

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

**MODERNIZACION
DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

No. 82

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

**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

Publicación periódica
Registro Número 102 1089
Características 210241801

EDICION
Coordinación de Administración, Finanzas 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.
Tels. 570 69 45 570 71 40
No. 82 Enero-Junio, 1992
Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 1992

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

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Salvador Cosío Gaona
Xavier Ponce de León
Vicepresidentes

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

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

María Emília Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Clarisa Catalina Torres Méndez

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal
Gustavo Martínez Cahañas

Consultoría y Alta Dirección
J. Alejandro Jaídar Cerecedo

Investigación y Documentación
Adriana Hernández Puente

Desarrollo y Formación Permanente
Víctor H. Alarcún Limón.

Administración, Finanzas y Difusión
Guillermo Hiriart Rodríguez

COMITE EDITORIAL

Víctor H. Alarcón Limón
Adriana Hernández Puente
Guillermo Hiriart Rodríguez
J. Alejandro Jaidar Cerecedo
Maria Emilia Janetti Diaz
Gustavo Martinez Cabañas
Clarisa Catalina Torres Méndez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flo.es	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Baéz
Enrique Caarnaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavacini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	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

Presentación	9
Retos que enfrentan los países latinoamericanos en la coyuntura internacional actual y ante la transformación de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina <i>José Luis Bernal Rodríguez.</i>	11
Centroamérica: crisis, integración y apertura comercial. <i>Alfredo Guerra Borges.</i>	17
Comisión mexicana de cooperación con Centroamérica. <i>Juan de Villafranca.</i>	25
Integración Económica y apertura comercial. <i>José Luis Barros Horcasitas.</i>	31
México y Centroamérica: perspectivas de la apertura comercial. <i>Miguel Angel Toro.</i>	45
Capacidad de pago y solvencia financiera de la economía mexicana. <i>Sergio Fadl.</i>	61
Mecanismos de modernización de la administración pública. <i>Bernardo Gámez Palacio.</i>	71
El papel del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el sistema nacional de información. <i>Antonio Puig.</i>	79
Una política científica y tecnológica para la modernización y el desarrollo. <i>Fausto Alzatí Araiza.</i>	87
Las entidades paraestatales en México. Origen, evolución y perspectivas <i>Jorge Tamayo.</i>	107

Aspectos conceptuales de la desincorporación. <i>Jaques Rogozinski.</i>	129
Crisis económica y pobreza. <i>José Luis Medina Aguilar.</i>	145
El combate a la pobreza en México. <i>Gerardo Huerta.</i>	155
Democracia, modernización y eficiencia de la administración pública. <i>Carlos Almada López.</i>	161
La modernización de la administración pública. Participación ciudadana y transparencia. <i>Miguel Limón Rojas.</i>	165
La contraloría social en México. <i>Georgina Carda Pavón.</i>	179

La *Revista de Administración Pública* No. 82, se terminó de imprimir en el mes de junio de 1992 en S.O. Arte Gráfico y Publicidad, S.A. de C.V., Dr. Daniel Ruiz No. 31 Col. Doctores, México, D.F. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Comité Editorial del fNAP. El tiraje fue de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Curso-Taller "Francisco Morazán", con el título Modernización de la Administración Pública, se realizó del 2 al 13 de septiembre de 1991 en la sede del Instituto **Nacional de Administración Pública, organizador del mismo, con la colaboración de la** Secretaría de Relaciones Exteriores, de la extinta Secretaria de Programación y Presupuesto y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

El Curso-Taller estuvo destinado a funcionarios provenientes de países centroamericanos. En él se abordaron temas de trascendencia para el desenvolvimiento de las relaciones de México con dichos países y para el mejoramiento de sus administraciones públicas.

En el presente número de la Revista de Administración Pública se incluyen algunos de los trabajos presentados. Su difusión, solicitada por los funcionarios participantes, permitirá **también a estudiantes, estudiosos, practicantes o interesados, profundizar en** aspectos relativos a la Administración Pública en el marco de la coyuntura mundial, a la integración económica y a la apertura comercial, a la deuda interna y al desarrollo, a la representación de la organización y de las funciones del aparato público, al combate **contra la pobreza extrema y a las relaciones entre las instituciones públicas y los** ciudadanos.

"RETOS QUE ENFRENTAN LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN LA COYUNTURA INTERNACIONAL ACTUAL Y ANTE LA TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA"

José Luis Bernal Rodríguez

El tema central es la coyuntura internacional actual, por lo que, en estricto sentido, deberíamos concentrar nuestra atención en los acontecimientos internacionales de actualidad y derivar sus posibles implicaciones para América Latina, América Central en particular y, de manera más directa, para el quehacer de los administradores públicos en nuestros países.

Si así lo hiciéramos tendríamos que referimos a cómo los cambios recientes y los que se avecinan en la antigua Unión Soviética -por citar el ejemplo de mayor actualidad- están afectando la correlación internacional de fuerzas en lo político, en lo económico y en lo social.

Por ejemplo, entre otros aspectos, el número de países está creciendo; se acrecienta la demanda de ayuda y créditos, con la consecuente presión sobre recursos financieros de por sí escasos; se modifican las expectativas acerca del suministro global de petróleo y otros recursos minerales; aumenta la tensión sobre el control de armamentos y se renueva la controversia sobre el curso que habrá de seguir la Historia a partir de estos momentos decisivos.

De la misma manera, podríamos hablar de la coyuntura económica y preguntarnos si acaso estamos efectivamente en el umbral de la recuperación económica a partir de un esperado repunte de la economía norteamericana y si dicha recuperación repercutirá positiva o negativamente, a qué plazos y en qué sectores sobre el resto del mundo y en especial en la región latinoamericana.

y así podríamos extendemos y señalar otros hechos recientes del momento de cambio que vive el mundo, de la coyuntura por la que estamos atravesando.

Yo quisiera, sin embargo, distinguir los hechos "estrictamente coyunturales", de las tendencias que subyacen al cambio, es decir, los que podemos caracterizar como los "aspectos estructurales de la coyuntura" y, a partir de ellos, derivar algunas reflexiones sobre las grandes tendencias que definen el cambio social en la actualidad. Esta diferenciación me lleva a presentar las siguientes proposiciones:

PRIMERA: *Vivimos en un mundo cada vez más interdependiente.* Complejos sistemas de información nos enlazan de manera inmediata a cualquier

punto del planeta y dejamos de ser meros observadores pasivos del cambio social. Acontecimientos en Tiananmen, en los desiertos del Medio Oriente, en Sudáfrica, en Vilnius o en algún lugar vacacional de Crimea nos afectan cada vez más, ya sea por la inestabilidad que generan en los mercados financieros o bien por su impacto social o político en nuestro entorno inmediato.

SEGUNDA: Un fenómeno similar ocurre con la producción a nivel internacional. *Asistimos a un proceso de globalización de la producción y los mercados.* En el mundo de nuestros días, los capitales y los procesos de producción no conocen fronteras. Si nos damos cuenta, los **productos o servicios que usamos o consumimos tienen un carácter cada vez más internacional**: conducimos vehículos armados en México o Brasil con tecnologías europeas, japonesas o estadounidenses. Usamos ropa y aparatos electrodomésticos que derivan de complicados procesos de fabricación multinacional; comemos alimentos procedentes de los más distantes puntos del planeta. La autarquía es utopía. Hay que reconocer **esta realidad y proceder en consecuencia.**

TERCERA: La interdependencia y la *globalización* están dando lugar a dos fenómenos que se contradicen pero que se refuerzan entre sí: *hay una creciente competencia, pero se desarrollan también nuevas formas de cooperación.* Competimos entre todos por los mercados, por los empleos, por los recursos financieros, por el acceso a nuevas tecnologías, inclusive por ganar la amistad de otros países.

y esta misma competencia genera nuevas formas de cooperación internacional. Los esquemas de integración **comercial y económica son tal vez el ejemplo más claro de ello**: para competir hay que **abrirse al mundo, complementar recursos y habilidades, aprovechar las respectivas ventajas competitivas.** Así tenemos que la Europa de los 12 avanza con decisión hacia un mercado común amplio y fortalecido que se espera completar a fines de 1992; Japón y los países de su entorno geográfico en el Pacífico asiático desarrollan esquemas novedosos de producción compartida; Estados Unidos y Canadá llevan a la práctica su acuerdo bilateral de libre comercio y México negocia con ellos la ampliación de la zona de libre comercio de América del Norte; los **países latinoamericanos negocian entre sí** nuevos arreglos de integración y complementación, entre los que destacan los acuerdos de libre comercio entre México y Chile y entre América Central y México, por citar sólo algunos ejemplos. Tenemos, pues, la paradoja de que a mayor competencia hay también más **cooperación.**

CUARTA: Los fenómenos anteriores se conjugan para derivar una cuarta proposición, que consiste en afirmar que, *los factores externos se han convertido en una variable interna y en muchos casos son la variable determinante en la toma de decisiones político-administrativas.*

Preguntas **como: ¿Qué posición** adoptar ante el surgimiento de nuevos estados en la comunidad internacional? **¿Cómo lograr atraer los recursos** -inversiones, créditos, mercados- **que muchos otros es-**

tán demandando al mismo tiempo? **¿Cómo negociar nuestra nueva vinculación económica con otros países? ¿Cómo lograr el reconocimiento y el apoyo al fortalecimiento de nuestros regímenes democráticos? ¿Cómo disminuir las transferencias al exterior por el servicio de la deuda? ¿Cómo evitar que nuestros pueblos emigren en busca de empleo a otras latitudes o cómo favorecer su retomo?** nos reafirman la conclusión de que los factores externos son parte inmanente de nuestra realidad cotidiana.

y este reconocimiento exige una nueva visión de parte del administrador de la cosa pública. Exige contar con especialistas en asuntos internacionales que analicen de manera permanente el entorno internacional, que anticipen el cambio, deriven conclusiones, propongan cursos de acción y actúen en consecuencia, para disminuir en lo posible la vulnerabilidad de nuestros países ante cambios inesperados en el entorno internacional.

QUINTA: La nueva realidad internacional demanda que se produzca un cambio fundamental al interior de las distintas sociedades. Para ser competitivos se necesita ser más eficientes. Y esto sólo se logra si se liberan recursos y fuerzas productivas. Implica eliminar obstáculos a la capacidad productiva y de innovación; generar empleos; atraer inversión productiva; modificar pautas de comportamiento; en pocas palabras, mejorar la organización social e imprimirle pautas acordes al nuevo ritmo de la Historia.

SEXTA: La liberalización de fuerzas económicas tienen su correlato en lo social y político. Como lo han reiterado **acontecimientos recientes en diversas** regiones del mundo, los pueblos han cambiado y están presentando demandas urgentes que hay que satisfacer. Una de ellas es el fortalecimiento de la democracia. La época de las dictaduras parece haber quedado atrás y presenciamos el **surgimiento de una nueva relación Estado-sociedad civil.** Surge de hecho un nuevo pacto social, que modifica los términos tradicionales de la concertación y en el que la sociedad pasa a ocupar el papel protagónico y en la que toca al Estado ejercer una función de escenógrafo, de creador de las condiciones para que se luzcan los actores principales.

SEPTIMA: y tal vez la principal y más ingente demanda es la de mejorar la distribución del ingreso. Este es un clamor que se escucha a lo largo y ancho del planeta, pero que es sin duda más urgente de satisfacer en nuestros países de **América Latina.**

Corresponde a estadistas, políticos y administradores públicos entender estos retos y encontrarles la respuesta adecuada a riesgo de perder la legitimidad y el poder en caso de que no sepamos **cauzar y satisfacer los requerimientos sociales.**

Son estas algunas consideraciones de carácter general que deseaba anotar antes de pasar al tema específico de la nueva relación de Estados Unidos con América Latina:

América Latina -y América Central en particular- llega a estos momentos en condiciones sumamente difíciles. Con su economía afectada por la crisis de los ochentas, cuyos estragos tomará años superar; en una situación precaria de balanza de pagos; con enormes compromisos financieros que cubrir; con pocos productos que exportar y los que tiene se venden a precios deprimidos; con graves problemas de emigración y todo ello ocurriendo en el momento en que está en proceso de consolidar la democracia, sin **duda la "coyuntura" presenta retos formidables a los países de la región.**

Paradójicamente, estas condiciones **adversas crean un entorno favorable al fortalecimiento de las relaciones de la región con los Estados Unidos.**

La distensión y la nueva correlación de fuerzas entre las potencias, la transformación de Europa Oriental a una **economía de mercado, la conformación de bloques económicos regionales, el surgimiento de nuevos y más complicados niveles de competencia en la estructura económica internacional y la presencia de regímenes democráticos en la mayor parte del Continente, entre los aspectos más sobresalientes, han llevado a un "redescubrimiento" de América Latina por una parte de los Estados Unidos.**

La nueva versión estadounidense de América Latina comprende consideraciones de índole económica, de política exterior y de seguridad. En materia económica, la muestra más palpable del **renovado interés en la región es la de-**

nominada iniciativa empresarial para las Américas, propuesta por el presidente Bush a mediados de 1990.

La iniciativa de las Américas tiene **tres componentes: el primero tiene que ver con la nueva relación de comercio o inversión, mediante la cual se trata de asegurar que las reformas económicas que están llevando a cabo los países de la región sean permanentes. El segundo componente es el de la reducción de la deuda externa mediante la continuación de la estrategia conocida como plan Brady, a la que se agrega un tercer aspecto que tiene que ver con la adopción de medidas orientadas a la conservación del medio ambiente.**

Esta nueva estrategia económica ha llevado a que el vecino del Norte firme acuerdos marco de comercio e inversión con 28 países de América Latina y el Caribe. Sin duda, la negociación en curso **con México para suscribir un acuerdo trilateral de libre comercio es una muestra más de la intención de lograr acuerdos de complementación, que faciliten al Continente competir vis a vis el resto del mundo.**

En materia de política exterior, es evidente que la atención de Estados Unidos a la región no puede seguirse basando en los esquemas de la guerra fría, en donde cualquier signo de inestabilidad se atribuía a alguna conjura del "enemigo soviético". Esta realidad está llevando a que Estados Unidos busque un nuevo acercamiento con sus vecinos y está dando lugar a una redefinición de su concepto de "seguridad" en la región.

Vemos entonces que el interés de Estados Unidos ha dejado de concentrarse en el apoyo a regímenes militares y **fuerzas autocráticas, para centrar su atención** en las acciones para combatir el narcotráfico, proteger el medio ambiente, intentar nuevas respuestas al fenómeno migratorio, combatir las epidemias y plagas, e incluso para cuestionar políticas de derechos humanos.

Así pues, en materia económica y dadas las circunstancias políticas actuales, contamos con elementos para negociar de manera firme. Hay que recordar, por ejemplo, que las exportaciones de Estados Unidos a Europa Oriental, región a la que se le está **asignando** tanta importancia' son menores al 2% de las exportaciones de dicho país a América Latina. Esta realidad se reconoce en los Estados Unidos, en donde cada vez se tiende a apreciar más la importancia de los **mercados latinoamericanos.**

Los países latinoamericanos tenemos la oportunidad de capitalizar este interés, haciendo que en la nueva agenda de **cooperación se incorpore no sólo los** asuntos que interesan a Estados Unidos, sino sobre todo lo que más nos urge atender, en materia de recuperación del crecimiento. Es la ocasión para intentar esquemas novedosos de producción que nos brinden la alternativa para sacar adelante las necesidades nuestras poblaciones, lo que se debe traducir en nuevas transferencias de inversión a la región, más transferencia de tecnologías, apertura de mercados a nuestros productos y mejores condiciones para el tratamiento de la deuda, entre otros aspectos.

En definitiva, las condiciones son propicias para lograr que se acepte el argumento en' que hemos insistido por tantos años: que en la raíz de los desequilibrios sociales está la desigualdad económica y la falta de oportunidades, mismas que ahora estamos en posibilidad de impulsar conjuntamente. El reto que tenemos es cómo prepararnos para sacar la mayor ventaja posible de estas nuevas formas de complementación.

Este redimensionamiento de la relación hemisférica debe llevar en consecuencia a la revisión de los mecanismos de diálogo y concertación que hemos construido a lo largo de varias décadas. Tenemos la oportunidad de imprimir mayor agilidad y eficacia a los instrumentos **multilaterales regionales. Hemos avanzado** notablemente entre nosotros: El Grupo de Río, El Grupo de los Tres, La Cumbre Iberoamericana son ejemplos de ello. **Hace falta avanzar hacia una integración más realista, complementando economías y oportunidades** donde sea factible no sólo imaginable. Con la fortaleza que derivemos de esta unidad podremos **efectivamente avanzar en la readecuación de** la OEA, entre otros mecanismos.

Hay quienes afirman que una nueva relación de acercamiento a los Estados Unidos tiene por fuerza que resultar en un **mayor "alineamiento" de las posiciones** latinoamericanas con las de Estados Unidos en materia de política exterior. Ello puede ocurrir naturalmente en el grado en que estemos de acuerdo en la defensa de posiciones comunes. Sin embargo, mi opinión es que en el fondo una relación

más madura nos permitirá **ser más in-** dependientes y nos llevará a convencer a nuestros interlocutores de las bondades de defender posiciones independientes cuando así lo determine el interés nacional sin demérito de **la** relación básica. Pero esto sólo será posible en la medida **en que nos demos a nosotros mis-** mos y a nuestros vecinos que **podemos** ser socios confiables, que construyamos una relación más equitativa, que mantengamos el crecimiento económico y fortalezcamos nuestros sistemas **demo-** cráticos.

Toca a nosotros, los responsables del quehacer político y de la administración pública, interpretar las tendencias del **momento, advertir sus riesgos y -sobre** todo- no dejar pasar las oportunidades que se nos presentan.

"CENTROAMERICA: CRISIS, INTEGRACION y APERTURA COMERCIAL"

Alfredo Guerra Borges

La crisis y sus secuelas

Es bien sabido que en la década pasada Centroamérica sufrió la crisis económica más profunda desde los años 30, cuyas repercusiones se harán sentir a lo largo de la presente década, en el curso de la cual la región deberá reelaborar sus estrategias de desarrollo. Teniendo esto presente no está de más volver a recordar los factores que desencadenaron la crisis y la naturaleza misma que ésta tuvo.

En cuanto a lo primero el Banco Mundial puntualiza cuatro factores desencadenantes: una prolongada declinación de los precios de los bienes primarios, con la consiguiente caída del valor de las exportaciones agrícolas; el incremento de los precios de los hidrocarburos en 1979, el alza sin precedente de las tasas internacionales de interés, al mismo tiempo que se cerró el acceso a los préstamos externos, y el inicio de los conflictos armados y de las turbulencias políticas en la región'D .

No obstante la validez de lo anterior y la importancia que tiene el sector externo en economías tan abiertas como las centroamericanas, es indudable que no radica ahí la explicación de los graves sucesos que han tenido lugar en Centro-

américa. Para entender lo que ha ocurrido en ella y anticipar los rasgos originales que pueda tener su recuperación, es necesario reconocer que la crisis tuvo un carácter estructural, lo que explica la explosiva combinación sin precedentes de una crisis económica asociada a una profunda crisis política.

La aceptación de que la crisis tuvo un carácter estructural implica el reconocimiento de que el modelo de desarrollo de 1960-1980 agotó sus capacidades de expansión, por lo que es necesario introducir cambios (de naturaleza económica y política) en el modelo. Si esta vez se quiere que la recuperación económica sea duradera y estable, la reorientación de la economía tendrá que acompañarse de un proceso de democratización que institucionalice los canales de expresión de los distintos sectores sociales, particularmente de aquellos que son más afectados por la readecuación de las economías.

La asociación de la crisis económica y de la crisis política tuvo consecuencias de larga duración, que no será fácil remontar. Por mucho tiempo se harán sentir las consecuencias de las graves perturbaciones sufridas por la población. En cifras redondas, unos 200,000 centroamericanos han perdido la vida; se han refugiado en distintos países, principalmente en México y Estados Unidos, más de 2,000,000

(1) World Bank, *Trade liberalization and economic integration in Central America*. 1989, p.11.

de personasci; la desocupación ha afectado a millón y medio de jóvenes, mujeres y jefes de familia y la desocupación se ha estimado en otros tres millones.

Volviendo a lo apuntado por el Banco Mundial es conveniente dejar anotados algunos rasgos de la crisis cuya influencia se dejará sentir también en la presente década. Tenemos presente, en primer lugar, la caída del valor de las exportaciones.

No cabe duda que en tanto Centroamérica no remedie su dependencia casi absoluta de la exportación de productos cuyos precios están sujetos a violentas oscilaciones, su economía estará expuesta a ritmos de crecimiento muy irregulares. Lo que se desea destacar es que en los años ochenta las tensiones políticas agravaron el impacto de la caída de los precios. La contracción de los ingresos por exportación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que han sido escenarios de conflictos armados, se debió no sólo al deterioro de los precios internacionales de los productos agrícolas, sino también a que se redujo el volumen de las exportaciones, lo cual fue consecuencia de los daños sufridos en la capacidad de exportación y la infraestructura económica de esos países a causa de los conflictos, así como de la reorientación de los fondos públicos hacia fines militares. Por el contrario, Costa Rica y Honduras, no obstante la fuerte caída

de los precios unitarios de las exportaciones, pudieron elevar el valor total de sus ventas al exterior mediante un significativo incremento de su volumen.

Si bien la caída de los ingresos por exportación fue muy significativa, la pérdida de la capacidad regional de pagos respondió, asimismo, a ciertos factores que fueron comunes a todos los países, los cuales no sólo profundizaron la crisis sino además dificultarán en el futuro la superación de sus consecuencias. Uno de ellos fue el acelerado crecimiento de la deuda externa, que se triplicó en pocos años, y que a pesar de las renegociaciones llevadas a cabo sigue pesando en las perspectivas de la región, pues entraña un fuerte drenaje de ahorro hacia el exterior.

El otro factor fue la fuga de capitales. Es difícil calcular su monto, pues las estimaciones varían según el método de estimación empleado. Cálculos que toman en cuenta tanto el concepto convencionalmente aceptado de fuga de capital como una forma encubierta de la misma que es la subfacturación de exportaciones o importaciones, arroja una cifra de 7,264 millones de dólares en el periodo 1978-1987(3).

La suma de todo lo anterior tomó imperiosa la necesidad de captar recursos externos. Durante algunos años, que no se repetirán, la astringencia de recursos se

(2) *Inter-American Dialogue, The Americas in 1988: a Time for Choice; a Report of the Inter-American Dialogue*, Washington OC, Aspen Institute for Humanistic Studies, 1988.

(3) Luis René Cáceres, *Notas sobre la fuga de capital en Centroamérica*. Honduras, Cuaderno No. 12, Banco Centroamericano de Integración Económica, 1990. cuadros 8 al 12.

compensó parcialmente mediante transferencias del exterior, en particular de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos. "En el periodo 1981-1987 los Estados Unidos gastaron más de US\$ 5.3 mil millones (equivalente al 65 por ciento de la asistencia total de Estados Unidos a América Latina) en una región que tiene sólo el 6 por ciento de la población latinoamericana⁴. Se trata de una suma elevada, pero lamentablemente no ayudó a Centroamérica a superar su crisis; en primer lugar, porque se concentró en sólo dos países, y en segundo lugar porque de estos dos países solamente uno pudo utilizar la quinta parte de esa suma en su proceso de ajuste. Las otras cuatro quintas partes estuvieron asignadas a fines militares.

El sector más afectado por la crisis fue la industria, debido a su alta dependencia de los insumos importados y de las exportaciones al Mercado Común Centroamericano. Suele decirse hoy día que el problema ha sido que la industria fue sobreprotegida y que por ello no alcanzó a ser competitiva. Sin duda hay mucho que hacer en materia arancelaria, pero de acuerdo al Banco Mundial las diversas estimaciones que se han hecho del nivel de las tarifas indican que el nivel promedio de la protección nominal ha sido relativamente bajo (21%, aproximadamente). El problema que ha presentado el arancel centroamericano no es

la altura de las tarifas sino la dispersión de las mismas, que se viene corrigiendo aceleradamente.

El Instituto de Estudios Sociales de La Haya ha señalado que: "El problema de la industria centroamericana no ha sido tanto la sobreprotección como la subcapitalización⁵, con lo cual se quiere indicar, en otras palabras, que en promedio la maquinaria industrial tiene un alto grado de obsolescencia. Este aspecto se agravó en los años ochenta debido a que la contracción de las inversiones privadas llegó al punto de restringir incluso el gasto de mantenimiento. Superar esta subcapitalización de la industria (el sector más dinámico de la economía centroamericana) va a requerir un esfuerzo de gran magnitud.

Ante la crisis económica todos los países aplicaron programas de ajuste, con grandes diferencias de diseño de unos países a otros. El énfasis de las políticas implantadas se puso en la restricción de las importaciones mediante el establecimiento de controles de cambio y la reducción del gasto público. Por el contrario, hubo gran resistencia a devaluar las monedas, lo que en la práctica condujo a su revaluación, con el efecto consiguiente de contrarrestar en alguna medida la contención de las importaciones. Por lo general, las devaluaciones se decidieron extemporáneamente, lo que redujo su potencial correctivo.

El objetivo de reducir las importaciones se alcanzó en un alto grado; en

(4) Institute of Social Studies, *Central America: economic performance during the 1980s and perspectives for the period 1989-1995*, Report to the European Commission, The Hague, December, 1988.

(5) Instituto de Investigaciones Sociales, op.cit, p.27

promedio su valor se redujo en más de una tercera parte hacia 1987, pero el precio pagado fue muy elevado. En primer lugar, por el desabastecimiento del sector productivo, principalmente en términos de materias primas. En segundo lugar, porque la reducción del déficit fiscal en una región caracterizada por muy bajas tasas de recaudación tributaria, se tradujo ante todo en una reducción del gasto de inversión, dado que el gasto corriente es menos elástico. En tercer lugar, las medidas tomadas no sólo tuvieron repercusiones internas sino también sobre los demás países de la región, por el hecho de pertenecer a la zona centroamericana de libre comercio. En consecuencia, se abrió un círculo vicioso con efectos multiplicadores negativos, pues la restricción de las importaciones en cada país redujo las exportaciones de los otros socios, con lo cual se debilitó todavía más su capacidad de pagos y crecieron sus niveles de endeudamiento. Como lo han apuntado en repetidas ocasiones la CEPAL y otros organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial, "La crisis económica de principios de los 80 y la declinación del Mercado Común Centroamericano se reforzaron mutuamente'jsi .

El imperativo de reestructurar el Mercado Común.

Tocamos así el segundo tema de nuestra exposición: la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. Después de algunos años en que el interés

en la integración regional se debilitó, en años recientes las actitudes, tanto gubernamentales como sobre todo empresariales, han cambiado significativamente. En los medios empresariales hay una revaloración del papel del mercado común. Sus ventajas se perciben de nuevo claramente, sin por ello subestimar las que tienen las exportaciones al resto del mundo.

En esta nueva actitud se reflejan dos experiencias: por una parte, se han constatado las dificultades existentes para abrirse paso en el mercado mundial. Ya se marchitaron las ilusiones exageradas que en un principio abrigaron algunos círculos de reproducir en Centroamérica la experiencia exportadora de los "cuatro tigres" del Lejano Oriente. Ahora está claro para todos que los países desarrollados que preconizan la apertura permanecen ellos mismos muy cerrados.

Por otra parte, los empresarios han constatado que en el mercado común recuperan sus costos, lo que les permite exportar a precios que de otra manera no podrían soportar. De ahí que se haya generalizado entre los empresarios la percepción de que el mercado común es w_1 "mercado interno ampliado", expresión que sobre todo hemos escuchado en las cámaras y asociaciones de exportadores de productos no tradicionales. Lo anterior sintetiza la nueva forma de percibir la integración en años recientes: integrarse no excluye exportar; el proceso de integración debe ser complementario de las exportaciones al resto del mundo, de igual manera que la integración regional es reciprocamente complementaria

(6) World Bank, *Trade Liberalization...*, p.1 I.

del esfuerzo nacional de desarrollo.

Cabría preguntarse: ¿para qué la **integración centroamericana en un ambiente** de apertura general y de nuevas oportunidades de integración en ambientes más amplios? ... A esto puede **responderse con los argumentos que** presidieron la integración de América Latina en los años 50 y 60, Y que tienen un significado aún mayor en nuestros días. En primer lugar, la integración regional es necesaria para que Centroamérica redimensione su capacidad de **negociación internacional. En segundo** lugar, la integración es necesaria para incorporar tecnologías que eleven la productividad y la competitividad de la **región, de manera que se incremente su capacidad** para exportar. En tercer lugar, la **integración es necesaria para optimizar el** uso del potencial de cambio de las economías centroamericanas. Las consecuencias de la dispersión de las políticas de **ajuste, así como la incongruencia de los** instrumentos empleados para encarar la **crisis, pusieron de manifiesto, contrario sensu, la importancia de la concertación** regional de esfuerzos para superar los efectos de la crisis y reinsertarse en la **economía latinoamericana e internacional.**

Durante los veinte años transcurridos desde la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio en 1958, la **integración centroamericana fue el proceso más exitoso** en América Latina, pero en el nuevo ambiente internacional el perfil que tiene hasta ahora el mercado común es inadecuado e insuficiente. De ahí la necesidad de su reestructuración, a fin de ade-

cuarto a las nuevas exigencias tanto internas como externas.

Es de lamentar, sin embargo, que después de la Declaración de Antigua, aprobada por los presidentes de Centroamérica el 17 de junio de 1990, en la que se asentó el compromiso de los gobiernos de reestructurar el proceso de integración, no se haya concretado todavía esa meta. El vino nuevo sigue en odres viejos, y no es extraño entonces que haya tantos y tan frecuentes escurrimientos, que inhabilitan a la región para participar eficientemente en las nuevas circunstancias.

Entretanto, la apertura

No obstante los rezagos apuntados Centroamérica avanza en su apertura externa, que hacia el interior de la región se concreta hasta ahora en el compromiso de reducir el arancel de importación a 20% como techo a fines de 1992; y hacia el exterior se manifiesta en tres dimensiones, cuando menos: el esfuerzo para incrementar las exportaciones no tradicionales al mercado mundial; los acuerdos con la Comunidad Europea, y los **acuerdos de cooperación e integración** con México.

La exportación al mercado mundial constituye una necesidad y un reto. Una necesidad primordial porque ante la **debilidad o la insuficiencia de las inversiones** extranjeras y el acceso restringido a la banca internacional, las exportaciones de bienes y servicios constituyen el medio principal y más estable para adquirir los

medios de pago que requiere el desarrollo.

Al mismo tiempo, la exportación al mercado mundial constituye un reto formidable, porque hay que elevar la eficiencia de las empresas y lograr que tengan la competitividad internacional indispensable. No parece, sin embargo, que los países centroamericanos cuenten todavía con una estrategia de exportación. **Hasta** ahora todo se ha hecho depender de la readequación de los aranceles, pero se carece todavía de algunos elementos **fundamentales** de tal estrategia, como son las políticas o instrumentos que deben apoyar la readequación de las empresas mismas **y la del sistema económico y administrativo nacional.**

Para tener éxito en la exportación, la eficiencia debe ser una característica inherente de la estructura productiva en su conjunto. Ciertamente no hay que esperar todo del Estado, pero tampoco hay que esperar todo de las empresas. Las numerosas deficiencias de la infraestructura y de la administración pública, ostensibles para cualquier observador, son lo bastante considerables como para invalidar el éxito que dentro de su propia empresa pueda alcanzar un empresario **innovador.**

En lo tocante a los acuerdos con países desarrollados el aspecto que merece destacarse es la cooperación con la Comunidad Europea. Podría parecer que incurro en una omisión importante al no referirme a la Iniciativa para las Américas, pero por algún tiempo habrá que esperar que se materialice. Washington no

se dará prisa hasta no ver los resultados **de sus acuerdos con México.**

Las bases para la cooperación entre Centroamérica y la Comunidad Europea se echaron en San José, Costa Rica, en 1984 y los vínculos se han desarrollado con buenos resultados en el marco del *Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países integrantes del Tratado de Integración Centroamericana y Panamá*, suscrito en Luxemburgo en noviembre de 1985. En el aspecto político la cooperación europea ha sido muy importante. En el período en **que se hicieron sentir con mucha fuerza** las presiones desde el exterior para **disolver los vínculos históricos** entre los países centroamericanos, la Comunidad Europea se mantuvo firmemente apegada al principio de tratar a Centroamérica como una sola entidad, sin exclusión de ningún país. En el aspecto económico, la Comunidad ha sido también perseverante en su apoyo a la integración regional; sus contribuciones financieras han sido **oportunas y han venido en aumento, aunque** todavía distan bastante de lo que cabría esperar.

En cuanto a la apertura de canales comerciales los resultados han sido hasta ahora muy limitados. No hay progresos significativos en el acceso al mercado comunitario. No obstante, para Centroamérica es de gran importancia la relación comercial, pues una cuarta parte de sus exportaciones se dirigen al mercado de la Comunidad.

En el futuro Centroamérica deberá seguir prestando una prioridad muy alta a

sus relaciones políticas, comerciales, financieras y técnicas con la Comunidad Europea, teniendo en cuenta que a partir de enero de 1993 pasará a ser el mercado más grande y vigoroso del mundo, con una capacidad de expansión y absorción todavía mayor por el hecho de entrar a operar en esa misma fecha el Area Económica Europea, de la que forman parte los doce países de la Comunidad y además los miembros de la Asociación Económica de Comercio: Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza, a los que se ha sumado Liechtenstein.

En cuanto a la dimensión en que se inscriben las relaciones de Centroamérica con México, quisiera dejar anotado, sin embargo, que el cumplimiento de los acuerdos de Tuxtla, suscritos a principios de año, deberá constituir uno de los puntos nodales de la política de apertura de los países centroamericanos. Se quiere significar con esto que Centroamérica deberá prepararse cuidadosamente para las negociaciones con México, de tal manera que ambas partes tengan firme asidero en la definición de los campos de cooperación. Está en el interés de Centroamérica la aplicación eficiente del Acuerdo General de Cooperación, y en el interés de México que la economía y la administración de los países centroamericanos se modernice, de tal modo que la región en su conjunto sea más atractiva política, económica y financieramente.

Abrigamos la confianza en que esta vez el concepto de geopolítica, que a menudo suscita temores y suspicacias, conlleva un nuevo mensaje para nuestros países y para nuestros destinos frente

al resto del mundo. No obstante no haberse disipado todavía los nubarrones que oscurecen un tanto las perspectivas de recuperación económica y de estabilidad política, creemos que hay base para esperar un ingreso seguro de Mesoamérica en el nuevo orden económico y político internacional.

"COMISION MEXICANA DE COOPERACION CON CENTROAMERICA"

Juan de Villafranca

Centroamérica, por la vecindad con nuestro país, los vínculos históricos y culturales que la unen a México, es lugar prioritario del quehacer de nuestra política exterior.

Durante la pasada década, los conflictos que tuvieron lugar en la región no sólo deterioraron la infraestructura y los procesos productivos sino que también configuraron un espectro político inestable. Esta situación tuvo efectos en nuestro país; miles de centroamericanos afectados por la guerra buscaron lugares más seguros. México se les presentó como un punto de trasiego y también como un refugio.

Igualmente, las posibilidades de configurar nexos comerciales más amplios, como corresponde a territorios vecinos, se vio mermada por la situación en el Istmo; si bien los acuerdos de alcance parcial que se establecieron entre nuestro país y los de la región buscaron acrecentar el intercambio de productos.

No obstante lo anterior, las transformaciones que a nivel mundial han tenido lugar en lo que va de la década de los noventa (tales como los procesos de globalización económica) y la urgente necesidad de alcanzar la pacificación (fortalecimiento de los procesos democráticos, renovación del diálogo para alcanzar la paz en Guatemala y El Sal-

vador, desmovilización de la resistencia nicaragüense) han configurado un nuevo contexto en el Istmo.

Los países centroamericanos al inicio de esta década se encuentran con el reto de reconstruir sus economías, con el fin de elevar los niveles de vida de la población, y poder así asegurar las condiciones para una paz duradera.

Es así, que ante los cambios en Centroamérica y la necesidad de fortalecer y ampliar la cooperación con esa región, el gobierno de México creó en noviembre de 1990, por decreto expedido por el Presidente Carlos Salinas, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, con los objetivos de coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos y al fortalecimiento de las relaciones de nuestro país con los del Istmo.

La Comisión es un foro de coordinación en relación con las acciones, programas, proyectos y acuerdos que se lleven a cabo con la región. Tiene además la encomienda de proponer acciones que fortalezcan las relaciones de cooperación y recopilar el inventario de las acciones de colaboración de México con la región.

En mayo pasado se recopiló el primer inventario, mismo que comprende 1,043 acciones realizadas desde que inició la

presente administración hasta el 28 de febrero pasado. En estos momentos se realiza el segundo inventario, mismo que comprenderá las acciones de cooperación que se han realizado en el nuevo periodo. El inventario nos ha permitido conocer **mejor nuestras relaciones de cooperación** con Centroamérica.

La Comisión está integrada por once Secretarías de Estado, así como por tres organismos descentralizados (BANCO-MEXT, BANXICO y PEMEX).

Este foro de coordinación comprende tres ámbitos: económico, educativo y cultural, y técnico y científico.

A fin de facilitar tanto la elaboración de un inventario de acciones y la programación de nuevas se elaboró una estructura programática que comprende subprogramas específicos dentro de cada uno de los tres grandes ámbitos.

El área de cooperación económica comprende siete subprogramas: **liberalización comercial, cooperación financiera**, desarrollo de la oferta exportable en Centroamérica, abastecimiento energético, fomento a las inversiones, cooperación en el sector primario y capacitación y cooperación técnica.

En el área educativa y cultural se comprenden los subprogramas siguientes: formación y capacitación de recursos humanos en áreas prioritarias; estímulo y fortalecimiento de la cooperación educativa, académica interinstitucional y deportiva, formación de bibliotecas, estímulo a la lectura y apoyo a la libre circu-

lación del libro; rescate, conservación y difusión del patrimonio histórico y artístico; fortalecimiento y difusión de la cultura; y cooperación lingüística.

Por lo que se refiere a la cooperación técnica y científica, se han considerado once subprogramas: agricultura y alimentación; pesca; salud pública; energía; minería; desarrollo industrial; vivienda, desarrollo urbano y ecología; turismo; gestión pública; comunicaciones, telecomunicaciones y transportes; y un subprograma que comprende las acciones en materia de colaboración científica.

Esta estructura programática permite **sistematizar la información respecto de** los proyectos de cooperación que se llevan a cabo. Por otra parte, en cada subprograma se han considerado rubros temáticos que orientan sobre las mayores capacidades de nuestro país para **dar** cooperación. Por ejemplo, dentro de lo que es el ámbito de la cooperación científica y técnica, en el subprograma de desarrollo industrial se incluyen entre otros rubros temáticos los siguientes: rehabilitación y reconversión industrial, desarrollo de capacidad tecnológica, metrología y control de calidad, mecanismo de subcontratación.

En la elaboración de esta estructura programática, que busca sistematizar y ordenar la cooperación, participaron las dependencias que integran la Comisión. Cabe señalar que en dicha elaboración se consideraron con especial énfasis los sectores en los que los países centroamericanos han manifestado interés en recibir cooperación.

Dentro de las estrategias que se consideran para una mejor operación de la Comisión está la de establecer una visión global de las acciones de cooperación con Centroamérica, pero siempre tomando en cuenta y respetando los tiempos y modos de las dependencias y entidades que participan en los programas de cooperación. Se procura así asegurar resultados concretos, tanto en el corto como en el largo plazo.

Es importante subrayar que independientemente de la oferta que puede haber por parte de las instituciones mexicanas, merecen *atención especial* aquellos proyectos que sean señalados *como prioritarios* por los gobiernos centroamericanos. Además, se estima que la puesta en marcha de las acciones de cooperación debe hacerse en estricto apego a los programas y a las instituciones de los países centroamericanos.

Asimismo, se pretende fortalecer no solamente proyectos en el ámbito estrictamente bilateral, sino proyectos que pueden tener impacto en dos o más países de la región.

Otro de los grandes objetivos que tiene la Comisión es que, dados los recursos **limitados con que se cuenta, busca que** estos se aprovechen de la manera más **eficiente**, de lo contrario se correrá el riesgo de que esfuerzos importantes que realizan tanto los países centroamericanos como México se vean desaprovechados, y no se traduzcan en los resultados por todos esperados.

Dos meses después de que la Comi-

sión se creara, tuvo lugar la Reunión Cumbre de Centroamérica y México, **misma que tiene carácter histórico por ser** la primera vez que mandatarios de esa región y de nuestro país se encuentran. La Reunión de Tuxtla Gutiérrez también tiene la condición de abrir una nueva etapa en las relaciones de México con esas naciones en todos los niveles. Por una parte, destaca el "Acuerdo General de **Cooperación**" que refuerza el marco de las relaciones, tanto económicas como educativo - culturales y de cooperación técnica y científica. Por otro lado, la "Declaración de Tuxtla" marca el inicio de un diálogo político entre la región y México que toca numerosos puntos de **coincidencia en diversas materias tanto de las relaciones económicas, culturales, técnicas, etcétera, como del entorno internacional.**

Quiero poner énfasis en la suscripción del Acta y Bases para un Acuerdo de Complementación Económica. Tanto para México como para la región centroamericana se impone la necesidad de buscar medios más idóneos y dinámicos que hagan frente al reto de acrecentar sustancialmente sus relaciones comerciales.

En la década de los ochentas las **balanzas comerciales entre nuestro país y los de esa región se caracterizaron por ser** de montos escasos y de productos heterogéneos. Durante 1989 México exportó a los países centroamericanos 444 millones de dólares e importó 55.5 millones de dólares, cifras que no alcanzaron un porcentaje de 1% del intercambio comercial de México y que a todas luces no corresponden a las posibilidades que otorga la

condición de vecindad y de cercanía geográfica.

Así, la suscripción del Acta y las Bases atendió a la necesidad de alcanzar un equilibrio dinámico en las relaciones comerciales, a la conveniencia de establecer lineamientos claros y precisos que permitan a los agentes económicos una participación más activa, y a la importancia que se concede al fortalecimiento de la **integración centroamericana, misma que es** potencial de desarrollo y de estabilidad para la región.

En el Acta se consigna el compromiso **para una liberalización "comercial** mediante un sistema de desgravación gradual y negociado, así como la eliminación de impedimentos y barreras no arancelarias al libre flujo del comercio, a fin de establecer una zona de libre comercio que deberá estar conformada a más tardar el 31 de diciembre de 1996".

Junto al anterior compromiso, se establece un Programa de Cooperación Financiera en el que se acuerda mantener una relación sana a fin de fortalecer la cooperación en la materia, mediante **mecanismos de financiamiento al comercio exterior, a la inversión y al desarrollo. Asimismo, se conviene en un Programa** para el Desarrollo de la Oferta Exportable, **que entre otros elementos considera** la posibilidad de identificar posibles campos de coinversiones. En el Programa de Fomento de las Inversiones las partes acuerdan promover las inversiones y el establecimiento de empresas en sus territorios; movilizar capital de riesgo y **cursos financieros internacionales.**

También, se conviene en un Programa de Cooperación en el Sector Primario a fin de que las partes definan acciones encaminadas a facilitar la inversión y a promover el acceso de los productos del sector al mercado mexicano y a terceros países en el Programa de Abastecimiento Energético, se señala que las partes continuarán desarrollando acciones de cooperación en el Marco del Acuerdo de San José y que con el propósito de impulsar la complementación energética se desarrollarán acciones para identificar la oferta actual y potencial de energía.

La creación de una zona de libre comercio entre México y Centroamérica abre grandes posibilidades tanto para las empresas mexicanas como para las centroamericanas. Con nuestros vecinos del sur, nos une una tradicional relación que marca ventajas específicas para todas las partes. En el nuevo esfuerzo de reconstrucción económica que están realizando los países de la región, México tiene grandes posibilidades de contribuir con bienes y servicios. Asimismo, se pretende establecer las bases para que los diversos sectores puedan planear a largo plazo.

En mayo de 1991, la Comisión entregó su primer informe; en el inventario de acciones de cooperación se consignan 1,043 acciones desarrolladas desde el principio de la actual administración hasta febrero de dicho año. En el área de cooperación económica se consiguieron 202 acciones, en la de cooperación educativa y cultural 459 y en la de cooperación técnica y científica 382. De esas 1,043 acciones, 270 eran preproyectos, 192 se encontraban aprobadas, 185 en

ejecución y terminadas 305.

En los meses siguientes a febrero la **situación de la cooperación ha cambiado**. Proyectos que se encontraban en ejecución han sido terminados, otros que eran preproyectos han sido acordados en su totalidad y se encontrarán en marcha. Por ejemplo, en la Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México - Guatemala, celebrada en julio de 1991, se consideraron 120 proyectos prioritarios, además de que con el resto de los países centroamericanos se ha acordado un número significativo de **nuevas acciones de cooperación**. **El segundo inventario nos permitirá conocer** en fonna cabal la positiva dinámica que muestran las acciones de cooperación.

Por otra parte, en la realización de los trabajos de la Comisión destacan las **reuniones de las subcomisiones de cooperación económica, educativa y cultural, y técnica y científica**. Dichas subcomisiones se reunieron los días 19, 20 Y 21 de agosto pasado con el fm de intercambiar información y de impulsar aquellas **acciones de colaboración consideradas como prioritarias**.

Cabe señalar que dichas subcomisiones se encuentran integradas por aquellas dependencias miembros de la Comisión cuyas áreas de competencia corresponden a los ámbitos de la cooperación que ya hemos señalado.

Las relaciones de cooperación entre México y Centroamérica son amplias y abarcan numerosos ámbitos. Después de la Reunión Cumbre de Tuxtla, tuvieron lugar la Segunda Reunión de la Comisión

Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-El Salvador, la Reunión de Evaluación de las Relaciones México-Guatemala, la Primera Reunión de la Comisión Binacional México-Costa Rica, así como la Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica México-Guatemala que ya señalé anteriormente. En todas ellas se acordaron programas de colaboración con acciones específicas.

Por otra parte, los encuentros de alto nivel entre autoridades de los países centroamericanos y las de México han continuado desarrollándose con regularidad. **Sólo mencionaré algunos casos: la visita del Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador a finales de julio, la visita de una misión de empresarios, legisladores, periodistas, académicos y funcionarios costarricenses presidida por el Ministro de Comercio Exterior**. Además de que en forma regular funcionarios mexicanos han visitado los países dellstrno.

Asimismo, por lo que se refiere al **intercambio de especialistas y técnicos**, cabe señalar que en el área de la cooperación técnica y científica, más de ISO especialistas mexicanos han viajado a la región y, 230 técnicos y funcionarios mexicanos han viajado a los países de **Centroamérica**.

México y Centroamérica tienen un amplio campo de colaboración que puede ser aprovechado cada vez mejor. La intención es alcanzar la relación de excelencia que corresponde a países que son vecinos y que comparten profundos vínculos en la cultura, la lengua y la historia.

"INTEGRACION ECONOMICA y APERTURA COMERCIAL"

José Luis Barros Horcasitas

I

Conocidos son los esfuerzos seculares de los países de América Latina por integrarse en un solo conglomerado político y económico. Conocida es también la fatalidad, análoga a la de Sisifo, que **posterga** permanentemente **la coronación** de tales esfuerzos. No obstante, el puñado de naciones que forman el Istmo centroamericano parece haber escapado en cierta medida a ese sino. Desde 1838, a la par que se renunciaba a una República federada compuesta de cinco miembros, nacía la idea persistente de la integración política. Desde entonces se sucedieron **por lo menos veinticinco intentos de unión, entre tratados de "paz y amistad" y pretensiones de reconstruir la República federada.**

En ese lapso se definen dos características que, hasta hoy, distinguen los **esfuerzos de integración centroamericanos**: por un lado, la permanente disposición de los estadistas de esa porción del Continente a responder con prontitud **a toda convocatoria de unión. Por otro lado, la manifestación palpable de esa responsabilidad en momentos de crisis regional, El "Pacto de Unión Provisional", de 1889; el "Pacto de Amapala", de 1895, destinado a establecer los cimientos de la "República Mayor de Centroamérica" y origen del posterior "Tratado de Unión Centroamericana", de 1897; los**

intentos de integración relacionados con la Conferencia de 1907, con la Corte de Justicia Centroamericana y con varias conferencias más, interrumpidas por **intervención militar norteamericana en 1914**; son todas iniciativas surgidas en momentos de dificultad extrema.

Después de la segunda guerra mundial **se observa un movimiento unionista de nueva factura que, inaugurado con la concertación de tratados bilaterales de libre comercio, culmina en el Tratado Multilateral de Libre Comercio, signado en 1958, y se desenvuelve en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y con el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, a los que siguen, en 1960, el Tratado de Asociación Económica y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.** Estos tratados y convenios dan lugar al Mercado Común Centroamericano (MCCA), el esfuerzo más **logrado del espíritu unionista centroamericano.**

El unionismo centroamericano ha sido, pues, una porfiada actitud política explicable por factores geográficos, por historias nacionales paralelas, por características culturales no obstante la diversidad de razas y costumbres, e incluso por razones de dimensión territorial. Los propósitos de integración son, a la vez,

suficientemente claros: la estabilidad política del Istmo y el desarrollo económico, bajo el convencimiento de que estos fines sólo son alcanzables mediante el agrupamiento regional como medio de una mayor autonomía y capacidad de negociación en el ámbito internacional. La voluntad para integrarse de los centroamericanos se sustenta en el hecho de que **Centroamérica es, en realidad, un subsistema dentro de la región latinoamericana, cuya única posibilidad de desarrollo nacional se asienta en los marcos de esa integración.**

II

Como en el resto de América Latina, **la crisis económica iniciada en los años setenta** ha alterado los anteriores esfuerzos de unificación, pero ha dado lugar también a la búsqueda de pautas más acordes con el mundo radicalmente transformado de la presente década.

Los años ochenta -la década perdida latinoamericana- dejan en Centroamérica un legado desolador: en esos diez años, la economía del Istmo retrocedió en términos per cápita 17 por ciento, más del doble de lo registrado para América Latina y el Caribe en su conjunto. El producto interno bruto por habitante cayó 6 por ciento en Costa Rica, 17.4 por ciento en El Salvador, 18.2 por ciento en Guatemala, 12 por ciento en Honduras y 33 por ciento en Nicaragua. Ello significa que Centroamérica retrocedió en la satisfacción de las necesidades de sus habitantes un trecho equiparable a quince años.

La inflación -cifra de la inestabilidad **macroeconómica y política-**, tuvo índices de incrementos que van desde 257 por ciento en Costa Rica, 171 por ciento en El Salvador, 121 por ciento en Guatemala, 56 por ciento en Honduras y más de 37 mil por ciento en Nicaragua. Asimismo, **la inversión interna se mantuvo estancada en Honduras y El Salvador, o francamente cayó en Guatemala un cinco por ciento.** Aunque creció en Costa Rica y Nicaragua, lo hizo en porcentajes muy bajos, que no sobrepasan 2.1 y el 4 por ciento anual, respectivamente.

Finalmente, la deuda externa de la región pasó de 9 mil 843 millones de dólares, en 1981, a 20 mil millones en 1989. Debe anotarse, sin embargo, que **Centroamérica no se convirtió en exportadora neta de capitales.** Ello se explica tanto **por las remesas de nacionales residentes en el extranjero, como por transferencias oficiales que, tomando en cuenta las dimensiones de las economías de sus países, tienen un impacto significativo.**

De modo paralelo a esta declinación **de los niveles de vida centroamericanos,** el comercio del Istmo revela una lenta pero progresiva contracción a lo largo de la pasada década y aún antes. Hacia 1960, cuando se inició realmente la integración comercial, el valor de las exportaciones intracentroamericanas era de 32.7 millones de dólares. En 1970, las mismas alcanzan la cifra de 286.3 millones de dólares para llegar, en 1980, a 1129.2 millones de dólares. A partir de entonces ese monto se reduce y, en 1985, se registra una suma de 538 millones, que era aproximadamente la que ya se había

logrado en el año de 1976. A la par, la caída de la participación de las exportaciones intracentroamericanas en el total de las exportaciones de los países de la región pasa de 23 por ciento como promedio en los años setenta, a 15 por ciento para 1985, proporción que recuerda datos **del comercio entre las provincias que** componían Centroamérica en 1825. Por otra parte, el volumen de transacciones comerciales entre los países centroamericanos a través de la Cámara de Compensación Centroamericana disminuyó de un índice de 114.3 por ciento, en 1980, a 69.1 cinco años más tarde.

Este panorama de declinación económica tiene en Centroamérica notas propias debido a la situación de guerra interna que aún conmociona a algunos de sus países. Además de la destrucción de infraestructura física y de una porción de la planta industrial, existe una población de refugiados, repatriados potenciales y desplazados, producto de la inestabilidad política. Las personas identificables en esas categorías suman más de dos millones, casi el 9 por ciento de la población total del área. Se colige que los conflictos armados y las operaciones de contrainsurgencia en la década pasada afectaron seriamente los mercados de trabajo así como la producción en varios ramos de exportación; que se lesionó la identidad cultural de varios núcleos indígenas desplazados; que se obligó a un número indeterminado de personas a huir del campo a las ciudades, donde su hacinamiento no hizo sino aumentar las necesidades de servicios públicos, el desempleo, la marginación y la migración al exterior. Por

ejemplo, para fines de la década, sólo la mitad de la población centroamericana dispone de servicios básicos de salud.

La pobreza en Centroamérica ha elevado sus indicadores. En 1980 se estimaba que 13 millones de personas, cerca del 60 por ciento de población regional, **estaba en una situación de pobreza; esto es que los ingresos que recibía no eran** suficientes para satisfacer sus necesidades fundamentales; a su vez, 8.5 millones de esos pobres se consideraba que vivían en situación de pobreza extrema. Para 1985, esas cifras habían aumentado: los centroamericanos pobres representaban el 65 por ciento de la población regional, mientras que los identificables en situación de pobreza extrema sumaban 10 millones. Existe evidencia de que la crisis de los años ochenta llegó a afectar a ciertos **segmentos empresariales y de clases medias.**

No obstante este saldo socioeconómico negativo, la década de los ochenta en Centroamérica -repetiendo lo sucedido en el resto de los países latinoamericanos- nos entrega avances notables en la democratización de los regímenes políticos. **Los gobiernos centroamericanos actuales** han sido producto de procesos electorales. Su existencia ha dependido de un esfuerzo conjunto propiciado en un principio por los gobiernos latinoamericanos del Grupo Contadora y, por los propios gobiernos centroamericanos en las reuniones en Esquipulas.

Empero, Guatemala y El Salvador enfrentan aún retos insurgentes a la autoridad de sus gobiernos y a su control sobre el territorio nacional. A ello se agrega

una vinculación cada vez más preocupante entre sectores militares o de la guerrilla y el narcotráfico que puede dar lugar a fenómenos como los vividos por Colombia, cuya erradicación es extraordinariamente difícil y desgastante.

Es importante resaltar, sin embargo, que la aparición de regímenes que tienden hacia la democracia ha fortalecido a la **sociedad civil centroamericana**. En primer lugar, los partidos políticos que, salvo en Costa Rica y Honduras, habían sido reprimidos o relegados a posiciones marginales, han ganado nuevos espacios. Por supuesto, ello no significa, como en otras latitudes, que su papel tradicional de gestores de los intereses de clientelas políticas se haya transformado. Algunos estudiosos opinan que la consolidación democrática está asociada con una transformación del sistema de partidos en instituciones parlamentarias y en la disminución de la esfera del poder ejecutivo. Por otra parte, los sindicatos y las organizaciones políticas y sociales de diversa índole de Honduras, Guatemala, El Salvador y, recientemente, Nicaragua, **se encuentran en un proceso de recomposición** en un clima muy diferente al que prevaleció para la mayoría de ellos durante la década de los ochenta. Es importante hacer hincapié en este fortalecimiento de la sociedad civil, porque la **integración de un nuevo cuño** que se ensaya debe tomar en consideración el renovado tramado social. Una razón de ello estriba en evitar la corrupción y los **burocratismos en que a veces incurrían** las agencias gubernamentales encargadas de distribuir la ayuda de los organismos internacionales. De hecho, muchos de

éstos, prefieren tener ahora como interlocutores directos a agentes de la sociedad civil.

III

Algunos analistas han querido atribuir **la crisis centroamericana a factores coyunturales** derivados de la situación internacional de la pasada década. Sin embargo, debe recordarse que la inestabilidad financiera y el estancamiento productivo de los países del Istmo se iniciaron a mediados de 1978, cuatro años antes de que se advirtieran los signos depresivos de la economía mundial. Del mismo modo, habría que apuntar el hecho de que los países desarrollados de Occidente superaron hace ya varios años **su depresión económica, sin que los beneficios** de ello se hayan irradiado a la región.

El largo interregno de la crisis sugiere que la motivan factores estructurales; que, como en el resto de América Latina, lo que en realidad está declinando o agotándose es el modelo de desarrollo que se afirmó después de la segunda guerra mundial. Ello se evidencia en el debilitamiento de los elementos de expansión del pasado, como las exportaciones tradicionales de Centroamérica, cuyo **dinamismo decayó al reducirse sus precios** relativos, al aumentar sus costos y al caer su productividad, con un consecuente agotamiento tecnológico y descapitalización de la planta industrial. También se evidencia con el franco debilitamiento del fuerte protagonismo que se atribuyó el Estado como promotor del desarrollo y

el predicamento financiero en que se vio envuelto al pretender desempeñar ese papel inhibiendo el concurso mas amplio de la sociedad. La inelasticidad y regresividad de la carga tributaria desequilibraron las finanzas públicas, al mismo tiempo que la inestabilidad politica **provocó el aumento de los "costos sociales"** de operación; duplicó las tareas administrativas, dejó proyectos públicos inconclusos o aumentó la redundancia e ineficiencia de la burocracia estatal. Muchos **de estos rasgos, por cierto, no son exclusivos** de los países centroamericanos. En varias otras naciones de América Latina fueron apareciendo al paso que se agotaba el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo.

Al compás de la inestabilidad politica y la incapacidad del Estado para fomentar el desarrollo, el sector privado centroamericano disminuyó su **participación en la inversión productiva Y. acompañado** por los inversionistas foráneos, prefirió colocar sus capitales en el exterior. No han faltado los enfrentamientos entre ese sector y el Estado motivados por las resistencias a distribuir los frutos económicos, lo que ha contribuido al clima de tensiones sociopolíticas de la región.

Finalmente, el programa de integración, que fue un elemento decisivo del modelo de desarrollo en el pasado, se debilitó ostensiblemente. Ello se atribuye a la concentración de los beneficios del intercambio en algunos países; al agotamiento de los mercados de algunas líneas o productos, resultado de la primera etapa

del proceso de substitución de importaciones; a la renuencia a aceptar fórmulas de racionalización de recursos propios de **auténticas "industrias de integración"**; a la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación o a problemas de liquidez en el sistema multilateral de pagos, como ha sucedido a últimas fechas.

Como se ha indicado, Centroamérica ha paliado parte de sus problemas gracias a transferencias oficiales o privadas de otros países. No obstante, esas transferencias implican condicionalidades **económicas y extrasocioeconómicas que no siempre coinciden con las prioridades nacionales.** Son también recursos transitorios e impredecibles que refuerzan las relaciones bilaterales, siempre adversas para economías pequeñas.

IV

La primera respuesta a los problemas de la economía centroamericana, al igual que en el resto de América Latina, fueron **acciones de ajuste financiero o estabilización.** A pesar de la aplicación en ocasiones, drástica de esas medidas, que hasta hoy han significado la profundización de los efectos sociales adversos de la crisis, la región no ha logrado recobrar los precarios equilibrios financieros del pasado y parece aún lejana la recuperación **económica continua o el atenuamiento de los costos sociales de la crisis.**

Un balance de las medidas de ajuste indica que éstas no siempre fueron las adecuadas, no guardaron siempre cohe-

rencia con los postulados que las originaban y no se aplicaron con la oportunidad debida, con lo que agravaron antes que alivianaron las dificultades. Por ejemplo, en el caso de las medidas dirigidas a estabilizar la relación cambiaria o a amortiguar las presiones inflacionarias, se produjeron efectos secundarios negativos. También, ocurrió que en unos casos se reprimió la demanda pero al mismo tiempo se aplicaron programas de gasto expansivo. En otros, se implantaron medidas de control cambiario, pero cuando las reservas internacionales ya se habían agotado, o bien se devaluó la moneda de algunos países después de que la mayor parte de las transacciones externas se **habían realizado en mercados paralelos a** tipos de cambio muy superiores. En general, el ajuste descuidó los compromisos regionales en detrimento del proceso de **integración. De nuevo, estos elementos** no han sido privativos de Centroamérica. Piénsese, por ejemplo, en Argentina o en Brasil.

Al entrar en los años noventa se ha hecho evidente la necesidad de acompañar las medidas de ajuste con otras de transformación estructural y de carácter social. Se configura al respecto una orientación que comienza a ser compartida por los organismos internacionales, por los países que otorgan ayuda financiera y por los propios **gobiernos** del Istmo. Esta tendencia es consecuente con el hecho contundente de que el ajuste sin una transformación profunda **de las** estructuras productivas y sin programas **de ayuda** social está derivando en una profundización de los efectos adversos de la crisis, que ponen en un serio riesgo la pacificación y

la democratización de la región. Pero, aunque **esta** tendencia es visible, no existe aún un modelo de desarrollo plenamente aceptado y compartido que dé coherencia a los esfuerzos múltiples encaminados a la superación de la problemática centroamericana. He aquí un denso problema derivado del tamaño muy pequeño de las economías.

La definición de un modelo de desarrollo ampliamente compartido tiene una gran transcendencia para la continuación de los esfuerzos de integración centroamericana, pues ésta depende de aquél en un grado mucho mayor del que pudiera pensarse. En los términos en que tuvo **lugar antes de la crisis, la integración** estuvo asentada en la formación de un mercado ampliado, con un arancel común, que propició el surgimiento de industrias dedicadas a la sustitución de importaciones; en políticas homogéneas de fomento industrial; en políticas coordinadas para armonizar parámetros macroeconómicos, como tipos de cambio y **tributación; y, asimismo, en la creación** de medios institucionales que permitieran aprovechar el mercado ampliado, eliminando obstáculos al intercambio o agilizando los sistemas de pagos.

Los programas de ajuste introducidos en los años ochenta **dan** a las fuerzas del mercado el papel protagónico en la **asignación de recursos. Siendo así, sus elementos** básicos son la reducción de la protección arancelaria y, en general, la liberación económica para forzar al sistema a aumentar su competitividad y para fomentar, principalmente, una actitud proexportadora del sector privado. Tam-

bién la disminución del tamaño del sector público a fin de reducir su interferencia en el funcionamiento de las fuerzas del mercado y su influencia como fuente de inestabilidad financiera.

Para algunos, los lineamientos asociados con el neoliberalismo, aplicados de **manera ortodoxa, son más bien incompatibles** con el proceso de integración centroamericano. Suponen que se empuja a los países, y a algunos sectores económicos de esos países, a una lucha individualista. Por ejemplo, la política de tipos de cambio subvaluados para reforzar la actividad exportadora o la de reducciones arancelarias, cuando es unilateral, profundiza la disparidad de precios en el mercado regional o propicia acciones recíprocas de defensa.

V

A la luz de este balance, sería conveniente un recuento sumario de las principales iniciativas de crecimiento económico e **integración centroamericana** tomando en consideración el problema, a nuestro juicio central, de la definición de un modelo de desarrollo.

El Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica. Llevando a cabo una labor encomendada por la Asamblea General, de agosto de 1987, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Con los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, redactó un proyecto de cooperación urgente para Centroamérica que guardaba el espíritu de los como

promisos de la Reunión de Esquipulas H. El Plan se orienta a respaldar el proceso **de integración, la interdependencia en la** resolución de los problemas y la obligación de que los gobiernos centroamericanos gestionen la cooperación de los organismos internacionales de manera conjunta. El instrumento, sin embargo, adolece de criterios de desarrollo definidos, que fijen objetivos de largo plazo, lo que, entre otros motivos, ha retrasado el aporte de los países que pueden sufragar la suma establecidas para llevarlo a cabo, 4 mil millones de dólares, según la **estimación inicial**.

Las iniciativas de los gobiernos centroamericanos. Las iniciativas de desarrollo más importantes **han sido impulsadas por los presidentes centroamericanos** bajo el amparo de los acuerdos de Esquipulas. En 1990, con las elecciones nicaragüenses, el proceso de pacificación centroamericano pareció consolidarse y, con ello, el principal propósito de los presidentes centroamericanos estuvo más al alcance de la mano. A partir de entonces, la preocupación por los problemas del crecimiento económico han pasado a un primer plano. En abril de ese **mismo año, en Monte Limar, se acordó** celebrar una reunión presidencial para discutir el desarrollo del área, con el objetivo de superar la compleja problemática socioeconómica y remozar el deteriorado sistema de integración (algunas de cuyas instituciones datan de 1960, cuando se creó el Mercado Común Centroamericano).

En junio del mismo año de 1990, se realizó en Antigua, Guatemala, la anun-

ciada reumon de presidentes centroamericanos. En la declaración emanada de ese encuentro se propuso reactivar las economías, erradicar la pobreza extrema, y reorientar de consuno las políticas económicas y de medio ambiente, para cumplir con dichos propósitos se aprobó el Plan de Acción Económica de Centroamérica, que coincide en sus lineamientos básicos con el Plan de Cooperación Económica para Centroamérica, de la Organización de Naciones Unidas. Sobresale de dicha reunión, el énfasis puesto en la coordinación común de las políticas económicas y monetarias globales, el interés compartido por reactivar el mercado común, por promover la inversión foránea y por estimular las exportaciones. Para darle viabilidad a estos objetivos se creó la Comisión Regional Coordinadora de Cooperación Externa, la cual tendrá un funcionamiento cuasiformal. En ella estarán presentes los encargados de las carteras de economía, integración, banca central y planificación. Destaca en la reunión de Antigua la disposición como • a reducir los gastos militares, aspecto que había sido planteado por el Secretario Baker en su visita a Guatemala.

No obstante, la reunión de Antigua hizo manifiesta la existencia de dos corrientes sobre el crecimiento económico, hasta ahora separadas por su distinto hincapié en seguir las vías tradicionales del desarrollo o apresurar la incorporación del Istmo en los mercados internacionales. Ello pone de manifiesto la falta de consenso sobre un proyecto de desarrollo común, decisivo para el **proceso de integración centroamericano.**

La Iniciativa para las Américas. El 27 de junio de 1990, después de destacar el tránsito hacia la democracia observable en América Latina -"con la sola excepción de Cuba"-, el Presidente Bush declaraba: "Todo indica que debemos cambiar el enfoque de nuestra interacción económica hacia una nueva relación económica, porque la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda." El plan que presentó entonces, parte, en efecto, del creciente reconocimiento de que "las reformas del mercado libre son la llave de un crecimiento sostenido y de la estabilidad política".

La Iniciativa tiene por sustento **acciones en tres materias complementarias:** liberalización del comercio, fomento de los flujos de capital y reducción de las deudas públicas. En cuanto al primer asunto, propone crear un sistema de libre comercio que abarque el hemisferio en su totalidad, que contribuya a la incorporación de la región en la economía internacional y a crear nuevas bases de crecimiento. Complementario de ello es el apoyo de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT. El sistema se concibe como una meta a largo plazo para la cual son pasos previos la celebración de negociaciones bilaterales con países específicos, como México en el caso del Tratado de Libre Comercio.

Por lo que toca al segundo punto, el Presidente Bush propone crear condiciones para el acrecentamiento de la inversión extranjera y para reducir o revertir la fuga de capitales latinoamericanos. Sugiere para ello liberalizar los regímenes de inversión teniendo en cuenta la intensa

competencia por recursos financieros mundiales actualmente menguados. Para aumentar los recursos de inversión, la Iniciativa propone crear fondos de préstamos sectoriales del que participarían los países que se comprometieran a **modificar sus regímenes de inversión y a aplicar programas de privatización de empresas o actividades estatales.** El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial serían los depositarios de esos fondos y los encargados de su manejo.

El tercer propósito de la Iniciativa - aliviar la carga de la deuda pública- comprende dos acciones paralelas: por un lado, se pretende que el BID, junto con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, apoyen transacciones orientadas a reducir la deuda comercial, o **servicio, en países comprometidos a emprender las reformas por las que propugnan esas instituciones crediticias.** Por otro, se reconoce que la carga del servicio de la deuda oficial es demasiado gravosa para la **mayor** parte de los países y, por tanto, se sugiere reducir su principal, efectuar el pago en moneda local o cambiar deuda por proyectos ecológicos.

A pesar de que la Iniciativa no considera asuntos de gran preocupación para los países centroamericanos, como la libre movilización de la mano de obra, es una muestra de un cambio de actitud en los Estados Unidos sobre sus relaciones **con sus contrapartes latinoamericanas.** Ese cambio consiste en un énfasis mayor en el desarrollo y no en la seguridad geopolítica. Aun el Programa de la Cuenca del Caribe, propuesto por la Adrninis-

tración Reagan, fue concebido en función de la política exterior formulada por la Comisión Kissinger, para la cual eran prioritarios los criterios de seguridad. Ello se explica por la terminación de la Guerra Fría, por lo menos en los términos de un mundo bipolar. La pérdida de influencia de la antigua Unión Soviética en nuestros países reduce la necesidad de mantener gobiernos fuertes y de sostener estrategias de contraínsurgencia. Esta vez puede pensarse que los recursos destinados a los presupuestos militares bien podrían dirigirse hacia la reforma de las economías. Por otra parte, las dificultades económicas de los Estados Unidos explican que, ante la competencia de los bloques oriental y europeo y ante la imposibilidad de iniciar una transformación tecnológica radical, este país se vea obligado a buscar mercados para sus productos que pueden estar en una América Latina más fortalecida económica y **políticamente.**

Ante las perspectivas que se abren con la Iniciativa de las Américas, los centroamericanos deberán unir sus esfuerzos para negociar de manera conjunta, ya fuera por simples razones de carácter administrativo. El Congreso norteamericano puede desahogar más fácilmente los **asuntos de la región en su conjunto y no los de cada país por separado.** El desafío para los centroamericanos consiste en evitar que se le otorguen concesiones **estrictamente recíprocas, sin considerar las diferencias en niveles de desarrollo,** en negociar la eliminación inmediata **de** trabas arancelarias y no arancelarias para **sus productos en el mercado norteamericano; y en rechazar la liberación**

abrupta de sus economías, en desmedro de los sectores productivos que requieren plazos mayores para adaptarse a las **nuevas circunstancias**.

El concepto de desarrollo que subyace a la Iniciativa de las Américas tiene, como se advierte, el defecto de un énfasis pronunciado en la liberación de las fuerzas del mercado, sin considerar las **distorsiones inherentes a éste**.

La Comisión Internacional sobre la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sanford). Bajo los auspicios del senador por Carolina del Sur, Terry Sanford, y el patrocinio de **diversas entidades privadas, y mediante el** trabajo de un equipo de investigadores centroamericanos -entre ellos Gertrud Rosenthal, Edelberto Torres Rivas y Xabier Gorostiaga- se llevaron a cabo los trabajos de esta comisión que culminaron con la entrega de un informe para su discusión y aprobación en 1989 a los presidentes centroamericanos. El informe fue presentado en 1990 al Congreso norteamericano con el apoyo de los partidos demócrata y republicano y con el respaldo de la Casa Blanca. La idea originaria de la Comisión es que cualquier proyecto de cooperación con América Central debe respetar la autonomía de los países del Istmo. Estados Unidos, como otros países desarrollados, debe "ayudar, **no intervenir; estimular, no imponer**", se advierte. Se dice también en ese informe: "por cien años la política de Estados Unidos hacia Centroamérica ha sido paternalista y ha permitido la explotación de sus **productos**". También ha "apoyado a **gobiernos autoritarios e impuesto** nuestra

voluntad para lograr nuestros fines. No podemos seguir desempeñando un papel paternalista uí proconsular, sino el del amigo presto a ofrecer su respaldo".

El informe de la Comisión Sanford desglosa en varios proyectos de cooperación su plan de ayuda a los países centroamericanos fijando montos determinados para cada uno. Entre ellos están los proyectos de seguridad alimentaria, salud y nutrición, agua potable, sanidad y **vienda, cuyos montos varían y que los** gobiernos cooperantes de Europa, los de Japón y Estados Unidos deberían aportar. La Comisión sugiere también la creación de un Consejo Económico y Social **Centroamericano, en el que participen las** iglesias, los sindicatos, la academia, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, en tanto pueden favorecer la pacificación y fortalecer la participación democrática **en el contexto de la reconstrucción e integración**.

El informe tiene el defecto de no incorporar ninguna estrategia centroamericana de desarrollo y de enumerar solamente los montos para proyectos determinados **que requieren financiamiento** externo. No obstante, por el procedimiento **que se siguió para su** formulación, así como por el acento que pone en la autodeterminación de los gobiernos centroamericanos, el informe de la Comisión Sanford sienta un precedente que éstos pueden utilizar en sus tratos futuros con los Estados Unidos.

VI

Las estrategias de ajuste economicamente diseñadas por los organismos financieros internacionales tenían el propósito básico de garantizar el pago de la deuda externa de los países latinoamericanos. La razón del fomento a las exportaciones residía en la necesidad de generar los recursos para saldar los débitos externos y nuevas **inversiones en ramos que tuvieran un** mercado asegurado, pero no consideraban mecanismos para paliar la depreciación de la mano de obra que, por cierto se **convertía en un atractivo para la** inversión externa o para mitigar los rezagos en materia social agravados con la crisis. Por lo demás, la estrategia de exportación se enfrentaba a proteccionismos aún vigentes y al deterioro de los términos de intercambio de los productos elaborados en los países del Istmo centroamericano.

Esa estrategia convertía a algunos países de la región, elegidos por la posible exportación de ciertas ventajas comparativas, en exportadores de productos industrializados en zonas libres destinadas a la maquila, o en productores de bienes no tradicionales de exportación. Una estrategia de ese tipo descuidaba el mercado interno y el fomento de los sectores tradicionales; es decir, el desarrollo global y equilibrado que yace como supuesto de los intentos integradores, que potencian las ventajas de los mercados domésticos y suponen el afianzamiento de una planta productiva propia.

A la puerta de los años noventa, se advierte que esa orientación está cam-

biando, aunque de modo relativo, como hemos mostrado con los ejemplos considerados en el apartado anterior. A pesar de que se sigue estimulando la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal, se las acompaña cada vez más insistentemente de programas sociales. Esquipulas II anuncia un concepto de desarrollo común en el Istmo, que supone corresponsabilidad con el resto de los países del hemisferio. Por su parte, la Iniciativa de las Américas, desde el peculiar punto de vista norteamericano, admite la consideración de que no es posible consolidar los regímenes **democráticos sin cambios económicos de fondo**. Por su lado, la Comisión Sanford previene la autodeterminación de los **gobiernos centroamericanos**.

Esta orientación es coincidente con la pacificación del área lograda mediante la concertación y el retiro paulatino de los sectores militares de las esferas de gobierno. En Guatemala y El Salvador los militares siguen teniendo una influencia en los asuntos públicos que distorsiona su naturaleza civil e inhibe el desarrollo de las prácticas democráticas. En todas partes, **la democracia precisa instituciones sólidas**. En los países mencionados se pone de relieve la necesidad de integración por cuanto la acción conjunta de los gobiernos centroamericanos y latinoamericanos puede hacer ceder a las fuerzas en conflicto posiciones intransigentes y ayudar a establecer acuerdos de beneficio **mutuo**. **Asimismo, pueden contribuir a** que los programas de ayuda militar de los Estados Unidos y otros países se reorienten en beneficio de la sociedad civil y sus organizaciones. Un apoyo adicional a

la democratización lo constituye la observación de los procesos electorales y la vigilancia de los derechos humanos.

Como se sabe el talón de Aquiles de **las democracias es el crecimiento económico**. La responsabilidad fundamental de encontrar fórmulas de integración adecuadas y un modelo de desarrollo compartido que las vertebré, corresponde a los propios países centroamericanos. El momento para ello es crucial. Centroamérica debe tener en cuenta su situación geopolítica y económica estratégica para Estados Unidos, Europa y Japón, una carta que puede jugar con mayor libertad en un mundo en que los polos de poder tradicionales dan lugar a otros. En Centroamérica se han establecido las salidas negociadas a sus conflictos internos y se ha iniciado la desmilitarización. Se está propiciando también un fortalecimiento de los gobiernos y la sociedad civil que puede enfrentar el intervencionismo de años atrás y sacar el mayor provecho de la colaboración externa.

Por ejemplo, como ha recomendado la Comisión Económica para América Latina, la Iniciativa de la Administración Bush debe tener por interlocutores en el área a gobiernos con una posición común que condense la experiencia del Mercado Común Centroamericano. Esa posición debe considerar la ampliación previa de los mercados domésticos, lo que sugiere un paso intermedio a la liberalización económica. Debe también respetar convenios semejantes que puedan establecerse con otros países y grupos de países, dentro y fuera de América Latina, como los que ofrece la Comunidad Económica

Europea. Debe también negociar la **eliminación inmediata de restricciones comerciales** en los ramos en los que Centroamérica tiene ventajas comparativas. En general, como advierte la CEPAL, "las relaciones de los programas de apoyo a la formación de una zona de libre comercio con los Estados Unidos, deberían orientarse a crear y modernizar las capacidades productivas regionales a fin de asegurar un doble objetivo: impulsar las transformaciones productivas que garanticen a medio término el re acceso al desarrollo sostenido, y reducir los efectos negativos del propio tratado de libre **comercio en el corto y mediano plazos**".

Las Naciones Unidas han elaborado **un concepto de "desarrollo humano"** con suficiente neutralidad ideológica para servir de guía a los propósitos de los países centroamericanos. Ese desarrollo se mide por expectativas de vida, la alfabetización y el poder de compra, así como el crecimiento económico y el bienestar. Es un concepto global que atiende tanto al crecimiento económico como a el desarrollo de las personas. Implica la disminución de los recursos destinados al presupuesto militar, la restricción de los subsidios a empresas estatales ineficientes y los que favorezcan la concentración de la riqueza, tanto como la abolición de las regulaciones innecesarias en la esfera económica. A ese concepto de desarrollo **pueden recurrir los gobiernos centroamericanos** para normar sus esfuerzos de integración.

Por su parte, la CEPAL ha definido un modelo de desarrollo intermedio entre el neoliberalismo a ultranza y el viejo pro-

teccionismo estatista, al que se ha denominado "desarrollo desde adentro". Implica la cuidadosa y sistemática combinación de elementos de comercio internacional y mercado interno para proporcionar una dinámica productiva que supere en las carencias sociales y ayude a construir sociedades menos polarizadas. Esta concepción de desarrollo da un lugar especial al sector social, pero reclama una estructura gubernamental mesurada, eficiente y capaz.

"MEXICO y CENTROAMERICA: PERSPECTIVAS DE LA APERTURA COMERCIAL"

Miguel Angel Toro

I. INTRODUCCION

La presente ponencia analizará la transformación de la política comercial mexicana operada en los últimos nueve años, así como las nuevas oportunidades que, a la luz de este proceso, surgen para estrechar los lazos comerciales y económicos con las naciones de Centroamérica.

La crisis económica mexicana de 1982 parece la expresión más genuina del desfase de un modelo de desarrollo, la **sustitución de importaciones, con respecto** a la realidad mundial. La estrategia de sustitución de importaciones buscó propiciar y consolidar el crecimiento de la industria doméstica con base en la protección de la planta productiva mexicana, mediante múltiples facilidades fiscales, transferencias financieras y, sobre todo, de una fuerte limitación de la competencia externa.

Estas líneas generales de política económica contribuyeron a la expansión de la industria manufacturera, pero a un costo considerable para la eficiencia del aparato productivo, el equilibrio de las finanzas públicas, el empleo y la distribución del ingreso.

La ineficiencia en la asignación de los recursos económicos, resultado de la gran distorsión en los precios de los productos y los factores, creó brechas entre la

rentabilidad privada y social. Los subsidios directos e indirectos a la industria manufacturera frecuentemente propiciaron márgenes de utilidad elevados y capacidad de producción excesiva. El alto rendimiento obtenido con la sustitución de importaciones, los bajos precios de los productos básicos, los costos elevados de los insumos, la sobrevaluación del tipo de cambio y las medidas de protección comercial, sesgaron la producción en contra de los productos básicos y exportables.

Todo ello, aunado al mantenimiento de tasas de interés reales muy bajas o negativas, afectó adversamente al empleo, ya que se obstaculizó la asignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas y se favoreció el desarrollo de productos intensivos en capital en detrimento del empleo de mano de obra. Por su parte, los altos márgenes de utilidad y la transferencia de rentas desde la agricultura al sector manufacturero fomentaron una mayor concentración del ingreso.

La sustitución de importaciones también arrojó resultados desfavorables en la balanza de pagos. Las restricciones cuantitativas y la sobrevaluación del peso retardaron el crecimiento de las exportaciones y el aborro de divisas fue reducido en términos absolutos, por la necesidad de importar insumos y maquinaria. Ello, a su vez, agudizó la necesidad de divisas

y, estimulado por la excesiva liquidez del mercado mundial de capitales, el endeudamiento externo, público y privado, se **incrementó a niveles exorbitantes.**

Tras la crisis y devaluación de 1976, la necesaria reorientación de la política económica pudo diferirse gracias a la repentina bonanza que propició el descubrimiento de nuevas reservas petroleras en el país y la conversión de México en uno de los principales exportadores de hidrocarburos del mundo. Después del aumento de los precios internacionales del petróleo, en la segunda mitad de 1979, el gobierno se excedió en la expansión del gasto público. Este dominó el desarrollo de la demanda agregada y contribuyó a la rápida expansión del producto interno y el empleo, pero también crecieron rápidamente las importaciones y aumentaron los precios internos.

El deterioro en las finanzas públicas y la inflación provocaron tensiones en el tipo de cambio y propiciaron fugas de capital. El aumento en las tasas de interés en el mercado internacional de capitales, el debilitamiento del mercado mundial del petróleo a mediados de 1981, la recesión internacional y las dificultades para obtener crédito externo adicional agravaron la situación económica del país.

Hacia finales de 1982, el país se encontraba inmerso en una crisis de magnitudes sin precedente. La actividad productiva se había prácticamente paralizado, se registraba una creciente fuga de capitales y la inflación amenazaba con convertirse en un proceso inmanejable; existía además una aguda restricción de

divisas, que llevó a la suspensión temporal y negociada del pago del servicio de la deuda externa.

n. LA REORIENTACION DEL MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO

La crisis de 1982 obligó a México a replantear las premisas de su crecimiento. La estrategia de desarrollo endógeno, seguida hasta entonces, ya no era viable dados los profundos cambios en la naturaleza de la economía mundial y en los presupuestos de la competitividad individual de las naciones. Era necesario encontrar un nuevo motor del crecimiento en los beneficios del comercio exterior y, para ello, resolver, en el corto plazo, los problemas de crisis en la balanza de pagos y, en el mediano plazo, propiciar la competitividad de la planta productiva nacional, atrofiada por largos años de aislamiento.

La nueva estrategia de desarrollo se fincó en tres pilares: la estabilización de las grandes variables de la economía; la promoción de la eficiencia y competitividad de las empresas nacionales y la inserción provechosa en la nueva economía mundial.

El primer pilar requería un vigoroso ejército de saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación y la adecuación del servicio de la deuda a la capacidad real de pago del país.

El segundo pilar precisaba reencauzar las energías políticas y sociales en la

dirección de un cambio estructural que promoviera la competitividad del aparato productivo. Para ello, el Estado debía transformar su papel regulador en uno básicamente promotor de la actividad **económica**.

El tercer pilar exigía iniciar una nueva estrategia de vinculación con el mundo que permitiera maximizar las ventajas comparativas del país y, a la vez, le facilitara participar activamente en la conformación, en marcha, de un nuevo mapa económico mundial.

Para aprovechar los beneficios del **comercio exterior era menester desmantelar** el impresionante aparato proteccionista, bajo el cual se había cobijado la industria nacional en la etapa de la sustitución de importaciones. Por eso, de 1983 a la fecha, la política de apertura comercial se ha convertido en una punta de lanza de la política económica general.

ID. LA EVOLUCION DE LA POLITICA COMERCIAL

A) La etapa inicial de apertura: de 1983 a mediados de 1985. La nueva estrategia de apertura comercial se inició con un desmantelamiento gradual del aparato proteccionista, debido básicamente a la insuficiencia de divisas y a que la debilidad financiera de las empresas, producto de la crisis de 1982, creaba temores de que la apertura pudiera dislocar el aparato productivo.

A principios de 1983 la totalidad de las importaciones requería de permiso

previo, situación que se mantuvo durante todo ese año. Sin embargo, se decidió **realizar una reducción arancelaria**, que consistió básicamente en reclasificar a arancel de cero, 41 fracciones, que representaban alrededor del 20 por ciento del valor de las importaciones. De esta forma el arancel promedio ponderado por la importación, que en 1982 era de 16.4, disminuyó a 8.0 por ciento y la dispersión arancelaria ponderada por la importación pasó de 21.1 a 12.7.

En 1984 se inició la remoción de los permisos de importación. En ese año, se eliminó el requisito de permiso previo para más de la tercera parte de las fracciones existentes, las cuales amparaban el 17 por ciento del valor de las importaciones; en su mayoría, las fracciones liberadas correspondían a bienes intermedios y de capital. Sin embargo, a pesar de **estos cambios**, a finales del **primer semestre** de 1985, un poco más del 90% del valor bruto de la producción continuaba bajo permiso previo.

En materia arancelaria, de fines de 1982 a mediados de 1985, se redujo el número de tasas de 13 a 10, lo que permitió una ligera disminución en la dispersión arancelaria. No obstante, se mantuvo el rango de 0 a 100 por ciento en la estructura arancelaria.

B) Las reformas de julio de 1985. Hasta 1985, las exportaciones no petroleras habían mostrado un claro repunte, con tasas de crecimiento del 32 y 20 por ciento durante los dos años previos. Las medidas iniciales de apertura comercial, junto con una depreciación real del tipo

de cambio del 22 por ciento en comparación con el año de 1981, le dieron un importante impulso a este sector. No obstante, las ventas no petroleras al exterior comenzaron a perder su dinamismo durante 1985. De hecho, durante ese año registraron una contracción en términos de valor del 11 por ciento.

Con objeto de dar una mayor competitividad a la economía y permitir que el sector exportador se convirtiera en una de las principales fuentes de expansión productiva, a mediados de 1985 se decidió reducir sustancialmente el sesgo antiexportador que aún prevalecía en el sistema de protección comercial. Las medidas **consistieron básicamente en sustituir un alto número de permisos de importación por aranceles, aumentar la tarifa para buena parte de los permisos eliminados y ampliar el número de fracciones sujetas a precio oficial.** Si bien los cambios efectuados no redujeron la protección arancelaria, sí constituyeron un importante avance hacia una mayor eficiencia y transparencia en la política de comercio **exterior.**

De este modo, en julio de 1985, el número de fracciones sujetas a permisos disminuyó de 5,219 a 2,155 y en los **meses posteriores continuaron liberándose** fracciones, para quedar con permiso previo sólo 839 a finales del año. De esta forma, el 90 por ciento de las fracciones y el 62 por ciento del valor de las importaciones quedó exento del requisito de permiso previo. Sin embargo, las fracciones controladas correspondían a una parte importante de la industria, como las ramas automotriz, electrónica y farma-

céutica, así como a productos agrícolas, petróleo crudo y sus derivados y la mayoría de los bienes de consumo final.

La eliminación de permisos de importación fue compensada con incrementos arancelarios para aproximadamente el 15 por ciento de las fracciones, aumentando en muchos casos de 10 por ciento a 25 por ciento o 40 por ciento. Adicionalmente, nuevas fracciones fueron sujetas a precio oficial (1,188 fracciones estaban sujetas a este precio a fines de 1985).

Con las reformas de 1985, el valor bruto de la producción sujeta a permiso disminuyó de 92 por ciento en junio de ese año a 47 por ciento en diciembre; el arancel promedio ponderado pasó de 8.5 por ciento a 13.3 por ciento, y aumentó la tasa de cobertura de los precios oficiales de 19 por ciento del valor bruto de la producción a 25 por ciento.

C) **El ingreso de México al GATI.** Para consolidar el esfuerzo de apertura, buscar un acceso seguro y permanente de nuestras exportaciones a los mercados **mundiales y contar con una instancia internacional para dirimir disputas comerciales,** México ingresó al GATI en agosto de 1986.

Durante el proceso de adhesión, el país se comprometió a continuar reduciendo las fracciones sujetas a permiso de importación, eliminar los precios oficiales y consolidar un arancel máximo de 50 por ciento para toda la tarifa del impuesto general de importación (TIOI), a excepción de una lista de 373 productos,

consolidados a distintos niveles arancelarios en un rango entre 0 y 50 por ciento. **Asimismo, México suscribió los códigos** relativos a *antidumping*, valoración aduanera, licencias de importación y **obstáculos técnicos al comercio.**

Cabe señalar que, para entonces, los precios oficiales se aplicaban únicamente al 7.2 por ciento del valor de las importaciones y existían aranceles de 50 por ciento o superiores sólo para el 4 por ciento del valor de las importaciones. Paralelamente a la adhesión al Acuerdo General, México publicó la Ley de Comercio Exterior y su reglamento en diciembre de 1985 y enero de 1986, respectivamente, a efecto de complementar la apertura comercial con un sistema para combatir prácticas desleales de comercio.

Como parte del proceso de adhesión de México al GATI y al Código de Valoración Aduanera, en 1986, los precios oficiales entraron en su fase final de eliminación. Se redujo el arancel máximo de 100 por ciento a 50 por ciento y posteriormente, se estableció un programa de desgravación gradual que reduciría el arancel máximo hasta 30 por ciento para octubre de 1988. En relación a los permisos, durante ese año no se realizaron avances importantes.

En 1987, el programa de liberalización avanzó sustancialmente, lográndose una profundización importante en la sustitución del permiso previo por el arancel, **una reducción significativa de este último**, así como la eliminación casi total de los precios oficiales.

En efecto, en la primera mitad del año se dieron de baja un número importante de permisos de importación, se eliminaron los precios oficiales para 372 fracciones arancelarias y el arancel máximo se redujo a 40 por ciento. Durante la segunda mitad del año, prácticamente todos los precios oficiales fueron eliminados.

Cabe destacar que en septiembre de 1985, México debió absorber un costo presupuestal equivalente a aproximadamente 2 por ciento del PIB como consecuencia de los terremotos que sufrió el país. Adicionalmente, durante 1986 se registró una gran reducción en los precios internacionales del petróleo que significó una pérdida equivalente a cerca del 6 por ciento del PIB. Con todo, el proceso de apertura continuó avanzando. La economía se ajustó por medio de una reducción en el déficit primario del sector público equivalente a 1.8 por ciento del PIB y **un incremento en el tipo de cambio real de casi 50 por ciento.** De esta forma se evitó **un mayor deterioro en las cuentas externas, sin necesidad de utilizar mecanismos restrictivos del comercio. La continuación de la política comercial hacia la apertura, ante los choques externos que se registraron, evidenció el carácter permanente de la liberalización comercial.**

Las medidas de liberalización comercial y el incremento registrado en el tipo de cambio real dieron un nuevo impulso al sector exportador no petrolero, que reinició su expansión desde los primeros meses de 1986. Por su parte, las importaciones detuvieron su crecimiento, producto de la magnitud de la depreciación

real del peso y de una contracción en la actividad económica del 3.7 por ciento registrada **durante** 1986. De esta forma, la **apertura** no se tradujo en una presión en la balanza comercial y facilitó así la continuación del programa de liberalización de importaciones.

D) El Pacto de Solidaridad Económica: diciembre de 1987-1988. La **merma en los ingresos gubernamentales** provenientes de la exportación del petróleo, la indispensable aceleración en el desliz en el tipo de cambio y la **comoción en los mercados bursátiles, externo e interno, generaron inevitablemente** una mayor incertidumbre, inestabilidad financiera y fuertes presiones inflacionarias en 1986 y 1987.

A finales de 1987, la economía se encontraba al borde de un proceso **hiperinflacionario. Fue necesario entonces instrumentar** un nuevo programa de ajuste, que se denominó Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Como parte de dicho **programa, se decidieron reformas comerciales** adicionales; estas constituyeron un elemento esencial para la estabilización de la economía, ya que facilitaron el arbitraje de los precios internacionales sobre los internos. Dicho arbitraje ha sido cada vez más efectivo, en la medida en que se ha consolidado la presencia de la competencia internacional en el mercado **interno.**

A partir de la puesta en marcha del **PSE, la economía comenzó a someterse plenamente a la competencia internacional.** Junto con las medidas de liberalización, se dio una apreciación gradual

del tipo de cambio real, ya que se **desaceleró** el desliz cambiario a un nivel inferior al de la inflación con objeto de imponer una ancla a esta última. Cabe señalar que la apreciación del tipo de cambio real comenzó a partir de un nivel que representó una depreciación real de casi 40 por ciento respecto al nivel registrado aún después de las devaluaciones de 1982. Lo anterior, aunado al hecho de **que se contaba con un monto de reservas internacionales** histórico de 13.7 mil millones de dólares, proporcionó un amplio margen para el manejo del tipo de **cambio como instrumento de estabilización.**

Año	Tipo de cambio	
	Tipo de cambio nominal	Tipo de cambio real (1970=100)
1981	24.5	90.8
1982	56.4	124.2
1983	120.1	133.3
1984	167.8	110.5
1985	256.9	106.2
1986	611.8	156.4
1987	1378.2	170.4
1988	2273.1	140.4

En la etapa del PSE, el avance más importante en la apertura comercial se dio en materia arancelaria. Al inicio del pacto (diciembre de 1987), se adelantó y profundizó el programa de desgravación original: el arancel máximo fue reducido de 40 a 20 por ciento, porcentaje menor al 30 por ciento que se había programado para finales de 1988, y los niveles se **compactaron únicamente en cinco categorías** (0, 5, 10, 15 Y 20 por ciento). Esta **situación contrastaba favorablemente con**

la observada al inicio de la administración del Presidente De la Madrid, cuando existían 16 niveles arancelarios, con un rango entre 0 y 100 por ciento.

Arancel máximo y número de tasas

<u>arancelarias,=====</u>		
Año	Arancel máximo	Número de tasas arancelarias
1982	100	16
1983	100	13
1984	100	10
1985	100	10
1986	45	11
1987	20	5
1988	20	5

En general, se asignó una tasa arancelaria más elevada para productos con mayor nivel de procesamiento en la cadena productiva, y se dio mayor protección a los bienes para los cuales existía producción nacional. Naturalmente esto conllevó el problema de brindar mayor protección a industrias a menudo ineficientes y discriminar en contra de potenciales productores de bienes que aún no se fabricaban en el país.

En 1988 se continuó con el proceso de liberalización en el marco del PSE. En enero, se eliminaron en su totalidad los precios oficiales, a la vez que se eximió del requisito de permiso previo a la importación de prendas de vestir, maquinaria agrícola usada y pastas para papel. En diciembre de 1988 quedaban 290 fracciones sujetas a permiso, principalmente en las ramas del petróleo y derivados, agropecuaria y forestal, automotriz, far-

macéutica, equipo de cómputo y producto suntuarios. En algunas de estas ramas existían empresas autorizadas para importar con un arancel de cero las partes y componentes que requerían en su proceso productivo, si previamente se habían comprometido a un programa específico de fomento autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Estas autorizaciones se extendían con base en la regla 8a. de la Ley del Impuesto General de Importación. Naturalmente, esto propiciaba una importante distorsión en la estructura arancelaria, en los niveles de protección efectiva y en la asignación de recursos.

E) La política comercial de la administración del Presidente Salinas. Desde el 1o. de diciembre de 1988, la administración del Presidente Salinas advirtió que para aprovechar plenamente los beneficios de la apertura comercial y elevar la competitividad del país, era indispensable propiciar la integración del mercado mexicano a la economía mundial y, por ende, continuar perfeccionando el proceso de racionalización de la protección iniciado desde 1983.

El perfeccionamiento de la apertura comercial busca fundamentalmente proporcionar a la actividad comercial un marco normativo claro y transparente que evite la discrecionalidad en su interpretación; conformar una protección comercial aún más homogénea entre los sectores económicos, de manera que se eviten distorsiones en la rentabilidad intersectorial y se propicie una asignación eficiente de recursos; y garantizar condiciones de competencia equitativas entre

productores nacionales y extranjeros.

Para lograr lo anterior, se han introducido reformas en el manejo de los instrumentos fundamentales de política comercial, como las medidas no arancelarias y la política arancelaria:

f) Medidas no arancelarias.

A fines de 1988, las restricciones cuantitativas habían sido sustituidas por aranceles para casi toda la economía. Con todo, se ha continuado avanzando en la eliminación de los permisos previos. En efecto, en diciembre de 1988 sólo 21 por ciento del valor de lo importado requería licencia y aetnalmente el porcentaje es menor al 14 por ciento. Los productos recientemente liberados incluyen equipo de cómputo (abril de 1990); papel periódico (mayo de 1990); semillas oleaginosas, algunas grasas Yaceites animales y vegetales (julio de 1990); algunos productos farmacéuticos (enero de 1991), Y manzana (junio de 1991).

En términos de fracciones arancelarias, los permisos de importación ya sólo se aplican a 200 de las 11,820 fracciones que componen la TIG!. Los permisos prevalecen sólo para el petróleo y algunos de sus derivados, para 63 fracciones del sector pesquero, agropecuario y agroindustrial y, temporabnente, para algunas fracciones del sector farmacéutico y de la tanta automotriz. Adicionalmente, aún se requiere permiso de importación para partes y componentes bajo una sola clasificación arancelaria, de acuerdo con lo establecido en la regla 8a de la Ley del Impuesto General de Importación. Natu-

rabnente, las importaciones de estupefacientes y de armas también están sujetas a control.

En el sector petrolero, los controles a la importación acatan los lineamientos coustitucionales, que reservan al Estado la explotación y comercialización del petróleo y los demás hidrocarburos.

Los productos sujetos a permiso de importación en el sector agropecuario y pesquero son: carne de pollo y pavo; grasas y aceites animales; langosta y camarón; huevo, leche en polvo y otros productos lácteos; copra, frijol, papa, uva, maíz, trigo, cebada, café y tabaco.

En el sector farmacéutico, se diseñó un programa de apertura gradnal en enero de 1990. A la fecha, se han liberado 50 de las 75 fracciones que requerían permiso de importación antes de 1990; las fracciones liberadas representan aproximadamente tres cuartas partes del valor de las importaciones previamente sujetas a control. Se tiene prevista la liberación total del sector a más tardar a fines de 1993.

En el sector automotor, se introdujo un programa gradnal de liberalización que inició en noviembre de 1990 y tiene prevista su finalización en octubre de 1994. A partir de los modelos 1991, las industrias terminales iniciaron la importación de automóviles, autobuses y tractocamiones, bajo ciertas condiciones de saldo de divisas, que van flexibilizándose annalmente. De esta suerte, durante el año-modelo 1991, por cada peso de importación de vehiculos nuevos

las industrias terminales requieran un superávit comercial de 2.5 pesos; para los años-modelo 1992 y 1993, la razón disminuye a 2.1, y a partir del año-modelo 1994, se reduce a 1.75.

Respecto a la importación bajo la regla Sa.de la Ley del Impuesto General de Importación, se decidió modificar su operación a efecto de eliminar la franquicia arancelaria y reclasificar las fracciones. Actualmente, existen 39 fracciones bajo las cuales se puede importar al amparo de la regla 8a pero con un arancel general del 10 por ciento. De esta forma, se otorga la facilidad administrativa para importar ágilmente partes y **componentes, sin generar distorsiones** en la estructura arancelaria.

Finalmente, en relación al otorgamiento de los permisos de importación y **exportación, se instrumentó un mecanismo** claro y transparente denominado Sistema de Permisos de Exportación e Importación, consistente con el código de las licencias de importación del GATT. **Para su elaboración, se definieron criterios** generales de asignación, que bajo permitido la automatización del procedimiento y evitan la discrecionalidad en las resoluciones; además, se ha avanzado en la descentralización y la simplificación administrativa ya que dicho sistema enlaza a las delegaciones estatales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, permitiendo que la expedición de permisos de importación y exportación sea local.

La política en materia de permisos de exportación no ha sufrido modificaciones

sustanciales. Los permisos de exportación se aplican de manera excepcional y responden básicamente a tres objetivos: garantizar el abasto nacional en mercados aún sujetos a fuertes distorsiones, conservar los recursos naturales, contribuir a evitar problemas ecológicos y de salud a nivel internacional y cumplir con las cuotas establecidas en acuerdos internacionales sobre productos específicos, como en el caso de los productos siderúrgicos.

Actualmente, sólo el 7 por ciento de las fracciones arancelarias está sujeto a permiso de exportación y el valor de las exportaciones mediante éstas representa asimismo el 7 por ciento del total. Los permisos se aplican principalmente a exportaciones de fundición y manufacturas de hierro y acero (60 por ciento), a productos agropecuarios y pesqueros (19 por ciento) y al petróleo, productos petrolíferos y petroquímicos básicos (11 por ciento).

Existen otras disposiciones por parte de diversas secretarías que inciden en las importaciones, como es el caso de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Pesca y la Secretaría de la Defensa Nacional. Dichas disposiciones están siendo especificadas en manuales de procedimientos, con objeto de hacer más transparente y predecible su operación. Adicionalmente, se elabore un decreto para definir claramente las fracciones arancelarias sujetas a este tipo de **disposiciones a fin de contar con un sistema** ágil y transparente que facilite las **operaciones en aduanas**.

ii) Política arancelaria.

La tarifa del impuesto general de importación se ha estructurado de manera que se otorga una protección escalonada en la cadena productiva, aumentando las tasas arancelarias con el grado de elaboración del producto. La estructura arancelaria busca cumplir con el objetivo de otorgar el nivel de protección deseado, distorsionando el mínimo la asignación de recursos entre sectores.

Para lograr este último objetivo, la presente administración aumentó, en diciembre de 1988, los aranceles a 10 Y 15

por ciento para la mayoría de las fracciones que estaban exentas o causaban un arancel de 5 por ciento. Actualmente, el arancel promedio ponderado por la importación se sitúa en 10.8 por ciento, persisten cinco tasas arancelarias (0,5,10,15 y 20 por ciento), más del 95 por ciento de las fracciones causan un arancel entre 10 y 20 por ciento y en este rango, se registra más del 70 por ciento del valor de las importaciones. Ello ha permitido que la dispersión arancelaria se ubique en sólo 4.5 por ciento y se cuente, así, con una estructura arancelaria mucho más homogénea entre los sectores.

Indicadores de la TIGI 1982 - 1990

Año	Arancel promedio ponderado	dispersión arancelaria
1982	16.4	24.8
1983	8.0	23.8
1984	8.5	22.5
1985	13.3	18.8
1986	13.1	14.1
1987	5.6	6.8
1988	6.1	7.1
1989	10.1	4.5
1990	10.2	4.5

Estructura de la TIGI por niveles arancelarios

Nivel arancelario	Fracciones	%	Valor de las importaciones {Ier. trimestre 1991}	%
0	298	2.5	1,298,024	21.8
5	85	0.7	80,111	1.3
10	5,781	48.9	2,042,524	34.3
15	3,256	27.5	1,378,327	23.2
20	2,399	20.3	1,151,220	19.3
Totales	11,819	100.0	5,950,206	100.0

Posteriores modificaciones a los niveles arancelarios, serán resultado de solicitudes específicas aprobadas en el seno de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE) o de reducciones negociadas en los acuerdos comerciales que se concreten con nuestros **socios comerciales**.

Los impuestos a la exportación se utilizan de forma mínima, básicamente para algunas especies animales cuya explotación se quiere desincentivar, para algunos derivados del petróleo y para productos considerados como patrimonio histórico. Sólo existen cuatro niveles arancelarios: 0, 5, 25 Y 50 por ciento y únicamente 27 fracciones de las 5,199 correspondientes a exportaciones causan arancel. De esta forma, 99 por ciento del valor de lo que se exporta está exento del pago de este impuesto.

IV, LA ESTRATEGIA MEXICANA DE NEGOCIACIONES

México ha impulsado una amplia campaña de liberación comercial y cooperación económica con las regiones que constituyen los principales socios comerciales del país.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATI, nuestro país pugna por que se adapten las reglas y disciplinas del acuerdo a las nuevas realidades económicas internacionales. **se recompensen** los esfuerzos de apertura comercial unilateral y se encaucen las tendencias regionales hacia el fortalecimiento de los intercambios mundiales.

Amén de nuestro interés por fortalecer y mejorar el sistema multilateral de comercio, México busca propiciar el aumento y la liberalización de sus flujos comerciales con sus principales socios comerciales.

Con Norteamérica, México negocia un Tratado Trilateral de Libre Comercio **que deberá, reconociendo las diferencias entre nuestras distintas economías, asegurar** la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones mexicanas, garantizar la desaparición de las barreras **no arancelarias que enfrentan nuestros** productos y posibilitar un acceso seguro a los mercados. El logro de estos objetivos ampliará la posibilidad de madurar proyectos más sólidos y ambiciosos de **exportación y reforzará nuestra capacidad competitiva**.

Con la Cuenca Oriental del Pacifico, México busca, por medio de la **intensificación de las relaciones bilaterales y de su participación activa en los principales foros de concertación regional, incrementar** las ventas de nuestros productores a esos países y atraer mayores niveles de **inversión y tecnologías de punta**.

Con la Comunidad Europea, México **ha suscrito un nuevo marco normativo para las relaciones económicas, que comprende acciones de cooperación específicas en los ámbitos del comercio, la inversión, la transferencia de tecnología, la propiedad intelectual y las normas, entre otros**. Asimismo, con el resto de Europa, se persigue concretar esquemas de **cooperación económica amplios y pragmáticos**.

Respecto a las relaciones con América Latina y el **Caribe**, estas constituyen un tema de gran relevancia no sólo por la fortaleza de los lazos históricos, culturales y de identidad que nos unen con el subcontinente, sino por el enorme beneficio que pueden reportar, para todas las partes, el incremento de los intercambios comerciales y de la inversión entre los países del área.

El subcontinente latinoamericano representa un mercado potencial de más de 440 millones de habitantes. La reactivación de los flujos intrarregionales de comercio y el aprovechamiento de las complementariedades de sus economías, por medio de estrategias realistas y acuerdos concretos, constituyen una estrategia plenamente viable para impulsar el crecimiento económico conjunto de los países del área.

Sin embargo, hasta hace poco, la retórica sobre la integración de América Latina y el **Caribe** no se había traducido en acciones concretas. En 1989, por ejemplo, el comercio total entre los países miembros de la ALADI representó únicamente el 14 por ciento del comercio mundial de la región latinoamericana. En el caso de nuestro país México realiza cerca del 6 por ciento de su comercio exterior con países de América Latina y el **Caribe**.

Son tres las causas principales que han obstaculizado la realización de mayores flujos de comercio entre los países del **área**:

En *primer* lugar, el proteccionismo,

que durante mucho tiempo estuvo ligado a la estrategia de sustitución de importaciones, **alentó una asignación de recursos** en detrimento de los bienes exportables.

En *segundo* lugar, la crisis económica de los años ochentas trajo, para muchos países de la región, problemas de balanza de pagos que propiciaron la utilización generalizada de restricciones arancelarias y no arancelarias. Además, la crisis conllevó un enorme empobrecimiento que desestimuló drásticamente los intercambios comerciales intrarregionales.

En *tercer* lugar, debemos reconocer que los principales organismos y mecanismos de integración del subcontinente no han logrado activar sustancialmente los flujos comerciales entre los países de la región. En parte, esto responde a que los acuerdos comerciales vigentes incluyen un limitado número de productos preseleccionados a los que se conceden preferencias o descuentos sobre los **aranceles nominales, que se mueven sin restricción** alguna.

En América Latina, hoy existen condiciones más propicias para revitalizar y adaptar nuestros mecanismos de integración: los efectos más visibles de la crisis de la década pasada comienzan a menguar y la reticencia regional a la liberalización comercial disminuye.

Por ello, México propuso, en voz del Presidente Salinas, una nueva estrategia para reactivar y liberalizar el comercio entre los países miembros de la ALADI que, sustentada una cobertura amplia de

bienes en los acuerdos comerciales y la fijación de un arancel máximo entre los países negociantes, asegure la eliminación paulatina y más amplia posible de las barreras al comercio y garantice la reciprocidad en las concesiones y los beneficios. Con estos criterios, hemos avanzado en la negociación con Chile, Colombia y Venezuela.

V. LAS INICIATIVAS MEXICANAS EN CENTRÜAMERICA y EL CARIBE

México siempre ha otorgado gran importancia a su relación con los países centroamericanos y del Caribe. Permitanme mencionar algunas acciones que hacen manifiesto lo anterior:

- 1) México brinda, de manera unilateral, apoyo económico a varios países **centroamericanos, mediante** acuerdos de preferencias comerciales denominados acuerdos de alcance parcial, suscritos en el marco de la ALAD!. Dichos acuerdos benefician las importaciones provenientes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con preferencias arancelarias que varían de 70 por ciento a 80 por ciento.
- 11) México administra importantes cuotas de importación de las zonas libres de Quintana Roo, Chiapas y la franja fronteriza colindante con Guatemala. Por medio de estas cuotas, las mercancías elaboradas en los países centroamericanos se importan sin pago de arancel, a excepción de una lista de bienes conside-

rados como sensibles a la economía mexicana. Las importaciones en las zonas libres pagan un arancel **promedio** de 1 por ciento en comparación con un arancel promedio de 10 por ciento al interior del país.

- 111) México dispuso una línea de crédito por 65 millones de dólares para **financiar a mexicanos que adquieran** productos o servicios centroamericanos.
- IV) México participa activamente en el Banco Centroamericano de Integración Económica y promueve la integración económica y el desarrollo de proyectos en el área.
- V) México y Venezuela han renovado repetidamente el acuerdo de San José, mediante el cual abastecen de petróleo a la región con esquemas preferenciales de financiamiento.
- VI) México ha establecido, en lo interno, la Comisión Mexicana de **Cooperación con Centroamérica, a fin** de coordinar efectivamente las acciones hacia la zona.

Todas estas acciones, sin embargo, **han tenido un éxito limitado en términos** de alentar el desarrollo económico de la región y elevar los flujos de comercio e **inversión. Por consiguiente, es menester** consolidar estas acciones y avanzar hacia **un acercamiento más ambicioso basado** en compromisos mutuos que eviten el impacto adverso de la incertidumbre provocada por los sistemas de preferen-

cias unilaterales.

Con esta nueva perspectiva, durante la Primera Reunión Cumbre de Presidentes de México y Centroamérica, celebrada en nuestro país, se dio a conocer la llamada "**Declaración de Tuxtla Gutiérrez**" en el marco de la cual se suscribieron las bases de un acuerdo de complementación económica entre México y los países centroamericanos. En esta Declaración, los jefes de Estado de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua acordaron instrumentar siete programas:

- 1) Un profundo programa de **liberalización comercial que otorgara acceso seguro a los mercados y certidumbre a los exportadores y condujera al establecimiento de una zona de libre comercio.** Naturalmente, el proceso de liberalización tomará en consideración las diferencias económicas entre los países e incluirá:

Un arancel máximo que será la base para la aplicación de un calendario de reducción arancelaria gradual y **automático.**

La eliminación completa de **barreras no arancelarias.**

Una lista limitada y negociada de productos que podrán estar exentos del programa de liberalización.

Un mecanismo de resolución de **controversias.**

Medidas de contingencia para hacer frente a distorsiones económicas que pudieran afectar significativamente los flujos de comercio.

Acciones para mejorar los servicios aduanales.

Medidas para liberalizar el transporte lo máximo posible.

- II) Un programa de cooperación financiera que incluye el compromiso de continuar las negociaciones hasta encontrar una solución apropiada al problema de la deuda centroamericana con **México.**
- III) Un programa para el desarrollo de las exportaciones centroamericanas a través de la identificación de **ventajas comparativas. la extensión de líneas de crédito para importadores mexicanos de bienes de Centroamérica y diversas actividades de promoción comercial.**
- IV) Un programa de promoción de **inversiones para crear más empleos,** modernizar las plantas productivas y apoyar proyectos de largo plazo mediante empresas mixtas, financiamiento adicional, tanto regional como internacional y capital de riesgo, mecanismos bilaterales de SWAPS con Centroamérica y un mejor uso de las facilidades financieras del acuerdo de San José.
- V) Un programa de cooperación en el sector primario que identificará oportunidades de inversión en el

sector y mejorará el acceso de estos productos al mercado mexicano y a **terceros mercados.**

- VI) Un programa de energía a través del cual México y Venezuela continuarán abasteciendo productos petroleros y apoyando proyectos **concretos en este campo, con mecanismos financieros preferenciales** bajo el acuerdo de San José.
- VII) Un programa de cooperación y **asistencia técnica para continuar capacitando estudiantes, técnicos y profesionales** de la región y apoyar las actividades de colaboración entre las universidades **y centros de estudios** de ambas partes.

A la luz de esta nueva estrategia se ha avanzado en las negociaciones bilaterales con Guatemala, El Salvador, Belice y, especialmente, Costa Rica.

Por lo que toca a las relaciones económicas con los países del Caribe, debe admitirse que, hasta ahora, han sido modestas. México aspira a tener un intercambio mas acvno con la zona. El año pasado el **Presidente Salinas realizó una visita a la República de Jamaica** y participó en la XI Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM. En esa ocasión, el Jefe de **Estado mexicano, se refirió a la importancia de estrechar los vínculos de todo tipo, sobre todo económicos, entre las partes: asimismo. anunció la suscripción de un convenio de promoción comercial entre BANCOMEXT y CARICOM. Al amparo de este convenio. México organizó un evento en Cancún, en junio pasado,**

para examinar las oportunidades de negocios entre México y los países de la Cuenca del Caribe.

Así pues, México busca estrechar su **vinculación económica y comercial con Centroamérica y el Caribe, y confía en que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá coadyuve al logro de este propósito.**

Un tratado de libre comercio entre los **países de Norteamérica representa un paso necesario para avanzar gradualmente hacia un mercado hemisférico más amplio.**

Las acciones bilaterales que Canadá, Estados Unidos. México y otros países están emprendiendo para apoyar el desarrollo de Centroamérica y el Caribe **deben servir como catalizador para estimular sus propios procesos de integración subregionales. Un mercado común centroamericano y un CARJCOM consolidados serán la mejor garantía para que estos países aprovechen las oportunidades que derivarán del tratado de libre comercio de Norteamérica y de la creación de una zona de libre comercio entre México y Centroamérica.**

VI. CONCLUSIONES

En los años recientes hemos sido testigos de una de las transformaciones más profundas del mundo moderno: la globalización internacionaliza los procesos productivos, aumenta la interdependencia entre los países y multiplica el impacto de las decisiones políticas y

economías y de los movimientos sociales nacionales. Para mantener su soberanía y su viabilidad como naciones independientes, todos los países experimentan la necesidad de responder a las transformaciones con una mayor elevación de su productividad y competitividad.

Las naciones que han sabido adaptarse a las nuevas condiciones internacionales son las que mejor han defendido su soberanía, desarrollado su economía y preservado su identidad. A su vez, los países que se han refugiado en la pretensión de la autarquía han condenado a sus pueblos al retraso científico, al estancamiento tecnológico y a la involución económica.

No hay una receta única para adaptarse a las nuevas condiciones y adquirir competitividad; los cambios son indisolubles de las peculiaridades propias de cada nación y región. Sin embargo, es imposible ignorar algunos elementos comunes e indispensables en los procesos de transformación económica exitosos, como la participación decidida en la economía mundial.

En México estamos convencidos de que no es posible consolidar un desarrollo sostenido, sin impulsar el crecimiento económico al sur de nuestras fronteras. Un área centroamericana próspera, no sólo garantiza la estabilidad política, sino que puede convertirse en un instrumento para consolidar el crecimiento de la economía del sur de México.

Es necesario, por ello, aprovechar a fondo las actuales oportunidades de

negocios concretos que brindan un trato especial y una economía, de suyo abierta. Asimismo, es preciso avanzar simultáneamente en la concreción de marcos normativos sencillos, pragmáticos y permanentes que den un verdadero impulso a la elevación de los flujos de comercio e inversión pues, como lo ha demostrado la experiencia histórica, las preferencias unilaterales por generosas que sean, sólo ejercen un efecto marginal en la integración de las economías.

En suma, es menester que, sin olvidar las diferencias económicas, ni la solidaridad tradicional de nuestro país con los países en desarrollo, avancemos en la elaboración de esquemas complementarios que despierten el interés permanente de los agentes económicos privados, auténticos protagonistas de cualquier proceso realista de integración.

"CAPACIDAD DE PAGO Y SOLVENCIA FINANCIERA DE LA ECONOMIA MEXICANA"(I)

Sergio Fadl

1. INTRODUCCION

La economía mexicana de los noventa presenta un perfil totalmente diferente al que tenía en 1982. México ha superado la crisis de la deuda externa y el estancamiento económico que caracterizaron la mayor parte de la década pasada. Una política económica consistente y sólida, basada en el cambio estructural y en la eliminación de las transferencias de recursos al exterior ha configurado al escenario de crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios.

El cambio estructural ha corregido las distorsiones y desequilibrios que impedían la estabilidad macroeconómica y limitaban el potencial del aparato productivo. El saneamiento de las finanzas públicas por medio del control del gasto, la reforma fiscal, la alineación de precios y tarifas de las entidades paraestatales, la eliminación de subsidios generalizados y la desincorporación de un número importante de empresas públicas no prioritarias, ha llevado a un abatimiento extraordinario del déficit financiero del sector público. Ello ha permitido liberar recursos para el sector privado, propiciando la

reactivación económica sobre la base de una mayor participación de este sector en la actividad productiva. Por otra parte, la apertura del sector externo de la economía y la desregulación del sistema financiero han contribuido a una mayor eficiencia y competitividad internacional.

La renegociación de una parte importante de la deuda pública externa entre 1989 y 1990 logró reducir de manera considerable la transferencia crediticia de recursos al exterior, con lo que se ha dado una solución permanente al problema de sobreendeudamiento externo. Mientras que en el periodo 1982 - 1988 dicha transferencia representó 5.8% del PIB, cifras preliminares indican que en 1990 fue favorable a México en 1.8%; es decir México volvió a ser importador neto de capital.

Como resultado de las reformas económicas, en los últimos dos años se ha observado una notable mejoría en las variables clave de la economía. El déficit financiero del sector público, como proporción del PIB se redujo de un promedio de 12.5% en el período 1982 - 1988, a 5.6% en 1989, a 3.5% en 1990 y se espera que durante 1991 haya disminuido a 1.9% sin considerar los ingresos por la privatización de empresas. Si se incluyeran dichos ingresos, el sector público tendría un superávit por primera vez en la historia moderna del país.

(1) En este trabajo se le dan los créditos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales y a la Dirección General Técnica de Crédito Externo.

Las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa promedio anual de 15.0% entre 1982 y 1990; en consecuencia, **estas exportaciones constituyen ahora** poco más del 62% de las exportaciones de mercancías, mientras que hace seis años, representaban sólo el 31.8%. Por otra parte, el ahorro financiero y la inversión privada se han recuperado; mientras que en el periodo 1982 - 1988 representaban 33.1% y 12.5% del PIB, respectivamente, en el bienio 1989 - 1990 ascendieron a 38.0% y 13.6%. Asimismo, se prevé un mayor incremento en 1991.

La evolución favorable de las finanzas públicas y el cambio estructural de la **economía mexicana han propiciado una** drástica reducción de la inflación, la recuperación del crecimiento económico y la acumulación de reservas internacionales a un nivel que permite financiar **entre cinco y seis meses de importaciones**. Entre 1982 y 1988 la tasa promedio de crecimiento real del PIB fue de prácticamente 0% y la inflación promedio se ubicó en 91.6%; en los dos últimos años estas variables han promediado 3.5% y 24.5%, respectivamente. Para 1991 la tasa de inflación esperada es de entre 14% y 17% lo cual implicaría acercarse paulatinamente a la meta de mediano plazo, que consiste en alcanzar niveles **de inflación similares a los internacionales**.

Un efecto positivo adicional ha sido la recuperación de la confianza interna y externa en la economía del país, como resultado de la mayor certidumbre de los agentes económicos.

En el contexto interno, la mayor certidumbre económica ha llevado a una sustancial reducción de las tasas de interés reales, que ha sido resultado de menores expectativas de inflación y de una menor prima de riesgo que demandan los ahorradores. Así, mientras que a mediados de 1989 la tasa de interés real se ubicó en 30% anual, en mayo de 1991 disminuyó a 6% anual, al mismo tiempo que el ahorro interno ha aumentado a niveles superiores a los históricos. Adicionalmente la disminución en la tasa de interés real ha fortalecido las finanzas públicas, creando **así un círculo virtuoso menores tasas - menor déficit - menor inflación**.

En el contexto externo, la mayor confianza en la marcha de la economía se ha reflejado en una entrada de recursos del exterior, tanto por repatriación de capitales e **inversión extranjera directa** y en cartera, como por el reingreso de México a los mercados voluntarios de capital y por los favorables términos logrados en la reciente renegociación de la deuda externa. Así, entre enero de 1989 y marzo de 1991 se repatriaron cerca de 5 mil millones de dólares, se desembolsaron aproximadamente 7.4 mil millones de inversión extranjera directa y 2.5 mil millones **ingresaron al país en forma de inversión en** el mercado accionario.

Cabe destacar que la mayor confianza en la economía mexicana y en las posibilidades de éxito del programa económico se ha reflejado en los precios de la deuda mexicana en el mercado secundario. Así, mientras que a finales de 1990 la tasa interna de retomo de los bonos a la par y de descuento era de aproximada-

mente 15%, en mayo de 1991 es de 11%.

El Acuerdo de Libre Comercio es la consecuencia lógica de la nueva estrategia de desarrollo de México. Desde un punto de vista interno, este acuerdo permitirá a México profundizar en el cambio **estructural de su economía y reducir la vulnerabilidad** de sus exportaciones, lo cual es un elemento clave para el desarrollo. Desde el punto de vista externo, ésta es una oportunidad para responder a las estructuras del comercio internacional, que redundará en grandes beneficios para los países involucrados, debido al carácter complementario de sus economías, al tiempo de que aumentará la Competitividad del área en relación con el resto del mundo. Durante mayo, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la propuesta del Presidente Bush de negociar con México el Acuerdo de Libre Comercio, por la vía rápida ("fast track"),

El propósito del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá es incrementar el acceso a los mercados; bajo ese acuerdo, México persigue los siguientes objetivos: a) reducir las tarifas gradualmente, considerando las **diferencias entre las economías y las características** de cada sector productivo; b) eliminar barreras no arancelarias, que representan un obstáculo a nuestras exportaciones; c) establecer un mecanismo **para la resolución de controversias**; d) establecer un marco legal que garantice el acceso permanente de productos mexicanos al mercado norteamericano; y e) **atraer inversión extranjera**.

Cabe enfatizar que el cambio en la

composición de las exportaciones, señalado anteriormente y la fijación de la tasa de interés a 6.25% sobre una parte muy **importante** de la deuda externa de México han dado por resultado una economía mucho menos vulnerable ante choques externos adversos de lo que era en el **pasado. Además, la congruencia en el** manejo de los instrumentos de política económica ha contribuido a darle solidez y permanencia a mayores posibilidades de crecimiento.

2. **RECUPERACION DE LA CAPACIDAD DE PAGO y SOLVENCIA FINANCIERA DEMEXICO**

Si bien ningún indicador puede sustituir un análisis de la situación global de la economía, existe una serie de **indicadores convencionales utilizados para medir** el costo y la capacidad de servir la **deuda externa en términos de producción o uso** de divisas. Mediante el estudio de estos y otros indicadores, puede constatarse que México ha aumentado su capacidad de pago, mejorando así la solvencia financiera del país.

Ello ha sido posible gracias al saneamiento de las finanzas públicas y de la reducción de la transferencia neta de recursos al exterior. Esto ha llevado a un **incremento en la capacidad productiva** exportadora y de ahorro del país, permitiéndole generar recursos adicionales para servir los compromisos adquiridos con el exterior y, al mismo tiempo, **mantener el ritmo de crecimiento económico**.

La deuda externa contractual se ha reducido como consecuencia de la renegociación de la deuda externa pública, tanto en términos nominales como con respecto a variables económicas clave.

Así, la deuda per cápita que en 1987 era de 1,380 dólares, en 1990 fue de 1,210 dólares, lo que significa una disminución nominal de 12.3%.

2.1 Indicadores de Deuda Externa

En el periodo 1982 - 1988, la deuda externa como proporción del PIB representó 61% en promedio, en 1989 esta relación fue de 45.1% debido principalmente al pago de una parte de la deuda privada, y en 1990, como consecuencia de la recuperación del crecimiento económico y del acuerdo de renegociación de la deuda externa, disminuyó a 41.2%. Por otra parte, si del saldo contractual de deuda externa se excluyen los créditos que México obtuvo para la constitución de garantías -ya que son activo a favor de la Nación-, entonces el saldo relevante para efectos de impacto macroeconómico (saldo económico neto) en 1990 fue de 37.6%. Esta cifra y la del saldo contractual contrastan drásticamente con la proporción deudalPIB de 1986, año en que alcanzó su nivel máximo de 76.3%.

Entre 1982 Y 1988 la deuda externa representaba más de tres veces los ingresos en cuenta comente, en 1990, disminuyó a 2.14 veces. Por otra parte, en 1990 el nivel de reservas internacionales fue 10.5% de la deuda externa total, mientras que en 1982 sólo representaba 2%.

2.2 Indicadores del Servicio de la Denda Externa

Al analizar algunas razones que miden la carga del servicio de la deuda externa, también se observa que éste ya no constituye un peso excesivo. Así, tanto los intereses sobre la deuda externa como el servicio (amortizaciones más intereses) y la transferencia crediticia (disposiciones menos servicio de la deuda), han disminuido con respecto al PIB Y a los ingresos en cuenta comente.

2.2a Transferencia Crediticia

La transferencia crediticia, definida como la diferencia del pago de intereses totales menos el endeudamiento neto, disminuyó de 5.8% del PIB en promedio de 1982 - 1988 a -1.8% en 1990. Así, cuando se registra una transferencia con signo negativo se debe entender como una importación neta de capital. En relación a los ingresos en cuenta comente, esta transferencia se redujo de un promedio de 31% entre 1982 y 1988, a 18.7% en 1989 ya -6.2% en 1990.

2.2b Servicio de la Denda Externa

Tomando las mismas relaciones para el servicio de la deuda, los resultados son igualmente significativos: con respecto al PIB, el servicio en 1990 representó menos de la cuarta parte del registrado en 1982, y con respecto a los ingresos en cuenta comente, ha pasado de casi 1.5 veces en 1982, a únicamente 30.1% en 1990.

2.2c Intereses

En cuanto al monto de intereses pagados sobre la deuda externa, los resultados son también favorables. Como proporción del PIB, en 1982 representaban 7.2%; sin embargo, en 1990 disminuyeron a sólo 3.3%. En relación a los **ingresos en cuenta corriente, los intereses** representaron 33.5% en promedio en el periodo 1982 - 1988, en tanto que en 1990 esta relación se redujo a casi la mitad (17.5%).

2.2d Términos de la Deuda Externa

Estos resultados son notables si se considera que la tasa de interés implícita de la deuda externa (intereses pagados entre saldo promedio de la deuda) casi no ha variado: mientras que entre 1982 y 1988 esta tasa promedió 10.4%, en 1989 y 1990 fue 9.6% y 8.2%, respectivamente. Sin embargo, México ha podido contratar créditos nuevos en términos cada vez más favorables de tasa y plazo. Con base en información del Banco Mundial, en 1982 la tasa de interés promedio de los créditos contratados ese año fue de 14.5% y el plazo promedio de 7.4 años, en 1989, la tasa y plazo fueron 8.3% y 15.3 años, respectivamente. Esto implica que el servicio de la deuda externa ha adquirido un perfil más cómodo para el país, particularmente para el sector público, que, como resultado del paquete financiero 1989 - 1992, cuenta ahora con 22,200 millones de dólares a tasa fija de 6.25%, que representan el 29% de su deuda externa. Con ello, el sector público vio reducido su pago de intereses durante 1990 en poco más de 20.0% ampliando así su

margen de maniobra para concentrar sus esfuerzos en consolidar la estabilización económica interna y promover la inversión, lo que, seguramente, repercutirá en una todavía mayor capacidad de pago de la deuda.

2.3 Indicadores Estimados de la Deuda Externa para el Período 1991 - 1994

En el futuro, la deuda externa representará un peso cada vez menor para el país. De acuerdo con estimaciones para el periodo 1991 - 1994, la deuda externa bruta, en promedio, será poco más de la tercera parte del PIB, lo que representa una mejoría adicional con respecto a 1990. Asimismo, los intereses sobre esta deuda como proporción del PIB **promediarán sólo 2.9%, en tanto que el servicio** de la misma será de 4.7%. Estas cifras indican que la mejoría en la posición financiera del país respecto al exterior que se dio en 1990 continuará en el futuro. Ello permitirá al país continuar con la consolidación del programa **económico, obteniendo recursos externos complementarios en condiciones cada vez mejores.**

2.4 Deuda Interna

Por otra parte, para tener una idea más completa de la capacidad de pago y **solvencia del país, es conveniente considerar**, además de los indicadores de deuda externa arriba mencionados, algunos indicadores similares para la deuda interna.

De acuerdo con cifras preliminares, la deuda pública interna representó 16.9% del PIB en 1990, 3.1 puntos porcentuales menos que en 1989 y se espera que represente tan sólo 14.6% del PIB en 1991.

En cuanto a los intereses internos pagados por el sector público en el período de análisis, se observa que mientras que entre 1982 y 1988 promediaron 9.2% del PIB, en 1990 se estima que representaron 7.3%. La reducción de casi 2 puntos porcentuales de los intereses internos respecto al PIB es notable considerando que en 1990 el sector público pagó intereses reales positivos sobre su deuda, mientras que en otros años la tasa de interés real fue negativa. Asimismo, al comparar esos intereses con los ingresos obtenidos por el sector público, se observa una disminución importante.

El saneamiento de las finanzas públicas sobre bases permanentes y la confianza de la sociedad en el programa económico vigente, han permitido disminuir el costo de la deuda pública interna. Como se mencionó en la introducción, la tasa de los CETES a 28 días se ha reducido notablemente ante la menor presión que ejerce el sector público en los recursos financieros de la economía. Asimismo, la tasa de interés real que incorpora un premio demandado por parte de los ahorradores para compensar el riesgo, se redujo en 1990 a menos de un tercio del valor registrado en 1989 (8.4% vs. 29.9%). Para 1991 se estima una tasa de interés real similar a la de 1990; sin embargo, al mes de mayo del presente el rendimiento real anualizado de los CETES a 28 días fue aproximadamente 6.0%. Esto constituye

una señal de confianza de los agentes económicos en la consolidación del programa económico. Esa confianza también ha permitido que el plazo promedio de la deuda interna se incrementara de 21 días, en junio de 1987, a más de 300 días en mayo de 1991.

2.5 Evolución y perspectivas de la cuenta corriente

Entre 1989 Y 1990 la cuenta corriente de la balanza de pagos exhibió una evolución favorable, ya que si bien se registraron **déficit, éstos son consistentes con una economía en desarrollo y crecimiento.** Así, los déficits de la cuenta corriente son financiados en tanto se mantenga el equilibrio fiscal, una política de tipo de cambio realista y consistente con los otros instrumentos de la política económica y que existan las condiciones propicias para captar recursos **financieros externos sanos como la inversión extranjera, directa y de cartera y el endeudamiento para financiar proyectos rentables.**

Entre los aspectos más importantes de la evolución de la cuenta corriente destacan: 1) la reducción de las transferencias de recursos netos al exterior, 2) la diversificación de las exportaciones, especialmente el notable dinamismo de las manufacturas; 3) la mayor competitividad de las exportaciones mexicanas, resultado de la eliminación del sesgo antiexportador por la sobregulación y la excesiva protección comercial; y, 4) el acceso más fácil a importaciones de bienes intermedios y de capital.

Todo ello se debe al cambio estructural de la economía mexicana, que en el ámbito externo se ha caracterizado por: 1) la reestructuración de la deuda externa; 2) la apertura comercial y la inserción de México en los bloques económicos internacionales; 3) la política cambiaria congruente con los otros instrumentos de política económica; 4) el equilibrio en las finanzas públicas; y, 5) la nueva **reglamentación sobre inversión extranjera que contribuye a que la cuenta corriente sea financiable.**

En 1990 la cuenta corriente registró un déficit de poco más de 5,000 millones de dólares. Asimismo, la balanza de capitales, que incluye el endeudamiento, público y privado, la inversión extranjera, directa y de cartera, más la repatriación de capitales, permitió financiar dicho déficit y aumentar las reservas internacionales en 3,400 millones de dólares. Para 1991, las estimaciones preliminares apuntaban a un déficit de la cuenta corriente de aproximadamente 6,000 - 7,000 millones de dólares; sin embargo, de acuerdo con la información observada al primer trimestre del año, se prevé que dicho déficit podría ascender a 8,000 - 9,000 millones de dólares.

Sobre estas proyecciones, cabe destacar que el principal factor que puede explicar ese monto es el dinamismo de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios (principalmente materias primas); fenómeno normal que se **presenta en una economía en crecimiento.** Adicionalmente, esta evolución está influida por el hecho de que la inversión en México estuvo prácticamente estanca-

da en los últimos años, por lo que alcanzar los niveles de capital físico deseado ha inducido un crecimiento importante en dichas importaciones de bienes de capital y en el nivel de déficit total.

De acuerdo con los flujos de capital observados en lo que va del año, es previsible que el déficit de la cuenta corriente se financie con suficiente holgura y, aún más, contar con un superávit total de la balanza de pagos que permita incrementar el nivel de las reservas internacionales.

Por otra parte, debe enfatizarse el hecho de que el sector privado es el que está ejerciendo un mayor impulso a la economía como producto de las reformas económicas. En tal virtud, en la medida **en que este sector pueda obtener recursos del exterior y canalizarlos a proyectos de alta rentabilidad, podrán registrarse déficit en la cuenta corriente.**

Además, al ser la economía mexicana mucho más eficiente que en el pasado y **con un potencial de crecimiento muy alto,** al mismo tiempo que los agentes económicos son ahora más prudentes, es previsible que el financiamiento externo sea sano y no represente una carga para la economía, sino que contribuya a consolidar el crecimiento con estabilidad.

Finalmente, ante la inminente firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá se esperan flujos crecientes de inversión extranjera directa que ampliarán la capacidad productiva del país y, al mismo tiempo permitirán financiar los déficit en la cuenta corriente

resultantes del mayor dinamismo de la **actividad económica**.

En resumen, la evolución de la cuenta corriente es resultado de un mayor **dinamismo del crecimiento económico; sólido**, generalizado y estable, y no es un problema de precios relativos.

2.6 Tipo de Cambio Real

La política cambiaria ha consistido en hacer los ajustes necesarios con base en la diferencia de los precios relativos entre México y el resto del mundo, a efecto de contribuir a la promoción de nuestras exportaciones no petroleras y a mantener la competitividad mediante un tipo de cambio real sostenible en el largo plazo. De acuerdo con la información del Banco de México, el índice de tipo de cambio real del peso (calculado como un promedio geométrico con respecto a 133 países) a febrero de 1991 registra un margen de subvaluación de aproximadamente 20%.

La reducción del margen de subvaluación que pasó de 40.3% en 1988 a 20% en febrero de 1991 ha sido posible gracias al aumento de la productividad de la economía y de la creciente confianza en la estabilidad financiera que ha permitido que de diciembre de 1988 a mayo de 1991 se hayan repatriado capitales por más de 5,000 millones de dólares y que haya ingresado al país inversión extranjera directa por 7,400 millones de dólares y más de 2,500 millones de dólares en inversión en portafolio. Esto ha permitido aumentar el nivel de reservas internacionales a un nivel de 12,000 millones de

dólares a marzo de 1991, lo que permite financiar entre 5 y 6 meses de importaciones. Así, este nivel de reservas permite la estabilidad del tipo de cambio y la posibilidad de reducir el margen de subvaluación haciéndolo compatible con la estabilidad interna de precios.

2.7 Calificación de la Deuda Externa Reestructurada

En diciembre de 1990 la agencia Moody's Investors Service calificó la calidad de la nueva deuda pública reestructurada de México y el nivel de riesgo del país. La calificación de dicha deuda fue Ba3 y al país, en general, se le asignó Ba1. Esta calificación ha permitido a **nuestro país ingresar a nuevos mercados internacionales de capital**.

Las autoridades financieras mexicanas y el mercado coincidieron en que esa calificación no reflejó fielmente la mayor calidad de la deuda reestructurada y el **menor "riesgo México"**. Esta percepción ha sido ratificada por el comportamiento de los agentes económicos, ya que si bien la agencia mencionada goza de prestigio mundial, después del anuncio de la calificación los mercados financieros internacionales han mostrado un gran interés por adquirir papel mexicano. Cabe señalar que entre diciembre de 1990 y el 29 de mayo de 1991, los precios de los bonos a la par y de los bonos de descuento han aumentado aproximadamente 20.0% y 18.3%, respectivamente, al ubicarse ahora en 55.5 y 71.2 centavos de dólar. Es posible que en el futuro próximo la agencia Moody's Investors Service

reclasifique la deuda mexicana y, de acuerdo con la evolución reciente de la **economía mexicana, se asigne una mejor calificación.**

3. PARTICIPACION DE MEXICO EN LOS MERCADOS DE CAPITAL

El éxito del actual programa económico ha propiciado un clima favorable en los mercados financieros del mundo en relación al riesgo crediticio de México. Durante el período 1982 - 1989 el acceso de México al mercado voluntario de capitales estuvo cerrado y no fue sino hasta junio de 1989 que, mediante una emisión del Banco Nacional de Comercio Exterior, **México tuvo nuevamente presencia** en ese mercado. A partir de esa fecha, el sector público ha realizado 12 emisiones cada vez con mayor éxito en su colocación y en el costo de las mismas.

En esta materia la estrategia ha **consistido en no forzar la entrada, sino en aprovechar las oportunidades que se han ido presentando y en escalonar las emisiones, a fin de no provocar una saturación de papel en el mercado, aunque en realidad hay margen para colocar títulos por un monto significativamente superior** al estimado originalmente para 1991 debido al creciente interés en los mercados por papel mexicano.

Por otro lado, las agencias bilaterales de financiamiento también han modificado la valuación del riesgo mexicano a partir de 1990. De esta manera, el 10 de mayo de 1990 el EXIMBANK de los Es-

tados Unidos reclasificó el riesgo mexicano dentro de las categorías por país, relativas al nivel de riesgo, lo cual **significó una reducción de más del 30% en el costo de las comisiones pagadas a esa institución por concepto de garantías.** Asimismo, la EDC (Export Development Corporation) de Canadá, reconociendo los resultados y avances en materia económica de México, también reclasificó el **riesgo mexicano, lo que significó a su vez una reducción de 45% en las primas pagadas a EDC para la obtención de su garantía.**

Algunos países europeos han reaccionado en el mismo sentido que Estados Unidos y Canadá. El gobierno español ha ofrecido una línea de crédito mixto por 1,500 millones de dólares para financiar **las importaciones mexicanas. Por su parte, Suiza a través del Swiss Export Risk Guarantee (SERG) ha decidido incrementar la cobertura de los montos financiados en sus líneas de crédito.** Esta cobertura aumentó de 75% a 80% de los montos de los créditos, a su vez redujo el margen de intermediación con los bancos comerciales al pasar de 7/8 de punto porcentual a 0.5% anual sobre la tasa base.

El financiamiento bilateral para el país en 1991 se estima en 3,400 millones de dólares de utilización de dichas líneas de crédito. En 1990 los volúmenes de crédito bilateral por país fue el siguiente:

UTILIZACION DE CREDITOS
BILATERALES
(Principales países)

	1990	
	(Miles de U.S. DLS.)	(%)
Alemania Federal	173,452	13.5
España	57,290	4.4
Estados Unidos	445,615	34.7
Francia	85,819	6.7
Inglaterra	44,662	3.5
Italia	52,868	4.1
Japón	112,298	8.7
Suecia	51,633	4.0
Suiza	40,383	3.1
Otros	223,449	17.3
Total	1,288,467	100.0

Todo lo anterior refleja el interés que México ha suscitado en la comunidad financiera internacional, así como la potencialidad del país en los ámbitos económico, financiero y comercial.

"MECANISMOS DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

Bernardo Gómez Palacio

I. INTRODUCCION

Es difícil entender lo que está ocurriendo ahora, si no se revisa un poco la historia. Los cambios están encadenados.

El periodo de maduración de las ideas tarda; parece que no ocurrirá nada, pero luego surge la idea en el momento oportuno, se acepta y se ejecuta. Entonces es necesario tener paciencia, aunque también es importante tratar de hacer las cosas con cierta rapidez.

En un periodo de gobierno se sientan las bases, para que al siguiente gobierno se concreten algunos cambios de gran trascendencia. Muchos de los cambios de la administración 1988-1994 tienen raíces en la pasada administración.

¿Qué es modernizar? La definición del diccionario es que equivale a lo reciente, a lo nuevo. Sin embargo, el Secretario de Programación y Presupuesto señaló que "la modernización es tener un Estado más eficiente para atender sus obligaciones legales y sus compromisos populares". En el ámbito económico, la modernización es lograr una mayor productividad y una mayor competitividad.

El país busca tener un aparato productivo competitivo, un sistema claro de reglas económicas, facilidades para la in-

novación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y formas de asociación para la producción.

II. ANTECEDENTES

Los orígenes estuvieron en 1982; en ese año, los problemas que el país había acumulado hicieron crisis; la economía estaba en ruinas, dislocada, hubo una fuerte devaluación, no había reservas internacionales y prácticamente se declaró una moratoria en el pago de la deuda externa. La inestabilidad económica y la desconfianza eran los signos de los tiempos.

Llegó una nueva administración que propuso dos cosas: la "reordenación económica" y el "cambio estructural".

Para la reordenación económica unas finanzas públicas ordenadas son un requisito indispensable. No es suficiente, pero es necesario; la estabilidad macroeconómica es un punto de partida. Si no hay estabilidad macroeconómica no se pueden hacer otros cambios, pues todo se complica. En un ambiente con un alto grado de volatilidad e incertidumbre, no hay tiempo para sentarse y analizar los problemas de fondo; los que toman decisiones enfrentan las situaciones del día.

En los egresos del sector público hubo un ajuste muy importante y drástico; el gasto programable, como proporción del producto interno bruto (PIB), pasó del 27% en 1982 al 18.9% en 1988; fue un ajuste muy fuerte.

Hubo que hacer recortes necesarios, parejos, porque no había mucho tiempo para negociar. Se sacrificó la eficiencia microeconómica por alcanzar la eficiencia macroeconómica. El artículo de José Córdoba "Diez lecciones de la reforma económica en México", **contiene la argumentación del por qué fue necesario hacerlo de esa manera.**

Se utilizó la siguiente estrategia: A cada coordinador de sector se le dijo: vas a reducir el gasto, pero no te voy a decir en qué; fue algo muy útil.

Otro aspecto importante fue el monitoreo de las finanzas públicas; que exista la información; había gastos que no se registraban como tales. Se les daba la vuelta. Existen formas para comprometer gastos que escapan a los registros de las finanzas públicas.

Se dijo: si quieres ejercer un gasto, regístralo y si lo comprometes también. Cualquier dinero que cobras, como dependencia de gobierno federal, entéralo a la Tesorería de la Federación. Si necesitas gastarlo, pide presupuesto para ese gasto. Se puso una regla clara.

También se eliminaron los referendos;

-
- **Publicado en la revista Nexos No. 158 de febrero de 1991.**

esta regla fue drástica también. Lo que no te gastaste el año pasado, lo pierdes y será una economía para el gobierno federal.

Estas formas de negociar fueron útiles, porque si no el gasto crece; además, hay una enorme inercia en su ejercicio.

Si alguna empresa quería aumentar el gasto, tenía que pasar por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento. Al que quería gastar más le costaba. Lo **cuestionaban.**

La dependencia que manejó el gasto de todas maneras tuvo la facultad de autorizar un mayor gasto, pero se formó **un concenso; era casi imposible obtener una ampliación al presupuesto autorizado.**

También hubo un esfuerzo para mejorar ingresos públicos, a pesar de las caídas en el precio del petróleo; en 1986 el país perdió seis puntos del PIB por la **reducción en ese precio, lo que ocasionó conmoción, un tropiezo en el programa de estabilización y agravó muchos problemas.**

Como una medida importante, se eliminaron los intereses pagados como parte de los gastos deducibles para efectos fiscales. Los precios y tarifas del sector público se trataron de mantener en términos **reales.**

Otro aspecto relevante fue el inicio, en 1985, de la apertura comercial. Fue parte de la estrategia de estabilización porque puso un tope a los precios in-

ternos de los bienes comerciales. En 1986 México se adhirió al GATI.

En 1986 Y 1987 el país volvió a entrar a una turbulencia. A fines de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica. Fue una concertación, donde nadie le hecho la culpa a otro.

Uno de los efectos perniciosos de la inflación es que siempre hay un dedo apuntando a un culpable. Pero la **concertación** permitió **concentrarse en resolver** los problemas. Fue un acercamiento con la sociedad e hizo participar a los sectores en la lucha contra la **inflación**.

El Pacto fue muy efectivo; la inflación bajó al 51.7% en 1988, mientras que en 1987 había alcanzado 159.2%. El país **se postró; hubo un crecimiento del 1.7%** en el PIB. Se evitó una recesión muy fuerte con ese mecanismo de **concertación**.

Se hizo un esfuerzo adicional de saneamiento financiero, hubo un alto superávit primario (ingresos menos gastos quitando intereses).

Se iniciaron cambios estructurales importantes, por ejemplo en el sector pesquero un banco que se llamó Banco Nacional Pesquero y Portuario acabó liquidándose; se trató de ir a fondo en los Ferrocarriles Nacionales de México y mejorar la productividad.

Se utilizó un instrumento: el convenio de asunción de pasivos, que compromete a los directivos de una empresa a realizar

los cambios estructurales, mientras el gobierno federal, a su vez, asume deudas de la empresa.

Un instrumento poderoso para sanear las finanzas públicas y concentrar el esfuerzo del gobierno en lo estratégico y prioritario fue revisar las 1155 entidades que tenía el sector público. Se encontró que algunas entidades eran totalmente redundantes y empezó el proceso de desincorporación (venta, liquidación o extinción, transferencia o fusión). En 1983 hubo algunas desincorporaciones. El caso más notorio fue la Renault. También se empezaron a liquidar empresas y a extinguir fideicomisos.

¿Cuál fue el proceso de negociación interna para la desincorporación de entidades? Un ejemplo de cómo se negoció fue decirle a cada coordinador de sector: de las 150 empresas que coordinas, vas a justificar las que sí son prioritarias; es decir, tenía la carga de la prueba.

Fue difícil establecer un procedimiento claro de cómo vender, cómo liquidar, cómo fusionar. El gobierno se había dedicado a comprar, a crear, a aumentar el tamaño del sector público. Los **ordenamientos existían para hacer más grande el sector público**.

Además, había otro punto ¿quién sería el responsable? Al principio no se sabía exactamente quién era el responsable. En los años 1983, 1984 Y parte de 1985 había muchos responsables; era difícil ponerse de acuerdo en el precio en el que se debía vender la empresa, no se **decidían; los procesos se tardaron**.

En el gabinete económico se decidió nombrar a un responsable para las ventas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La dependencia utilizó los bancos. Pero debía tener un respaldo: la Comisión Intersecretaríal Gasto Financiamiento. Un cuerpo colegiado a donde se recurría cuando las decisiones eran difíciles. Por ejemplo, el caso de una empresa en el que si el gobierno se la vendía a un comprador que tenía la otra planta igual a esa, permitía establecer un monopolio. La responsabilidad era tremenda. Sin embargo, se decidió abrir las fronteras y que se pudiera importar libremente el producto y se acabó el monopolio. Esa decisión la tomó la Comisión.

Lo laborioso fue iniciar el proceso de desincorporación. Tuvo que haber casos muy definidos y señales muy claras. Por ejemplo, la quiebra de Fundidora Monterrey, una de las siderúrgicas más grandes de América Latina, que tenía más de 50 años. La señal fue: en el sector público también las empresas pueden quebrar; el estar en ese sector no le da inmunidad.

La quiebra de Fundidora Monterrey fue un proceso sumamente complicado y doloroso, pero tuvo que hacerse. Se hicieron muy buenas negociaciones con los trabajadores, que minimizaran el impacto desfavorable. Se jubilaron todos los que pudieron, a otros se les buscó alternativas en otras empresas siderúrgicas o similares; algunos más se relocalizaron y a un último grupo se le capacitó para poder desempeñar otros trabajos.

En el proceso de desincorporación de algunas empresas se empezaron a detectar problemas con los marcos reguladores de diferentes sectores. Por ejemplo cuando el gobierno quiso vender Mexicana de Aviación, identificó que las rutas aéreas se concesionaban por periodos de un año, lo cual no le daba seguridad a los inversionistas. Desincorporar estas empresas requería hacer una revisión muy concienzuda del marco regulador, lo **cual se inició.**

Al vender empresas hay aborros de dos tipos: los ingresos por la venta y los recursos fiscales que deja el gobierno de darles. Adicionalmente, las empresas se endeudaban, pero el aval en última instancia era del gobierno federal, quien tenía que responder por esos créditos, en caso de incumplimiento, por lo que al venderlas se libera de esos compromisos.

Las empresas desincorporadas fueron pequeñas y medianas; el sector público tuvo un periodo de aprendizaje en ese **proceso; se establecieron mecanismos** claros: normas, responsables y procedimientos.

En 1982 había 1,155 entidades, en noviembre de 1988 solamente quedaban 414. Además, otras 204 entidades estaban en proceso de desincorporación.

En cuanto a las ventas exclusivamente, 228 empresas se pusieron en venta, concluyeron el proceso 156 y quedaron en ese proceso 72 a noviembre de 1988.

III. LA NUEVA ADMINISTRACION 1989-1994

El programa de gobierno de la nueva administración está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo publicado en mayo de 1989. El plan marca la pauta, contiene líneas generales y establece las políticas a seguir.

El diagnóstico del cual partió el plan fue que el crecimiento del PIB en los **años anteriores había sido prácticamente nulo** y la inflación todavía era muy alta en 1988: 51.7%. El poder adquisitivo de la población se había deteriorado marcadamente en el periodo 1982-1988 y la transferencia de recursos al exterior era en promedio de 6 puntos del PIB.

El deterioro de los términos del intercambio del comercio exterior mexicano había sido dramático, el crédito era muy restringido, las tasas de interés eran altísimas y había grandes deficiencias en la infraestructura. La nueva administración se propuso estabilizar la economía, para lo cual se requerían finanzas sanas permanentemente, **Luego obtener una mayor disponibilidad de recursos y reactivar la economía.**

El gobierno trató de reducir la deuda externa y fortalecer el ahorro interno, para lograr inversión y crecimiento, Propuso, dentro de la modernización, buscar una mayor apertura al comercio exterior, realizar la desregulación económica y **proseguir con el proceso de** desincorporación más a fondo. La meta es lograr un crecimiento gradual del PIB y, en 1994, llegar al 6%, con una inflación a la

par de nuestros principales socios comerciales; el objetivo de lo anterior es **que se traduzca en un mayor bienestar a la población.**

Se hizo un esfuerzo de renegociación de la deuda, para abrirle a la sociedad un horizonte de esperanza. Se tuvo éxito y fue clave, sobre todo como señal para los propios mexicanos y para el resto del mundo.

Se reanudó el pacto, ahora llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. El país lleva tres años en este esquema de concertación. La concertación se concibió en el Plan Nacional de Desarrollo como una manera de hacer gobierno. Eso dio una señal también muy positiva y muy clara.

Prosiguieron las desincorporaciones ahora mas complejas. La venta de los **ingenios azucareros, iniciada años antes,** continuó y fue terriblemente complicada. La planta industrial de una filial de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que era una área intocable, se vendió. Se inició la venta de los bancos, para lo cual se promovieron las modificaciones legales necesarias.

La venta de la Compañía Minera Real del Monte es ejemplar; requirió revitalizarse, se vendió, se salvó la fuente de trabajo y la empresa va para arriba. Es triste constatar que empresas públicas sanas y bien manejadas languidecen porque el sector público no tiene recursos para inyectarles y si están en mercados competidos, a veces no queda más remedio que liquidarlas eventualmente. Por

ello es mejor venderlas.

En algunos casos, la decisión de venta **implica una decisión previa. Primero** cambiamos todo el entorno y luego vendemos la empresa o primero vendemos y luego cambiamos la reglamentación. **En este momento estamos inmersos en un** programa de reestructuración del subsector azucarero, en el que primero se vendieron los ingenios, que está costando mucho esfuerzo y es difícil. Existe el riesgo de que los compradores de los ingenios los quieran devolver. El proceso fue: vende, después reestructuras. Lo inverso es lo más recomendable, aunque no siempre se puede hacer.

El programa de desincorporación no ha tenido sólo éxitos; al vender algunas empresas a crédito, el gobierno ha tomado un riesgo, el que el comprador no acabe de pagar y diga recógeme la empresa y has lo que quieras. Por eso es preferible que los pagos sean en efectivo, pues el riesgo de lo que le ocurra a la empresa es enteramente del comprador.

Si el gobierno no se desentiende sigue metido en las negociaciones. La clave de vender empresas es que el riesgo de su éxito o fracaso esté del lado del comprador. Si el riesgo está de aquel lado, la empresa está desincorporada, si no, está a medias y existe el peligro de que regrese al sector público.

La venta de empresas tiene que acompañarse de una desregulación. Quitarle una serie de trabas y de obstáculos. Por ello se estableció un programa de desregulación que elimina costos y prepara

el terreno para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. Debe destacarse que al abrir el país su comercio exterior, el gobierno fue consciente de la necesidad de abatir los costos a las empresas para hacerlas más competitivas.

Había toda serie de limitaciones; por ejemplo, la mitad de los camiones de carga de las flotas particulares caminaban **vacíos en las carreteras. en un momento** dado, por restricciones que beneficiaban a unos cuantos, a quienes se les daban concesiones, permisos y facilidades. Ello ocasionaba costos muy altos en la economía. Otro ejemplo es la reclasificación de algunos productos petroquímicos, **de primarios a secundarios. lo que** abrió las perspectivas para que el sector privado invierta.

Los resultados de la política de modernización se reflejan en el déficit financiero. En 1988 fue de 12.4% del PIB, en 1990 de 3.5% y en 1991 será menor del 2%. Si se consideran los ingresos **extraordinarios por la venta de empresas, se** alcanzará una situación de cero déficit. Las finanzas públicas están en equilibrio, ordenadas.

El superávit económico primario en 1990 fue de 7.9% del PIB; en 1991 será de 6.9%; el esfuerzo ha sido fuerte. El gobierno federal empezó a desendeudarse internamente, las tasas de interés cayeron drásticamente, lo que significa un **estímulo a la inversión.**

El gasto programable pasó de 18.2% del PIB en 1988 a 17.5% en 1990 y, simultáneamente, hubo una reorientación

de ese gasto hacia el de destino social. El gasto social ha tenido incrementos reales de 1988 a la fecha de 25% en salud, 12.8% en educación y 16.9% en abasto.

La inflación fue de 19.7% en 1989, 29.9% en 1990 y se espera que será de 19% en 1991. Lo anterior también refleja un esfuerzo importante y el éxito de los mecanismos de concertación, pues el PIS **no se estancó sino que creció 3.1% en 1989, 3.9% en 1990, y se espera que lo hará en 4.0% en 1991.**

En los años de 1989, 1990 Y lo que transcurrió de 1991, hubo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que se financiaron mediante un importante regreso de capitales y un flujo significativo de inversión extranjera. Es de destacarse que se renovaron los créditos voluntarios del exterior a México. Lo anterior permitió una acumulación de reservas. Además las exportaciones han estado creciendo.

En el sistema financiero hubo cambios en el marco regulador; las tasas de interés que cobran los bancos se liberaron; se eliminó el llamado encaje legal. También se legisló para que se puedan conformar grupos financieros que, a futuro, entren a competir en grande con los bancos extranjeros.

En la política comercial, el arancel máximo es 20% y el arancel promedio 10%. Los permisos de importación se conservan en el 1.2% de las fracciones arancelarias, que registran el 14% del volumen de importaciones. La apertura de la economía ha sido enorme. Se firmó el

Tratado de Libre Comercio con Chile y se negocia otro con Estados Unidos y Canadá. **El** rumbo del país es buscar la competitividad y la productividad.

IV. CONCLUSIONES

La modernización económica requiere de unas finanzas públicas sanas, si no otras cosas no se pueden hacer; ello permite un horizonte de certidumbre y es un requisito para la estabilidad macroeconómica.

Un instrumento poderoso para modernizar al Estado es vender sus empresas. Para ello, el mando único es indispensable, conjuntamente con un cuerpo colegiado que lo respalde. El precio de venta debe referirse a un precio mínimo que determine un agente externo al propio gobierno; por ejemplo un banco o un despacho consultor. El criterio para asignar la empresa debe ser, como regla general, obtener el precio más alto para el gobierno federal. En muchos casos se recomienda vender en dos etapas: en la primera hacer una preselección de los postores que cumplan con ciertos requisitos y en la segunda asegurar la transparencia en el proceso que genere confianza.

Lo importante es que el Estado tenga la fuerza, los instrumentos y los recursos para cumplir con sus obligaciones y atender las demandas de la población. Eso es lo que le da legitimidad.

"EL PAPEL DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION"

Antonio Puig

1. Introducción

Quisiera en primer término mencionar los antecedentes, objetivos y estructura orgánica del INEGI. Comentaré también la importancia de la información estadística y geográfica, así como algunos de los proyectos más relevantes, para finalmente, hacer referencia al programa de modernización institucional.

2. Antecedentes

A lo largo de la historia, la información estadística y geográfica siempre ha tenido singular relevancia, ésta coadyuva a identificar las necesidades y dar dimensión a las potencialidades de toda sociedad.

Por consiguiente, no es casual que los países asignen alta prioridad al conocimiento propio, de sus regiones y de su entorno. Con información de calidad suficiente y oportuna, estos son actores soberanos de su destino. En contraste, sin una sólida base informativa, el devenir de los pueblos quedaría en manos del azar.

Como respuesta a los requerimientos de información de una sociedad cada vez más compleja y en continuo proceso de transformación, el gobierno de la República decidió la creación, del Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), encargado de generar la información estadística y geográfica del país. Responsabilidad que en todo tiempo ha sido importante y que se acrecienta ante el entorno actual de transformación en lo externo y de modernización en lo interno.

3. La Función Estadística en México

En la actualidad, el Instituto cuenta, aparte de la Presidencia, con 6 direcciones generales en sus oficinas centrales y 10 direcciones regionales. Con esto se atiende a una población que supera los 82 millones de habitantes distribuidos en un territorio de 2 millones de kilómetros cuadrados.

La Dirección General de Estadística del INEGI es la oficina central de estadística de México, que realiza el censo de población y vivienda; los censos económicos; los censos agrícola, ganadero y ejidal; y múltiples encuestas, mensuales y trimestrales, tanto en hogares como en establecimientos y empresas. También, esta unidad recurre al uso de registros administrativos para producir, entre otras, las estadísticas vitales, de balanza comercial y de actividad cultural. Asimismo, integra el sistema de contabilidad

nacional, el producto interno bruto trimestral y regional, y otros indicadores macroeconómicos de coyuntura.

Una segunda Dirección General es la de Geografía. En ésta se utilizan procedimientos tales como fotografía aérea, teledetección y percepción remota, investigación y trabajos de campo, para realizar los estudios geográficos que requiere el país. Así, se cuantifica, por ejemplo, la superficie de tierras ociosas con potencial agrícola, las pérdidas de bosques debidas a incendios, y fenómenos que afectan nuestros ecosistemas. En esta área también se realiza la cartografía básica y temática del país.

Para dar una idea del acervo de información que representan estos trabajos, baste señalar que la carta básica o topográfica consta de 2,440 hojas, las cuales forman un mosaico rectangular de 60 metros de oriente a poniente y 45 metros de norte a sur. En dicha cartografía se encuentran representadas las características orográficas, los caminos, carreteras, brechas y asentamientos humanos y otros aspectos de índole topográfica. Ciertamente, este es un material muy útil que requiere ser permanentemente actualizado para mantener su valor. Asimismo, se producen cartas temáticas de aspectos hidrológicos, geológicos, edafológicos, de uso del suelo y de uso potencial del territorio, entre otros.

Cahe señalar que al agrupar el INEGI a las oficinas centrales de estadística y de estudios geográficos se sigue una tradición milenaria, y se obtienen ventajas al poder referir, con mayor precisión, la in-

formación **socioeconómica a su dimensión espacial.**

Adicionalmente, el Instituto cuenta con la Dirección General de Política Informática que, aparte del procesamiento de la información, tiene a su cargo definir la política para el desarrollo informático del gobierno federal, impulsar el uso de la informática en los gobiernos estatales y municipales, y dictaminar y normar las adquisiciones de equipo de cómputo del sector público.

Hoy, el vertiginoso avance de la tecnología y la interdependencia mundial, nos han obligado a revisar la política informática nacional. Por ello, resulta particularmente útil comentar algunas de sus grandes directrices.

En primer término, se consideró conveniente para México adoptar una estrategia abierta de promoción y fomento de la informática. Ello permitirá insertarnos en el mercado mundial de las industrias asociadas a la informática favoreciendo, en un sentido amplio, la competitividad nacional.

En los últimos meses, emprendimos una revisión profunda del marco normativo de la informática en el país. En materia de transferencia de tecnología, comercio internacional, adquisiciones y planeación, los cambios han sido sustanciales. Estos, proporcionan ahora un marco de acción mucho más rico, flexible y abierto.

Es claro que la instrumentación de la estrategia de desarrollo informático re-

quiere de un sistema de información y monitoreo tecnológico en el área, que nos brinde una perspectiva completa y un marco objetivo para el diagnóstico y adecuación de nuestras acciones. Por ello, apoyado en sus recursos institucionales, el **INEGI** realizará un estudio de recursos informáticos **nacionales, tanto en dependencias públicas, como en el sector privado y social.**

Por otra parte, para apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública, en sus respectivos planes y proyectos informáticos, el **INEGI** ha reforzado su capacidad de asesoría y derogado los dictámenes de adquisiciones, lográndose así una simplificación administrativa importante.

Otra de las direcciones generales, es la de integración y análisis de la información' la cual tiene dentro de sus principales actividades la de divulgar y editar los productos y servicios del INEGI. El programa editorial del INEGI, es además de la culminación de los programas sustantivos, la vertiente más importante de difusión de la información. Si bien en la actualidad se están utilizando cada vez con mayor intensidad nuevas formas de divulgación, como el *diskette* y los discos **compactos, las publicaciones impresas** han incrementado su importancia y son uno de los medios más utilizados para dar a conocer los resultados de los diversos proyectos institucionales.

Esto se puede apreciar al considerar que durante 1990, el Instituto publicó 1,052 títulos con tiraje de más de 28 millones de ejemplares, produciendo un

número de páginas impresas mayor a los 200 millones. Así, el volumen de producción editorial es de tal magnitud que puede considerarse al **INEGI** como una de las casas editoriales más grandes del país.

Cabe señalar que el Instituto ha establecido una red de consulta mediante la cual pone a disposición del público en forma gratuita la información que produce. Esta red está integrada por 337 bibliotecas y 247 mapotecas distribuidas en todo el país.

Adicionalmente, el INEGI cuenta con una red propia de 54 centros de consulta especializada ubicados en las diversas regiones del territorio, en éstos los usuarios pueden, además, de consultar, adquirir los productos estadísticos y geográficos. En atención a la demanda de los usuarios a lo anterior se suma una red de distribuidores del sector privado.

Para completar las tareas de promoción, las direcciones regionales del Instituto llevan a cabo una intensa actividad para dar a conocer, entre diversos grupos de la población, los productos que continuamente se generan.

Para ello, efectúan exposiciones, conferencias y seminarios ante académicos, empresarios, empleados de los gobiernos estatales y municipales y funcionarios de distintas dependencias de los sectores público, privado y social.

Estas son cuatro de las seis direcciones generales centrales del INEGI, las dos restantes están orientadas a las fun-

ciones administrativa, de auditoría, de capacitación y de relaciones internacionales.

Esta breve descripción de la estructura central del Instituto, que se complementa con sus diez áreas regionales encargadas de la ejecución y operación en campo de los proyectos, nos permite tener una visión general del INEGI.

4, La Modernización Institucional

Ante el programa de modernización que México ha emprendido, el INEGI **definió y ejecuta un programa propio** de modernización, para alcanzar el máximo de su potencialidad. Dicho programa incluye diversos aspectos que me gustaría comentar brevemente. No entraré en los aspectos técnico-metodológicos particulares, sino más bien describiré los ingredientes fundamentales.

a) Descentralización

Un sistema de información nacional, para que pueda considerarse moderno y **robusto, requiere, entre otros elementos**, producir información con un amplio grado de desagregación geográfica. Considerando la magnitud de la superficie territorial de México, equivalente a la superficie total de los países de la comunidad europea, fueron necesarios esfuerzos especiales para pasar de un sistema centralizado geográficamente a otro que permitiera acercarnos al informante y al usuario de los productos a nivel regional y local.

Por ello, el programa de modernización contempló la descentralización mediante el fortalecimiento de las 10 direcciones regionales del Instituto, mismas que tienen una estructura que refleja la organización central del INEGI, con áreas de estadística, geografía e informática, bajo el mando de un director general que reporta directamente al Presidente del Instituto, y que es su representante ante los gobiernos estatales. La labor de las direcciones regionales es tan importante que ahora son un apoyo verdaderamente imprescindible para la planeación realizada por los gobiernos locales. Esta estructura regional se ha fortalecido y complementado, en los últimos 2 años, con la creación y actualmente plena operación de 32 oficinas estatales y 1,700 oficinas municipales.

La descentralización del Instituto también comprendió el traslado de sus oficinas centrales de la ciudad de México a la de Aguascalientes, ubicada a 500 kilómetros al norte, en el centro geográfico del país. Este proceso se inició a raíz del sismo de 1985, el cual originó la pérdida de espacios de oficinas en la ciudad de México. El traslado de las oficinas centrales del INEGI, parte de un programa de reubicación de dependencias fuera de la capital, implicó la construcción de oficinas, talleres y laboratorios. Así mismo, se construyeron cerca de 3,500 viviendas para el personal reubicado y sus familias y se dio respuesta a las demandas de servicios urbanos generados por la nueva población en la ciudad de Aguascalientes,

b) Infraestructura

Un segundo aspecto de la modernización **comprende al equipamiento físico** para la realización de los trabajos. La revolución científica y tecnológica que vivimos, produce, a velocidad asombrosa, equipos cada día más poderosos para establecer redes de cómputo, sistemas de teleproceso, e instrumentos digitalizados y de interpretación de imágenes de satélite. Debido a ello, emprendimos un diagnóstico sobre el equipamiento actual, a fin de poder avanzar en el uso de instrumentos de tecnología avanzada y de probada utilidad.

Con base en éste, se identificó la necesidad de complementar equipos, por lo que se pusieron en servicio 700 nuevas microcomputadoras; se establecieron redes especializadas para su uso; se enlazaron via satélite los 10 centros de cómputo regionales; y se adquirieron equipos para *digitalizar* la cartografía y crear bases de datos geoestadísticos, es decir, la cifra estadística referida a su espacio geográfico.

e) Metodologías

Un tercer aspecto del programa 10 constituyó una revisión metodológica realizada por cada área, discutiendo sus resultados con los grupos principales del usuario. Esto permitió complementar la identificación de campos aún no cubiertos por la estadística oficial. Por ello, se realizaron proyectos adicionales para apoyar y enriquecer la estadística nacional. Entre los múltiples proyectos, destacan el estudio de la economía informal, la elaboración de cuentas ecoló-

gicas, la medición de la delincuencia no declarada al sistema judicial, y por **primera vez, un estudio muy extenso para la** evaluación de la eficiencia terminal y calidad de la educación primaria y secundaria en el país.

Cabe señalar que en la tarea de revisión metodológica, tanto de los proyectos tradicionales como en los nuevos, la investigación desarrollada en instituciones académicas aporta valiosos elementos. Por ello, se ha puesto empeño en mantener contacto estrecho con el sector científico y académico.

En este aspecto, las acciones emprendidas por el INEGI incluyeron la realización de múltiples talleres y **seminarios de consulta con usuarios** especializados de la información. También, se organizaron encuentros con otros productores para intercambiar experiencias. **Por último, conviene destacar, por su** importancia funcional, el auspicio del INEGI para la conformación de la Sociedad Mexicana de Estadística, en 1989, la cna!, ya agrupa a más de 300 **profesionistas de este campo y representa un** avance importante para el desarrollo de la estadística en nuestro país.

d) Capacitación

Un componente adicional en el proceso de modernización del INEGI 10 constituye la capacitación de nuestros recursos humanos. Este es el principal **acervo con que contamos, y consideramos** que debe ser permanentemente formado, no sólo para mantenerse al día sobre el avance en la infraestructura de

trabajo, y en los desarrollos metodológicos, sino también para estimular su desarrollo integral.

Con este objetivo, se conformó un programa de capacitación, que comprende, entre otros cursos, a 4 **diplomados con duración de un año que se iniciaron en 1990** y que son reconocidos por la Secretaría de Educación Pública como carreras profesionales cortas, orientadas a las actividades propias del INEGI. Para apoyar este programa, contamos ya con aulas, biblioteca y centro de cómputo, así como departamentos propios para hospedar, simultáneamente, a 150 becarios. Estas instalaciones se complementarán con un Centro de Capacitación, construido exprofeso, el cual se inaugurará a principios de 1992.

Durante 1990, el programa de capacitación atendió a casi 4,000 alumnos en más de 300 cursos, para lo cual se contó con el apoyo de un número importante de profesores del sector académico, así como de colaboradores del INEGI.

Las acciones de capacitación **comprenden también una vertiente internacional. Por ejemplo, en cooperación con el Buró del Censo de los Estados Unidos de Norte América**, se iniciarán, a partir, de octubre de 1991, programas conjuntos que se impartirán cada año, y se mantienen pláticas con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, con Eurostat y con el Instituto Nacional de Estadística de España para cursos adicionales.

e) Concertación

La labor que realiza el INEGI en la actualidad es más amplia que la sola producción de datos, ya que también tiene la responsabilidad de coordinar acciones para integrar un Sistema Nacional de **Información.**

En esta tarea se consideró importante concertar proyectos con los sectores y las entidades federativas, orientados a reforzar la producción de información, relativa a su propio ámbito político y geográfico, pero en un marco conceptual uniforme.

En México, cada estado firma acuerdos con la Federación, para el ejercicio de las transferencias presupuestales federales. Recientemente, ha sido posible para el INEGI incluir un rubro en dichos acuerdos, concerniente al desarrollo de información estadística y geográfica. De este modo, por cada peso que una entidad federativa está dispuesta a invertir en tareas específicas de producción de información, la Federación contribuye **COD otro.**

Se han logrado, así, realizar proyectos de gran utilidad regional, complementando y enriqueciendo el Sistema Nacional de Información.

f) Nuevos Productos

Las transformaciones sociales y los avances tecnológicos que vivimos, generan un espectro más amplio y complejo de usuarios de la información. Este hecho impone el reto de identificar mejor las

necesidades y de diseñar productos que las satisfagan adecuadamente.

Por ello, aprovechando economías presupuestales derivadas del incremento en la productividad, hemos complementado la estructura orgánica del INEGI con una área de trabajo interdisciplinaria responsable, entre otras funciones, de estudios de mercado, del monitoreo tecnológico, y del desarrollo de nuevos y mejores productos.

En la elaboración de esta amplia gama de nuevos productos, difundidos a través de *diskettes*, discos compactos y bases de datos, se identificó la necesidad de proporcionarlos con *software* analítico de fácil manejo para el usuario. Parte del cual se ha desarrollado en el propio INEGI, entregándose sin costo alguno para el usuario, con el objetivo de fomentar el uso computarizado de la información. Sin embargo, en algunos productos, también se han incluido sistemas desarrollados por empresas privadas, lo que permite una mejor explotación especializada.

g) Más Amplia Cultura Estadística

Todas las acciones del programa de modernización que hasta ahora hemos mencionado, relativas a la descentralización, infraestructura de trabajo, revisión metodológica, capacitación, concertación, así como la generación de nuevos productos, son importantes para mejorar los servicios de información. Sin embargo, estos esfuerzos serían limitadamente fructíferos, mientras persistan sectores de la población ajenos al conocimiento de la información que se produce, o al margen

de su adecuada utilización para apoyar sus decisiones.

Los estudios que hemos realizado sobre el uso y conocimiento de la información, arrojan resultados que indican que se han tenido logros importantes. Sin embargo, aún persisten sectores de la población que desconocen cifras o que no las utilizan.

A principios de 1990, según resultado de una encuesta, solo un porcentaje reducido de la población (cerca al 5 por ciento) conocía al INEGI y a sus productos. Posteriormente, se llevó al cabo una amplia campaña de promoción para lograr la participación ciudadana en diversos proyectos estadísticos. Para ilustrar su intensidad, subrayaremos que tan sólo para las fases de dicha campaña, correspondientes al censo de población y vivienda 1990, se utilizaron la mitad de los tiempos para promover actividades oficiales en los medios masivos de comunicación. Para este censo se tuvieron más de 2.5 millones de *spots* en radio y televisión, así como mensajes alusivos impresos en 1,200 millones de envases de productos de consumo.

Concluidos los eventos en su etapa de levantamiento de información se efectuó otra encuesta, la que reportó que había aumentado a 70 por ciento de la población total, la proporción de personas que afirmaron conocer al INEGI. Sin embargo, se encontró también que a pesar de los avances, existía un grupo de la población que desconocía cifras específicas de los resultados de los proyectos.

Por ejemplo, en el caso de los datos del censo de población, se identificó a personas que manejan cifras de montos poblacionales, que México no tendría sino basta dentro de un siglo o que dejó de tener hace cien años. Esta situación no es exclusiva de este país y se presenta en múltiples regiones del mundo. Por eso, creemos que es importante avanzar y contribuir en la creación de una mayor cultura en el uso de la información. Para ello el Instituto dedica gran parte de su esfuerzo institucional a difundir y fomentar el uso de información estadística y geográfica en todos los sectores de la población.

"UNA POLITICA CIENTIFICA y TECNOLOGICA PARA LA MODERNIZACION y DESARROLLO"

Fausto Alzati Araiza

[II LA ECONOMIA DE MERCADO: EJE FUNDAMENTAL DE LA MODERNIZACION DE AMERICA LATINA

Los procesos de modernización económica, social y política en que se encuentran inmersas las naciones de América Latina, implican, cuando menos, dos procesos de cambio, distintos pero complementarios y simultáneos. Se propone, por una parte, poner al día la estructura productiva de recursos, adaptándolos a los profundos o irreversibles cambios que en las últimas dos décadas han experimentado la economía y la política mundiales. Por otra parte, la modernización se propone también una tarea más compleja y de más hondo alcance: construir **un nuevo sistema económico -y por necesidad un nuevo orden social y político-** fundado en los valores de la "modernidad". Es decir, reemplazar los criterios de asignación de tareas y funciones, basados en el parentesco, el lugar de origen, etcétera, por criterios universales e impersonales, basados en el mérito y la habilidad; sustituir en el manejo de los recursos los criterios patrimonialistas, en los que no se precisan los límites entre el patrimonio público y el patrimonio privado de quienes desempeñan las funciones públicas, por criterios universales de

eficiencia administrativa y rigurosa separación de la esfera pública y la privada en la posesión y el uso de los bienes; reemplazar la aplicación discrecional, arbitraria, personalizada, impredecible y ad-hoc de disposiciones y reglas, por la rigurosa observancia del derecho que por su propia naturaleza es universal e impersonal.

Estos dos procesos de cambio resultan hoy indispensables para preservar las soberanías de nuestras naciones, dotándolas de sólidas bases materiales que les permitan fortalecerse y consolidarse en un mundo marcado por la formación de nuevos bloques de poder económico y político; por un cambiante balance de poder, debido al profundo reajuste de las viejas estructuras hegemónicas del mundo bipolar de la postguerra; y por el surgimiento y la rápida expansión global de nuevos poderes económicos privados, al calor de una inusitada dinámica de cambio tecnológico. La modernización resulta hoy indispensable para preservar y proyectar con vigor hacia el futuro las tradiciones culturales y las experiencias históricas comunes que constituyen la **esencia de nuestras identidades nacionales**.

Hemos atestiguado el fracaso histórico de las economías centralmente planificadas y el derrumbe de los estados tota

litarios que las sustentaban. Comprobada así la incompatibilidad de una economía estatizada con una vida política democrática y una sociedad plural, el capitalismo democrático se consolida, al menos para el futuro previsible, como el único modelo viable de sociedad moderna. El capitalismo democrático integra en uno solo a tres sistemas: (1) una economía basada de manera predominante en los incentivos y señales del mercado; (2) un sistema político democrático, es decir, fundado en el respeto a los derechos de los individuos a la vida, la libertad y la búsqueda de su propia felicidad personal; y (3) un sistema plural de instituciones culturales y morales, movido por ideales de libertad y justicia para todos. La conjunción de estos tres sistemas no es el resultado de un mero accidente **histórico. Los tres se fundan en un mismo sistema de valores y, aunque de manera transitoria alguno de ellos puede ocurrir sin los otros, a la larga el sistema sólo es estable y duradero si los tres elementos están presentes.**

Así, el reto de construir la modernidad de América Latina consiste hoy en edificar la versión contemporánea de sociedades justas, fundadas simultáneamente **en economías de mercado, en sistemas políticos democráticos y en culturas plurales, fortaleciendo la democracia, la equidad y la justicia, en un marco de libertad y competencia.**

Se requieren cambios acelerados y profundos, para que los países de América Latina consigan eliminar definitivamente las condiciones adversas que han resultado de la quiebra de un modelo de

desarrollo autárquico, cuya dinámica interna se agotó desde mediados de los años sesentas. La rigidez de aparatos productivos obsoletos, preservados artificialmente por el aislacionismo proteccionista, se tomó cada vez más costosa para **nuestras naciones, debido a los cambios radicales que desde entonces ha sufrido la economía mundial. El proteccionismo y el inversionismo estatal excesivo, inicialmente exitosos bajo las condiciones de excepción creadas por la segunda guerra mundial, bloquearon la capacidad de nuestras sociedades para adaptarse con éxito al derrumbe del orden económico y político de la posguerra.**

Ese derrumbe se aceleró durante los setentas, primero en 1971 con el fin del **sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods, y enseguida con las grandes alzas de los precios del petróleo en 1971, 1973 y 1979-80, las que produjeron una perversa combinación de recesión con inflación en la economía internacional, aceleraron el cambio tecnológico hacia procesos productivos cada vez menos intensivos en energía y materias primas, y generaron el proceso de reciclaje financiero internacional del que muchos países latinoamericanos emergieron, en 1982 con una excesiva carga de endeudamiento externo.**

El saldo resultó devastador: el cambio estructural ha debido iniciarse en condiciones de agudo desequilibrio macroeconómico; ha resentido repetidamente **los efectos de condiciones internacionales adversas para economías profundamente distorsionadas, ineficientes y vulnerables frente al exterior; y ha tenido que so-**

portar la carga de un endeudamiento externo excesivo y en gran medida disipado en el inútil apuntalamiento de tipos de cambio sobrevaluados. Las economías latinoamericanas, desacostumbradas a la competencia y con plantas industriales mal integradas y tecnológicamente atrasadas se enfrentan al reto de recobrar la estabilidad y el crecimiento.

Para conseguirlo, es indispensable **emprender con decisión hondos procesos** de modernización que partan del reconocimiento de que, en la presente etapa de *globalización* económica, la verdadera riqueza de las naciones reside en la capacidad creativa y productiva de los pueblos y requiere, por tanto, de instituciones económicas, políticas y sociales que propicien el trabajo, el ahorro, la inversión productiva y la innovación. La manera más efectiva de avanzar en América Latina hacia economías de mercado plenamente modernas consiste en profundizar la apertura a la competencia internacional y acelerar el desarrollo interno de más y mejores mercados.

Esto debe hacerse al tiempo que se consolida la estabilidad macroeconómica, y se modernizan los instrumentos de que disponen los gobiernos para estimular y **orientar democráticamente la actividad** económica de los particulares, en especial, para crear el contexto cultural e institucional indispensable para que florezcan la innovación tecnológica y la investigación científica.

[I1]CAMBIO TECNOLÓGICO, MODERNIZACIÓN y DESARROLLO

En América Latina, como en el resto del mundo contemporáneo, uno de los ejes fundamentales de la modernización, **tanto económica, como social y política**, es el cambio tecnológico. Esta realidad ha planteado a nuestros gobiernos la necesidad de diseñar nuevos marcos de política científica y tecnológica.

A lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, la información disponible sobre los flujos del comercio y la inversión internacionales, y respecto a los patrones de desarrollo seguidos por los llamados países de industrialización reciente, han puesto en evidencia la importancia central del cambio tecnológico como determinante de los patrones de comercio e **inversión que caracterizan a la economía** internacional de nuestros días.

La nueva división internacional del trabajo entre países y regiones, la integración global de mercados y procesos productivos, condicionan la capacidad de las economías para alcanzar, de manera sostenida y estable, la elevación de la productividad y el crecimiento que han producido nuevas esferas de prosperidad en países y regiones tradicionalmente pobres y atrasados. En este contexto, resulta insoslayable el papel central que, sobre todo en las últimas décadas, ha desempeñado el cambio tecnológico en el crecimiento y prosperidad de las naciones y en el reacomodo favorable de algunos **países de industrialización reciente han**

logrado dentro del esquema de competencia internacional. Es imprescindible replantear los modelos en que se fundamenta la elección de estrategias y políticas para tomar en cuenta expresamente las precondiciones históricas, es decir, estructurales en las que en cada nación se desenvuelven los efectos de los procesos de apertura, desregulación y estabilización.

Los países latinoamericanos necesitamos comprender, y aprovechar a nuestro favor, los factores que determinan las diferencias observables entre naciones y sectores para desarrollar la capacidad de generar y consolidar ventajas competitivas e incrementos en la productividad, superiores a los que muestran otras naciones con las que sostienen sus intercambios más importantes. No basta establecer que las diferencias observables entre las naciones en cuanto a niveles de bienestar y productividad surgen en gran medida de diferencias en el nivel, ritmo y difusión intersectorial del cambio tecnológico. Es también necesario explicar de qué manera las diferencias entre las naciones en cuanto a estrategias de desarrollo, procesos de estabilización macroeconómica, contextos institucionales, patrones de intercambio comercial y flujos **internacionales de inversión, resultan a su vez determinantes del cambio tecnológico.**

No constituyen ya, por sí solos, factores decisivos de competitividad, hoy en día, las políticas gubernamentales tradicionales de protección, promoción de exportaciones, y subvenciones. **Más** aún, en muchos casos pueden incluso constituirse

en obstáculos para la competitividad de las naciones, sectores e industrias a las que pretenden beneficiar, en tanto que distorsionan la asignación de recursos, reducen la eficiencia y eliminan incentivos para la innovación y la elevación de la productividad, sobre todo en el largo plazo. En los últimos veinte años, los sectores menos competitivos son los que tienen más intervención por parte del gobierno.

Ni los tipos de cambio artificialmente sobrevaluados para ayudar a financiar el déficit estructural en las finanzas públicas, o artificialmente subvaluados para alcanzar temporalmente un superávit en la balanza comercial; ni el mero daro de que una nación participe crecientemente en las exportaciones mundiales; ni la mano de obra con salarios bajos; ninguno entre todos éstos, constituyen factores que por sí mismos garanticen a una nación, industria o empresa, la posibilidad de competir de manera sostenida en una economía global en acelerada evolución. Estas son características importantes de la industria de una nación, pero poco tienen que ver hoy en día con los ejes decisivos de la prosperidad económica y la competitividad.

El comercio internacional y los flujos **de inversión se han convertido en mecanismos** de gran importancia para elevar la productividad y el bienestar en nuestras naciones, en la medida en que inducen la especialización productiva o, mejor dicho, contribuyen a incrementar las exportaciones de los sectores más productivos y permiten importar los bienes y servicios en los que la nación en cuestión es menos

productiva. De esta manera, la actividad comercial -tanto la importación como la exportación- es un factor integral del crecimiento de la productividad.

Como los recursos de una nación son limitados, lo mejor es que se apliquen a los usos más productivos. Por ello, la ilusión de autarquía productiva es ya del todo insostenible y es indispensable admitir que una nación no puede producir y menos exportar todos los bienes y servicios. **Así como el comercio internacional y la inversión pueden mejorar la producción nacional, cualquier país que ingrese en el concierto de la competencia internacional, debe tener claro con que capacidades cuenta para elevar de manera sostenida su tasa de crecimiento y sus niveles de productividad. Así como hay diferencias entre sectores y ramas de un país, la competencia internacional genera puntos medios mínimos de productividad para cada sector, en relación con los rivales extranjeros, que de no alcanzarse y mantenerse conllevan una pérdida de competitividad y, a la larga una reducción de tasa de crecimiento.**

En este sentido, es difícil exagerar el decisivo papel de la innovación y el cambio tecnológico, para sostener niveles eficientes de productividad, competitividad internacional y prosperidad económica. Estos resultados son, sin duda, más duraderos que los que pueden lograr algunos países al depreciar su moneda, con lo que obtienen un efecto coyuntural de corto plazo ante las diferencias de productividad frente a sus rivales, pero con consecuencias negativas a largo plazo.

Los determinantes de la productividad y su tasa de crecimiento no parten de la economía y su conjunto, sino de fragmentos y segmentos de sectores específicos. El eje de la productividad y de la tasa de crecimiento radica en la producción de técnicas y tecnologías; del complemento que se logra con la adaptación y la asimilación de éstas, así como en la capacidad de perfeccionar la innovación para mantenerse como líder o bien en el nivel medio mínimo de productividad, indispensable para competir en el **comercio internacional. Los recursos humanos decisivos en la moderna competencia internacional son los que poseen altos niveles de técnicas especializadas en diferentes campos y no resultan únicamente del sistema educativo general, sino de su articulación a la competencia y a factores específicos, como el desarrollo de tecnología comercialmente exitosa.**

El perfeccionamiento de la productividad, resulta del esfuerzo que se hace en determinados sectores y segmentos nacionales y, sobre todo, frente a los competidores extranjeros, para crear y mejorar los productos y procesos.

El cambio tecnológico es ya un proceso generalizado, aunque no en todas partes igualmente consolidado y continuo. La antigua distinción entre sectores de alta y baja tecnología ha dejado de ser relevante ante nuevas tecnologías de rápida difusión y amplias aplicaciones, como la informática, y ante la necesidad de lograr un nivel mínimo medio de productividad. La producción de nuevos productos y procesos, con base en el cambio tecnológico, hace posible com-

pensar la escasez de factores como la mano de obra, por ejemplo, mediante la automatización flexible, la sustitución de materiales, etcétera. De igual manera, **hoy día, para muchos sectores, son tal vez más importantes** la tecnología y las técnicas para producir eficaz y eficientemente, **que el mero acceso a la abundancia** de factores.

Estos procesos de transformación tecnológica global, conllevan importantes implicaciones para la formulación de una estrategia de desarrollo de largo plazo en **un país que, como México hoy, atraviesa** por un intenso proceso de modernización económica, cuyo eje es la inserción plena de su aparato productivo en los grandes flujos del intercambio global. Las ventajas para competir, en el actual periodo de la revolución mundial de la productividad, están determinadas por las estrategias nacionales de desarrollo que permiten una fabricación eficaz, eficiente y el surgimiento o adopción ventajosa de tecnologías avanzadas de proceso, aun más que por los costos de los factores y las economías de escala.

Una nación triunfa en la competencia global si establece las condiciones, el **ambiente necesario para la innovación**, el mejoramiento permanente de los factores productivos, la elevación de la productividad y el cambio tecnológico. A tal efecto, no sólo es decisiva la capacidad nacional para dotar a su aparato productivo de infraestructura fundamental, tal como la relativa a transportes y comunicaciones. Igualmente decisivos son la disponibilidad de ingenieros altamente calificados, mano de obra especializada,

una sólida capacidad en investigación, tanto aplicada como básica, una firme estructura académica de excelencia, el desarrollo de las industrias proveedoras y **los servicios relacionados con la competitividad internacional**.

Esto es así, en razón de que las ventajas competitivas más sólidas se fundan ya esencialmente en la capacidad para innovar, en la búsqueda de nuevos métodos para competir y de mejores medios para luchar por los mercados. El proceso de innovación incluye, además de nuevas tecnologías, nuevos métodos, el diseño de nuevos productos y procesos de producción, las estrategias de mercadeo, las formas de capacitar al personal y las capacidades para organizar todos los elementos de la actividad empresarial.

Para las industrias, el medio nacional representa la posibilidad de desarrollar ventajas sobre sus competidores. Sin embargo, ni el desarrollo de tecnologías, procesos, productos y la estrategia **general de innovación para lograr crecientes** tasas de productividad, pueden darse, si no ubicamos histórica y correctamente el papel de los apoyos que tanto el sector público como el privado deben dar a la **investigación y sus condiciones en cuanto a la formación de recursos** humanos, ampliación y mejoramiento de la infraestructura científica y tecnológica.

La tecnología y el cambio tecnológico no pueden seguir siendo considerados una variable exógena para el desarrollo y la **modernización económica de México** y de los demás países de América Latina. Nuestros países deben hacer de esta va-

riable un factor esencial para lograr ventajas competitivas y tasas crecientes de productividad. De otra forma, todos **los esfuerzos en materia de política macroeconómica, de desregulación, apertura, recuperación de las bases del crecimiento y combate a la inflación, pueden verse revertidos por un deterioro del sector externo de la economía. Si no fortalecemos nuestra capacidad para innovar y sostenemos en el proceso de globalización, si no dotamos a nuestras naciones de los factores que facilitan el avance tecnológico y sus condiciones óptimas de desarrollo, si no canalizamos los recursos suficientes para consolidar a este nuevo eje de la competitividad global, pondremos en riesgo el logro de nuestras aspiraciones de bienestar nacional y nuestra viabilidad como naciones soberanas frente al reto de la competencia global.**

[m) LA REFORMA DEL ESTADO

En América Latina, la relación entre la sociedad civil y la sociedad política se modificó sustancialmente durante los años críticos de los ochentas. La llamada década perdida, más bien se caracterizó por el avance en la autonomía de la sociedad y el tránsito hacia un estado adelgazado pero más fuerte y capaz de atender con eficacia a sus responsabilidades sociales.

El crecimiento de la población y los cambios propiciados por el surgimiento de nuevas capas sociales, la ruptura de viejos moldes de movilidad social, la

apanción de cuadros con mayor calificación laboral, el despliegue de nuevas industrias, de nuevos sectores de la actividad económica, producto de las tendencias de la *globalización* y la modernización económica de la región.

Todas estas importantes transformaciones sociales ocurrieron de manera acelerada y produjeron la irrupción simultánea de un esquema socioeconómico lleno de nuevas demandas y necesidades sociales, con desalentadores signos de empobrecimiento. La configuración de esta nueva dinámica, de esta nueva tensión entre la modernización en lo económico y el persistente rezago en lo social, se tradujo en nuevas formas de expresión y participación, tanto en la sociedad civil como en la política. En consecuencia se han configurado nuevos espacios y nuevos actores de la vida política de nuestros países. Esto ha hecho inevitable que el estado se vea en la necesidad de cambiar sus instrumentos de gestión, para propiciar la liberación de las energías de la sociedad civil y la autonomía de sus organizaciones, al tiempo que se busca promover una asignación óptima y una administración eficiente de los recursos públicos.

Como acertadamente ha afirmado Ernesto Zedillo Ponce de Leon, "la reforma de Estado es un proceso de alcance internacional que está afectando tanto a países de economías en desarrollo como a naciones de economías poderosas. En América Latina, la reforma del Estado asume caracteres bien diferenciados que varían según la historia nacional, la disponibilidad de recursos, la composición demo-

gráfica, la situación de la planta productiva, la articulación política de las fuerzas sociales",

En particular, en el caso de México, la reforma del Estado que impulsa el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, comprende dos procesos simultáneos e igualmente importantes: por un lado, da cauce a una mayor autonomía de la sociedad civil, que se expresa en nuevas organizaciones y nuevas demandas sociales; por otra parte, redefine los límites de intervención estatal, para dejar atrás el esquema benefactor, subsidiario, de control de las esferas económicas y dar paso a la libre actividad y creatividad social y privada. Se quiere de este modo, sin perder la rectoría del proceso, avanzar en la reordenación de los espacios de influencia de lo público, ampliando la esfera de acción de la sociedad. Se avanza en precisar la extensión y dimensión de la gestión pública, para intervenir con mayor calidad y productividad.

De aquí parte también un proceso de cuidadosa pero creciente democratización tanto de organizaciones sociales, sindicatos y partidos, como necesariamente del Estado mismo. Se va configurando así, paso a paso, un marco plural en el que la opinión pública y las organizaciones sociales y políticas se vuelven cada vez más independientes del Estado, en la medida que cobran mayor autonomía. El conjunto de las organizaciones mediante las que se articula la comunidad de investigadores en las diversas disciplinas científicas, sus mecanismos de expresión y participación, el rigor y la autonomía que caracterizan a las reglas y procedi-

mientos de la vida académica, son todas manifestaciones del mismo proceso de modernización social y cultural en el que se funda la reforma del Estado.

De aquí nacen dos conceptos en la reforma del Estado: la concertación y la solidaridad. En el primer caso, se trata una nueva responsabilidad social compartida acuñada por la autonomía civil, en la que la participación organizada de la comunidad toma su lugar para lograr acuerdos de *concertación*. En el segundo caso, la *solidaridad* resulta de un principio nuevo de gestión pública y principios de gobierno. Contra las tendencias del paternalismo autoritario y burocrático, los grupos que reclaman satisfacer legítimas necesidades y aspiraciones que el viejo molde estatal ya no pudo cubrir, ahora vuelcan **sus responsabilidades, iniciativas y espontaneidad** para las tareas de sus comunidades junto a la responsabilidad estatal. Sin suprimir la espontaneidad social, el Estado complementa las tareas de justicia social, sin gasto público deficitario, con plena decisión de atender a las necesidades de los grupos desaventajados, pero sin pretender allanar los espacios de la sociedad civil, por el contrario, fomentando su creatividad y autonomía.

Podríamos decir, en síntesis, que la reforma del Estado en México se lleva a cabo para alcanzar el desarrollo, siempre y cuando se logren cuatro objetivos esenciales:

PRIMERO: La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;

SEGUNDO: La ampliación de la vida democrática;

TERCERO: El crecimiento económico con estabilidad de precios;

CUARTO: El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, es decir, la promoción del bienestar social, y la equidad, sobre bases productivas y permanentes.

La reforma del Estado persigue el objetivo de modernizar su función rectora, para que sea capaz de propiciar un patrón equilibrado de crecimiento económico en el que la asignación de recursos no sólo sea eficiente mediante el impulso de una redistribución progresiva del ingreso ligada al incremento de la productividad, sino que también promueva una orientación del gasto público que mejore la dotación de recursos productivos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

[IV) LA MODERNIZACION ECONOMICA y EL DISEÑO DE UNA NUEVA POLITICA DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

La investigación científica y la modernización tecnológica son herramientas claves para el progreso social y económico de nuestro país. El avance en estos campos es crucial para el desarrollo de la economía nacional y para una mayor

competitividad que responda a la *globalización* de la economía

Uno de los renglones esenciales de la modernización económica se refiere al impulso de la ciencia y la modernización tecnológica. En el mundo contemporáneo ambas constituyen los ejes del gran dinamismo para la posición competitiva de las empresas, ramas industriales y países enteros. En consecuencia, México moderniza con prontitud y eficacia su política nacional de ciencia y tecnología.

Las ventajas competitivas que determinan los niveles mínimos de productividad media internacional por sectores y segmentos industriales, en el mundo moderno actual, dependen de un proceso dinámico de cambio tecnológico. Sólo de esta manera podemos lograr un espacio en el concierto económico internacional en reestructuración, en la dinámica de la formación de una nueva división internacional del trabajo.

La competitividad, medida en términos de calidad e innovación, de capacidad de desarrollar procesos y productos que permitan ventajas en los mercados, sustituyen gradualmente a la competitividad fincada en la abundancia de recursos naturales y de mano de obra. Los periodos cada vez más cortos entre diseño, producción y comercialización, ubican al desarrollo tecnológico como elementos centrales de la competencia. Por lo tanto, la apertura y la modernización económica demandan actuar en dos sentidos: por un lado, generar, innovar, adquirir, difundir y adaptar tecnología, así como estimular las áreas de in-

investigación y desarrollo, facilitando, por otra parte, su estrecha articulación con el aparato productivo.

El conocimiento científico, el desarrollo de la ciencia básica y la modernización tecnológica, configuran los factores indispensables para alcanzar niveles de desarrollo que permitan poner al alcance de la población un mejor nivel de vida.

El gobierno de México apoya, sobre la base de criterios de alta calidad y **excelencia, a las instituciones académicas.** a los centros dedicados a la investigación básica o aplicada y a las entidades públicas y privadas que intervienen en el desarrollo científico y tecnológico.

El conocimiento científico tiene, en esencia, naturaleza pública, por lo que no puede ni debe ser motivo de apropiación privada. Por eso su desarrollo no obedece **exclusivamente a incentivos económicos** inmediatos y tiene que ser apoyado con aportaciones de recursos públicos y privados, sin que predominen criterios de rentabilidad directa o una perspectiva que sólo atienda a consideraciones de corto plazo.

La estrategia general de apoyo **consiste en incrementar el monto de los recursos** que el Estado destina al apoyo científico, en la medida que las condiciones económicas del país y el equilibrio de las finanzas públicas lo permitan.

De igual manera, se advierte la necesidad de que los apoyos presupuestales se vean complementados con recursos pro-

venientes de los sectores social y privado. Lo que coadyuvará a fortalecer las instituciones de investigación científica, con la celeridad que las necesidades del desarrollo nacional reclaman.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se establece la importancia que el Gobierno Federal concede al impulso de las actividades científicas y tecnológicas. Con base en las políticas ahí establecidas, la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, elaboraron el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994.

El Programa describe los grandes retos del desarrollo científico y la modernización tecnológica de México; señala objetivos, estrategias y políticas; hace énfasis en la importancia de la formación y arraigo de los recursos humanos; y en el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica. Asimismo, define criterios para el financiamiento de la ciencia y la tecnología y precisa los **lineamientos generales para la ejecución** de las acciones.

La Secretaría de Educación Pública elaboró el Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994, el cual establece como imperativo la formación de recursos humanos en los niveles de posgrado, investigación científica, tecnológica y humanística, y su vinculación **con la docencia.**

El Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica concede la mayor importancia a la formación de re-

cursos humanos que faciliten la adquisición, asimilación y adaptación de tecnología, al tiempo de asegurar el avance científico y la modernización tecnológica de nuestro país.

La política del gobierno mexicano en **materia científica, advierte, como condición indispensable** para la viabilidad del desarrollo nacional, el desarrollo de una comunidad científica nacional cada vez más numerosa, diversificada, capaz de contribuir al avance universal de la ciencia y dispuesta a alcanzar los más elevados y rigurosos niveles de excelencia académica y científica.

Al multiplicar los recursos públicos y sobre todo los recursos privados destinados a este propósito, resulta indispensable que al mismo tiempo se rediseñen los mecanismos para su asignación. De modo que cada vez respondan más claramente a los lineamientos que la propia comunidad científica establece: mediante procesos competitivos y transparentes de selección y evaluación de proyectos, y de manera que una proporción cada vez mayor de los recursos llegue realmente a los destinatarios. Es decir, los investigadores que demuestren productividad, calidad y dedicación a su trabajo.

El Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica planteó la **necesidad de "incrementar, en el marco de la disponibilidad de los recursos, selectiva y sostenidamente, el monto de los fondos destinados a ciencia y tecnología"**. Con ese fin, era previamente necesario lograr una adecuada identificación de los

rubros que deben considerarse como gasto público en ciencia y tecnología, con base en criterios claros, transparentes e **internacionalmente aceptados**.

Con tal propósito, se elaboró el "Manual S.P.P. para la Identificación del Gasto de Ciencia y Tecnología" que planteó una nueva estructura programática presupuesta! especial para el apartado de ciencia y tecnología del presupuesto de egresos de la Federación, así como una breve descripción de lo que se debe incluir dentro de cada uno de los rubros que la componen.

Esta selección de programas y subprogramas, así como su correspondiente descripción conceptual, se basa en criterios de identificación del gasto en ciencia y tecnología reconocidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), lineamientos que se encuentran plasmados en el llamado "**Manual Frascati**", **complementado, cuando fue necesario, por los criterios** emitidos por la UNESCO. Se pretende que esta nueva estructura programática sirva como instrumento para asegurar que de aquí en adelante los incrementos presupuestales para esta materia respondan a criterios claros de evaluación y tengan una incidencia efectiva en el desarrollo de la actividad científica y la modernización tecnológica del país.

Ante la complejidad, magnitud y trascendencia de las tareas emprendidas por el gobierno federal en materia de investigación científica y modernización tecnológica, se promulgó en 1985, la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo

Científico y Tecnológico.

La Ley establece que el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SIN-CYT) comprende esencialmente a las dependencias y entidades de la administración pública federal y al conjunto de normas y acciones de planeación en la materia, las cuales comprenden la formulación de la política, su instrumentación, control y evaluación; además, por la vía de la concertación e inducción, se incorporan a las organizaciones, agrupaciones o instituciones de la comunidad científica y de los sectores social y privado.

La Ley refuerza el carácter de organismo coordinador, asesor técnico y de órgano de consulta del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para coadyuvar a la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y la vinculación, a través de la concertación entre las instituciones, organismos y los sectores social y privado que realizan actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. Y define como función primordial del CONACYT, coordinar la ejecución del Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica, en un marco de libertad, responsabilidad y de respuesta al interés nacional.

El impulso que el gobierno federal otorga a las actividades científicas y tecnológicas requiere de un brazo ejecutor eficiente, a la altura de los retos que enfrenta el país para modernizarse, capaz de dar respuesta oportuna a las demandas en la materia y ajustarse a las condiciones

de la dinámica nacional.

Para el cabal cumplimiento de las atribuciones del CONACYT, establecidas en su Ley de creación, así como en la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, la presente administración ha reorientado las actividades de la institución, de manera que permitan conservar lo alcanzado, encauzar esfuerzos y optimizar recursos para alcanzar objetivos, descartar vicios, **ineficiencias e inercias; y evitar reincidir** en modelos y esquemas de trabajo que no han dado los resultados esperados.

Al iniciar esta nueva etapa institucional, el CONACYT ha creado un Consejo Asesor, integrado por miembros destacados de la comunidad científica y académica del país y de instituciones relacionadas con la ciencia y la tecnología, en las distintas disciplinas del conocimiento. La experiencia, capacidad, y prestigio de los miembros del Consejo Asesor coadyuvan, conjuntamente con sus aportaciones, opiniones y recomendaciones, a marcar la pauta que reorienta oportuna y eficazmente las actividades del CONACYT.

Para que CONACYT cumpla con la política de ciencia y modernización tecnológica ha sido necesario emprender una reestructuración de fondo, que abarca desde el reajuste de los recursos asignados a la administración y operación, hasta la redefinición de las tareas sustantivas. Esta reestructuración fue analizada por el Consejo Asesor del CONACYT y enriquecida con las aportaciones y sugerencias de sus miembros.

La estrategia de reestructuración del CONACYT incluye también, como parte medular, la racionalización del gasto, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la operación del Consejo. Como consecuencia de lo anterior, durante este año se ha reducido significativamente la proporción del gasto administrativo con respecto al total de los recursos que se administran, al pasar de 20.7% en 1990 a 10.3% en 1991.

La reestructuración de CONACYT es en este sentido un elemento más de la redefinición de la participación del Estado en la economía mexicana, la que tiene **Como 000 de sus objetivos primordiales** el de estar en mejores condiciones para atender cabalmente sus responsabilidades fundamentales y atender a la promoción del bienestar social.

La reestructuración viene dotando al CONACYT de una base sólida para el desarrollo de sus programas sustantivos de investigación científica y modernización tecnológica, conforme a los siguientes objetivos:

Fomentar las actividades de investigación científica y modernización tecnológica.

Impulsar la excelencia, la calidad académica y la formación de recursos humanos de alto nivel, en la investigación científica y tecnológica.

Incentivar la participación del sector productivo como principal actor en el proceso de la modernización

tecnológica del país.

impulsar el desarrollo y la **investigación en las áreas de ciencias básicas** y aplicadas.

Canalizar recursos a las actividades de investigación científica y de modernización tecnológica **bajo** criterios estrictos de selectividad y mediante procedimientos eficaces y transparentes.

Definir la asignación de los recursos provenientes de fuentes de financiamiento distintos al gobierno federal para la ejecución de programas, proyectos y formación de recursos humanos en investigación científica y tecnológica.

Desarrollar la investigación científica y la modernización tecnológica en las áreas de salud, educación, vivienda, alimentación, agua y medio ambiente, para elevar el nivel de la calidad de vida de la población.

Difundir la información científica y tecnológica para enriquecer la cultura y sensibilizar a la sociedad acerca de la importancia que tienen para el desarrollo social y económico del país.

Mediante la realización de los objetivos del CONACYT se da cumplimiento a las acciones del Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica cuyos objetivos son:

[A] En el Campo de la Ciencia:

Mejorar y ampliar la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología; articular la actividad **científica del país con las corrientes mundiales del conocimiento**; contribuir al entendimiento de la realidad y de los problemas nacionales en las diversas áreas de la actividad científica.

[B] En el Campo Tecnológico:

Elevar la capacidad tecnológica del país para atender las demandas de bienestar de la población; asegurar la participación complementaria de los productores en el desarrollo tecnológico del país; apoyar, con tecnologías modernas y adecuadas a sus condiciones la prestación eficiente de los servicios de salud, educación y vivienda, así como la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

Conforme a estos objetivos CONACYT ha puesto en marcha las siguientes líneas de acción:

[1] Asignación de recursos para ciencia y tecnología

Con el fin de apoyar el desarrollo de la investigación científica y de la modernización tecnológica del país el gobierno asignó en 1991 recursos, en el presupuesto de egresos de la Federación, por un monto de 2.8 billones de pesos, lo **que significó un incremento en términos reales de 20.1% con respecto a 1990. En los años subsecuentes, previa evaluación**

y en tanto las condiciones económicas del país lo permitan, el apoyo federal se **incrementará.**

En particular el presupuesto federal asignado a CONACYT se incrementó en **14.2% en términos reales, respecto a 1990**, al alcanzar en 1991 un monto de 274.5 miles de millones de pesos. De este total el 82% se destinará a transferencias al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Las cuales se han incrementado de 1989 a 1990 en 68.4% y de 1990 a 1991 en 39.3 por ciento.

A este monto hay que agregar los recursos que asignó el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en apoyo a las actividades científicas y tecnológicas, con la creación de los siguientes fondos: (1) para el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, 100 mil millones de pesos; (2) para retener en México y repatriar a los investigadores mexicanos, 30 mil millones de pesos; (3) para cátedras patrimoniales de excelencia, 40 mil millones de pesos; y (4) para el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas estratégicas, 30 mil millones de pesos.

Con la adición de los recursos de los fondos al presupuesto CONACYT para 1991, el resultado presenta un incremento real de 24.6% de los recursos que se destinarán a ciencia y tecnología.

Es importante reiterar que los gastos de operación pasaron de 20.1% en 1990 a 10.3% en 1991, lo que significa una reducción de 10.4%.

CONACYT realiza acciones para contratar financiamiento externo, que se **destinará a investigación científica y modernización tecnológica, como fuente alternativa y complementaria del presupuesto público.**

Conjuntamente con los recursos del sector productivo y los provenientes del crédito externo se crearán mecanismos de fondos concurrentes para proyectos y programas de mediano y largo plazos.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será promotor y gestor ante las **instancias internacionales, en particular con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.**

[II] **Redefinición de criterios de asignación de apoyos a programas y proyectos**

Con la creación en 1970 del CONACYT se inician los apoyos a la ciencia y la tecnología. Los criterios y mecanismos de evaluación aplicados para la asignación de recursos han presentado con el transcurso del tiempo deficiencias de índole burocrática y administrativa.

Al respecto, cabe señalar que uno de los principales problemas fue el establecimiento de áreas prioritarias para la investigación y la formación de recursos humanos. Esta definición implicaba una **selección arbitraria, basada en criterios subjetivos y discrecionales, más burocráticos que científicos.**

Por otra parte, los comités de evaluación y los árbitros eran insuficientes, lo que impedía se realizarán las evaluaciones de todos los proyectos. La asignación de monto de los recursos se hacía sin criterios claros y aun que se apoyaba **un mayor número de propuestas, el financiamiento no era suficiente para satisfacer los requerimientos y cumplir los objetivos.** Esta situación se presentaba **tanto en la asignación de recursos a proyectos de investigación, como en el otorgamiento de becas.**

Por lo anterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ha definido nuevos criterios para la asignación de las transferencias que realiza al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología:

Todas las propuestas que se presenten al CONACYT para la **asignación de recursos se someterán a concurso;**

Se han creado nuevos comités de evaluación y un cuerpo de árbitros que se encargarán de analizar y evaluar las propuestas;

En materia de investigación científica se evaluará la calidad de los proyectos, y en modernización tecnológica la viabilidad económica de las propuestas.

Los comités de evaluación y el cuerpo de árbitros están integrados por científicos y *tecnólogos* de reconocido prestigio, elegidos a partir de las propuestas de la comunidad científica, de las instituciones de investigación y de educación

superior, del sector productivo y del Consejo Asesor del CONACYT. También participan científicos y *tecnólogos* residentes en el extranjero.

Los comités de evaluación se han establecido en las siguientes áreas:

COMITE DE CIENCIAS EXACTAS: Física, Astronomía, Matemáticas, Química y otras afines.

COMITE DE CIENCIAS NATURALES: Biología, Ciencias del Mar (aspectos biológicos), Fisiología, Bioquímica y otras afines.

COMITE DE CIENCIAS DE LA TIERRA: Geofísica, Geología, Oceanografía, Sismología y otras afines.

COMITE DE CIENCIAS DE LA SALUD: Todas las ciencias relacionadas con las ciencias de la salud.

COMITE DE CIENCIAS SOCIALES: Sociología, Economía, Antropología, Arqueología y otras afines.

COMITE DE CIENCIAS HUMANAS Y DE LA CONDUCTA: Psicología, Historia, Filología, Filosofía y otras afines.

COMITE DE CIENCIAS APLICADAS: Electrónica, Cómputo, Ciencias de la Ingeniería y otras afines.

Las instituciones e investigadores que han presentado solicitudes de apoyo financiero, tienen derecho a réplica, si lo

consideran conveniente, en función del resultado de las evaluaciones. Lo anterior tiene como objetivo lograr transparencia en el procedimiento de asignación de los recursos y otorgar el apoyo de propuestas de mayor calidad. El resultado final de las evaluaciones se hará público.

Por otro lado, cabe mencionar que CONACYT se apoya en los criterios formulados en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), instituida por la Secretaría de Educación Pública, para la definición de líneas y acciones a seguir en materia de **evaluación**.

[III] Formación de Recursos Humanos

El Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica planteó al Consejo la necesidad de reorientar sus acciones y racionalizar sus recursos a fin de hacer más eficiente su capacidad de respuesta en la formación de los recursos humanos que requiere el país.

La práctica institucional debe expresar también los lineamientos del Programa Nacional de Modernización Educativa, mediante el perfeccionamiento de los mecanismos de otorgamiento de los apoyos que brinda CONACYT para la formación de recursos humanos calificados.

Cabe señalar que la práctica establecida había sido atender las solicitudes que a título personal presentaban, tanto los investigadores para la realización de sus proyectos como los aspirantes a becas para cursar estudios de posgrado en el país o en el extranjero.

Este tipo de atención y otorgamiento particularizado contribuyó a la falta de compromiso de algunas instituciones. **La consecuencia de esto ha sido que los investigadores y los becarios, una vez concluida su formación académica, al no encontrar estímulos, ni sitios de trabajo en el país, optaban por la prestación de sus servicios en el extranjero.**

De ahí la determinación de apoyar las decisiones institucionales para el otorgamiento de recursos por medio de un mecanismo de evaluación integral, realizada por destacados expertos, miembros de la comunidad académica y científica, quienes llevaron a cabo en el área de su especialidad la evaluación de las instituciones y de los programas de posgrado que se ofrecen en el país o en el extranjero; así como de los proyectos de investigación científica y tecnológica.

Para otorgar los apoyos asignados a la formación de recursos humanos para la ciencia y tecnología, se integra el Padrón de Excelencia del Posgrado Nacional y del Extranjero, punto de partida para fijar criterios institucionales, para determinar el monto y tipo de apoyo.

Es importante resaltar que, una vez emitidos los resultados de la evaluación de las solicitudes, vía el Padrón de Posgrado o los comités de expertos, dicho programa se subdividirá y será atendido por las áreas de investigación científica y de modernización tecnológica del CONACYT. Los recursos totales asignados a este rubro en 1991 ascenderán a un monto de 213.6 miles de millones de pesos.

Se ha establecido un Comité para la Formación de Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología, integrado con miembros de reconocido prestigio de la comunidad científica y tecnológica y de otras dependencias del sector público, involucradas en el otorgamiento de becas, así como del sector privado. El comité tiene a su cargo identificar, a través de **diversos mecanismos y acciones, las universidades y centro de investigación que, tanto en México como a escala mundial, ofrezcan en cada especialidad los programas de posgrado de la más alta calidad.**

Las becas son otorgadas, sin evaluación adicional, a aquellos estudiantes mexicanos que obtengan la admisión en dichas instituciones y cubren los gastos de colegiatura y de estancia del becario. Asimismo se han establecido mecanismos de seguimiento que garanticen el reembolso del monto total de la beca, en divisas, por parte de aquellos estudiantes que no regresen al país al concluir el posgrado,

En congruencia con el programa anterior el gobierno federal estableció el Fondo para Retener en México y Repatriar a los Investigadores Mexicanos, con el cual se persigue la incorporación de **investigadores residentes en el país a instituciones nacionales de investigación y de educación superior, así como de investigadores y estudiantes mexicanos que estén por concluir estudios de posgrado en instituciones de alto nivel académico en el extranjero.**

En el caso de la retención de los in-

investigadores, los que resulten beneficiados y que no laboren de manera permanente en alguna institución nacional deberán, para recibir su asignación, establecer un compromiso por escrito con la institución con un programa de trabajo que cubra un plazo no mayor a dos años. Por lo que se refiere a la repatriación, el investigador celebrará un convenio con la institución receptora en el que se establecerá un programa de trabajo así como los recursos que le serán otorgados a través de la institución.

También se creó el Fondo de Cátedras Patrimoniales de Excelencia cuyo objetivo es proporcionar a los profesores e investigadores sobresalientes, ingresos suficientes para sostener el nivel de vida **propio de un académico con reconocimiento nacional e internacional.**

Las Cátedras Patrimoniales se otorgan para distinguir a:

- a) Profesores e investigadores con excelente trayectoria académica en instituciones nacionales de educación superior e investigación.
- b) Profesores e investigadores visitantes nacionales y extranjeros que estén dispuestos a desempeñar su labor en instituciones de investigación y educación superior del país, por un período de uno a dos años.
- e) Profesores e investigadores que durante su desempeño académico y de **investigación en una institución nacional** se comprometan a elaborar en un período no mayor a dos años un libro de texto especializado y de alto nivel para la cátedra que imparten.

Se continuará con el apoyo financiero a los miembros del Sistema Nacional de Investigadores, y en los programas para **formación** de recursos humanos se dará

[IV) Vinculación entre el sector privado y el sector público en actividades científicas Y tecnológicas

empresas esta **siempre** es una **competencia abierta**, por la adopción de una nueva cultura tecnológica de asimilación eficiente de tecnologías modernas, nacional y del extranjero, y por el **desarrollo de las capacidades de innovación e investigación.** Pero este proceso es aún incipiente y hay que estimularlo de manera urgente.

El monto total de recursos públicos y privados dedicados anualmente en México a estas **actividades** ha sido, durante los últimos años, inferior al 0.4% del PIB. En cambio, en los países más avanzados, el gasto en ciencia y tecnología representa del 2 al 5% del PIB.

Pero la diferencia crucial está en la composición de este gasto nacional, pues en México, el 85% del financiamiento nacional para ciencia y tecnología proviene del gasto público, en tanto que en Japón constituye el 10% Y en Brasil el 50%. Es decir, en México el sector privado financia sólo del 10% al 15% del gasto nacional en ciencia y tecnología, mientras que en los países de reciente industrialización el sector privado aporta del 50% al 60% de este tipo de inver-

siones, y en los países avanzados contribuye con el 90% y más.

Asimismo, en **tanto** que en México de cada 10 investigadores 9 se dedican a ciencia básica y uno a desarrollo tecnológico, y por cada 10,000 habitantes tenemos un investigador; en los países avanzados hay 40 por cada 10,000 habitantes y dos en ciencia básica por 8 en tecnología.

En consecuencia, es necesario que las empresas participen en la creación de sus propias capacidades de investigación y desarrollo tecnológico. Para lograrlo se deben aprovechar las capacidades disponibles en las universidades, institutos y los centros apoyados por el gobierno federal. CONACYT promueve esta articulación mediante el financiamiento, bajo el concepto de recursos concurrentes.

Se ha creado el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC) con el fin de apoyar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que cuenten con un usuario final, que deberá ser, en todos los casos, una empresa privada. Será requisito que el usuario comprometa recursos financieros al desarrollo del **proyecto. con fondos concurrentes, o como deudor solidario**, en el caso de las pequeñas y las microempresas.

Los proyectos elegibles para recibir apoyo serán siempre de investigación y desarrollo tecnológico. De esta manera, se logrará mayor interacción entre los centros de investigación y las empresas, aun cuando el desarrollo se realice dentro

de las instalaciones de estas últimas. Además de cumplir con criterios técnicos básicos, los proyectos fortalecerán la creación de capacidades y producirán *externalidades* positivas que beneficien a las empresas y a los consumidores.

Este Fondo resulta ser una de las formas más avanzadas de vinculación entre la investigación y las necesidades del aparato productivo, apoyando proyectos orientados al incremento de la productividad y cuyos resultados cuenten con un usuario final, sea una empresa industrial **o de servicios**.

Para tener acceso al financiamiento es necesario que el usuario comprometa recursos financieros para el desarrollo del proyecto. Los porcentajes de participación entre el Fondo y la empresa dependerán del riesgo de cada proyecto, del tipo de actividad y de las características de la firma. Conviene destacar que en el caso de las microempresas el Fondo podrá apoyarlas hasta con el 100% de los **recursos**.

En este sentido la concepción del gasto público ha cambiado. El presupuesto federal ahora debe estar orientado a la atención de las áreas que son responsabilidad constitucional del Estado, y de aquéllas que son vitales para el desarrollo **económico. La ciencia y la tecnología** pertenecen al universo de estas últimas.

Por ello, el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990 - 1994 destaca la importancia de vincular la investigación y desarrollo con el sector productivo en la mayor medida

posible. Esta decisión tiene el propósito de que la labor científica y tecnológica tenga un impacto cada vez más sensible **en la modernización económica del país.**

La reforma del Estado es la consecuencia lógica y moderna de la **reestructuración de la economía mexicana** frente al proceso de *globalización*. No es posible entender la parte que corresponde a una nueva política científico - tecnológica, sin percibir adecuadamente el papel del cambio tecnológico dinámico en la adecuación del parque industrial mexicano al nuevo escenario mundial de **competencia.**

El avance científico y la modernización tecnológica de México resultan indispensables para consolidar una estrategia de desarrollo encaminada a elevar el nivel de bienestar de los mexicanos, para avanzar hacia una sociedad más justa, más próspera y más democrática.

De la misma forma que la investigación científica y la modernización tecnológica se convierten cada día en factor central del desarrollo y de la competencia internacional, la política científica y tecnológica en nuestro país apunta a enraizar en la mentalidad del científico y del empresario la necesidad de innovar, cambiar, avanzar en la calidad y mejoramiento de procesos y productos, así como mantener una conciencia clara de su vinculación con el desarrollo, desde cada centro de investigación, universidad, institución de educación superior.

Atento a las demandas legítimas de la comunidad científica, de cada hombre de

empresa y del desarrollo nacional basado en la intención de lograr un mejor nivel de vida, comprometido con las políticas del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el CONACYT, como brazo ejecutor de la política científica y tecnológica, se ha readecuado a las nuevas realidades.

"LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO ORIGEN, EVOLUCION y PERSPECTIVAS"(1)

Jorge Tamayo

ORIGEN

La transformación iniciada con la revolución de 1910-17 implicó un largo **camino que con avances y retrocesos, en procesos lentos y rápidos fueron conformando una ideología de participación del Estado mexicano para enfrentar las necesidades sociales, concibiéndolo como un agente activo de gestión en los procesos de crecimiento y desarrollo nacional.**

La Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad. En este sentido, el artículo 27 dio cabida a una amplia gama de posibilidades de intervención estatal, para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en **beneficio del interés nacional; asimismo, en el artículo 20 se estableció la participación estatal de manera exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.**

Con claridad, los constitucionalistas favorecieron un Estado activamente intervencionista, con un fuerte contenido nacionalista y con el mandato de realizar

profundos cambios sociales en beneficio de las mayorías.

EVOLUCION

Las primeras expresiones del intervencionismo estatal se dieron con la creación del Banco de México, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de la Comisión Nacional de Caminos y de la Comisión Nacional de Irrigación. Estas entidades fueron constituidas durante el gobierno del Presidente Calles. En 1926 el propio Calles señaló "La estructuración general del sistema bancario tal como se ha pretendido tomarlo responde a la urgente necesidad de aprovechar, en favor de la producción, los capitales que han venido manteniéndose alejados de la circulación y que, por tanto, han sido del todo improductivos. El Banco de México, S.A. y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., para cuya fundación el Estado ha aportado cuantiosas sumas de dinero y los antiguos bancos de emisión que el gobierno está ayudando a activar sus operaciones, transformándolos en bancos refaccionarios, juntamente con una legislación que facilite el establecimiento del mayor número posible de instituciones bancarias y, por ende, el aumento de los capitales circulantes, contribuirán eficazmente para acelerar el movimiento industrial y mercantil de la nación".

(1) Este trabajo fue elaborado para utilizarse como material didáctico en el programa avanzado en Dirección de las Entidades Públicas. PADEP 1991.

Para los años 1934-1940 se formuló el Primer Plan Sexenal. En su introducción se establece: "Franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público".

En el curso de esa década se consolida un sector financiero estatal con la creación del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Nacional Financiera, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del Banco Nacional de Comercio Exterior, y otros. Por otra parte, como es bien sabido, nace PEMEX y la COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, con lo que el Estado inicia su participación en la producción de insumos de uso generalizado. También en estos años se crean entidades con el propósito de regular actividades comerciales; es el caso de la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), la Productora e Importadora de Papel, S.A.; finalmente, se refuerza la intervención estatal en el área de comunicaciones y transportes con la nacionalización de los Ferrocarriles.

En la década de los cuarenta, pese al cambio político, prosigue la conformación de un sector industrial estatal, productor de insumos de uso generalizado, con la creación de empresas siderúrgicas (ALTOS HORNOS) Y de fertilizantes (GRANOS Y FERTILIZANTES); PEMEX se expande a la refinación de petróleo y a la petroquímica básica. El sector financiero del Estado, a su vez, se sigue ampliando y se crean organismos

fundamentales en el campo del abasto y distribución de bienes de consumo popular para abaratar el costo de la vida de los trabajadores y modificar el sistema de precios, subsidiando el consumo popular.

El sentido profundo de *este* conjunto de entidades es claro: para que la industria se convirtiera en el eje de la acumulación, se requería que el sector dispuesto a realizar la acumulación industrial tuviese a la mano recursos financieros invertibles y baratos, función que **cumplieron las instituciones financieras** del Estado. Se requerían, también, insumos y bienes intermedios baratos para la expansión industrial, junto con bienes-salarios baratos para la población obrera; esta función la cumplieron las empresas del Estado.

La década siguiente, 1950-60, ve el inicio de la producción estatal de bienes de capital, con la creación de CONARRIL, DINA, SIDENA. Se redondea el sector financiero con la creación de algunos fideicomisos cuyo funcionamiento ha sido trascendente: FIRA, FOGAIN Y el hoy FONATUR. En el campo del abasto se empiezan a aplicar los precios de garantía (en 1953 para el frijol, 1954 para el maíz, 1960 fue trigo y arroz palay, etcétera), por medio de entidades que hoy constituyen a la eONASupO.

Un elemento nuevo es la participación del Estado en las actividades mineras; en el curso de esa década y como resultado del decreto de mexicanización de esta **actividad, se inicia la intervención** estatal. En el sector de comunicaciones y transportes, se constituye una nueva línea

de ferrocarril: el CHIHUAHUA PACIFICO.

En términos de inversión, el rubro de fomento industrial empezó a absorber montos crecientes; en estos años la cuarta parte de la inversión pública fue realizada por la industria paraestatal.

Las actividades petrolera y eléctrica, en particular, absorben el 23% de la inversión pública federal.

La década de los sesentas es la del crecimiento industrial. En este crecimiento el Estado intensifica sus esfuerzos para disminuir los costos generales de la acumulación de capital; por ello, no sólo dinamiza la oferta de los insumos que produce, lo que en algunos casos implicó abrir plantas que requirieron inversiones cuantiosas y largos períodos de maduración, sino también congelar los precios **de estos insumos. Destacan en este propósito, la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de la SIDERURGICA LAZARO CARDENAS LAS TRUCHAS.**

Por otra parte, se crea CONASUPO; esta entidad reúne y profundiza dos propósitos gubernamentales de ordenación del sistema de comercialización de **básicos, así es como se inicia la participación en la producción industrial de estos bienes, junto con su distribución.**

El sector financiero prosigue su **estructuración; en algunos casos reordenando lo creado, como con el Banco Nacional Agropecuario, al tiempo que se constituyen fondos con propósitos espe-**

cíficos como el FOVI. Se crea la Aseguradora Agrícola y Ganadera de evidente importancia.

Adicionalmente, se inicia la "expansión no planeada" del sector paraestatal, consistente en la absorción de empresas privadas en quiebra con el fin de defender la operación de la planta productiva y el empleo. Por ello, el Estado se hace presente en actividades tales como la producción de azúcar, henequén, envasado de pescados y mariscos, tabaco, textiles, etcétera.

A partir de 1970, el Estado se propone impulsar las actividades de creación científica y tecnológica; constituyendo para este efecto el INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO, el de INVESTIGACIONES ELECTRICAS, INVESTIGACIONES SIDERURGICAS, de INVESTIGACIONES NUCLEARES. Se prosigue con el propósito de conformar un sector productor de bienes de capital, para lo cual se fundan las empresas NKS, CLEMEX; lo mismo ocurre en el sector petroquímico secundario, constituyendo un sector estatal significativo (Adhesivos, Polidesa, Polirrey, etcétera).

Concluye este recuento con la nacionalización de la banca comercial en 1982, con la que el sector financiero estatal se fortalece enormemente.

En los años 1982-84, el sector público contribuyó con el 24.3% del PIB, con el 20% del empleo total y con el 42.3% de la formación bruta de capital fijo.

Las empresas públicas, por su parte,

aportaron el 16.8% del PIB, el 4.8% del empleo total y el 27.7% de la formación bruta de capital fijo. A nivel de las nueve grandes actividades, la participación en el PIB se descompone de la siguiente manera:

Gran división

1	Agropecuario, Silvicultura y Pesca	0.11
2	Minería'	14.1
3	Industria Manufacturera'	5.9
4	Construcción	
5	Electricidad, Gas y Agua'	100.0
6	Comercio, Restaurantes y Hoteles'	
7	Transporte, Almacén y Comunicaciones	22.5
8	Servo Financieros, Seguros y B.Inmuebles	14.9
9	Servo Comunales, Sociales y Personales Industria Petrolera	44.2 99.5
• Sin petróleo		

Un indicador de la importancia de las entidades paraestatales en la economía nacional, puede encontrarse en el análisis de las 500 empresas más grandes del país, organizadas de acuerdo al volumen de sus ventas.

En 1985 en los diez primeros lugares aparecen cuatro empresas estatales: PEMEX, en primer lugar; TELEFONOS DE MEXICO, en cuarto lugar; ALTOS HOR-NOS, en séptimo lugar; MEXICANA DE

AVIACION, en noveno lugar. Cabe aclarar que aunque en el listado de las 500 más grandes empresas del país en 1985, no aparecen la Comisión Federal de Electricidad, ni Conasupo; estas entidades ocuparon en 1984 el segundo y tercer lugar.

Pese a estas dos ausencias, en el conjunto de las 500 empresas más importantes del país en 1985, las estatales significaron el 50% de las ventas, el 34% de los activos y el 38% del personal ocupado; PEMEX representó el 40% de las ventas, si se descuenta a PEMEX de las 500, las empresas estatales significaron el 16% de las ventas, el 34% de los activos y el 24% del personal ocupado.

La intervención estatal en estos años se ubica en prácticamente toda la economía, sin embargo, en la realidad se concentra en algunas actividades, que podemos denominar "**núcleos de intervención**". En nuestra opinión existen cinco sectores en los que la presencia estatal es significativa: industrial, financiero, comercial y de abasto, transporte y comunicaciones y el social.

LA INDUSTRIA ESTATAL aumentó consistentemente su participación en la producción manufacturera. Así, según los centros industriales, la industria paraestatal aumentó su participación de 12.4% a 17.1% de 1965 a 1975; según las cuentas nacionales y las cuentas de producción del sector público, el aporte de la industria estatal fue de 11.5% en 1975, 12% en 1980 y 16.3% en 1984.

Este aumento, se explica, por supues-

to, porque la dinámica de la industria estatal fue mucho más rápida que la de la industria privada, ya que para el periodo 1971-81 las tasas de crecimiento de la producción bruta industrial, por tipo de bien, para el total nacional y para el estatal fueron las siguientes:

	TOTAL NACIONAL	INDUS- TRIA ES- TATAL
Bienes de consumo no duradero	5.1	12.4
Bienes de consumo duradero	9.9	14.0
Bienes Intermedios no petrolero	6.6	9.4
Bienes de Capital	7.7	8.0
Subtotal Industria no petrolera	6.5	10.8
Industria petrolera	8.7	8.8

Por otra parte, la participación estatal en la producción bruta industrial por tipo de bien, para los años 1982-84 fue la siguiente:

Bienes de consumo no duradero	5.0
Bienes de consumo duradero	6.4
Bienes intermedios no petrolero	13.2

Bienes de Capital	8.3
Industria petrolera	90.1

Destacan por su significación algunas ramas en las que el Estado contribuye decisivamente:

PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION 1982 - 1984

Azúcar	63.4
Envasado de Pescados y Mariscos	25.6
Refinación de Petróleo y Derivados	87.1
Petroquímica Básica	100.0
Fertilizantes	100.0
Industria Básica de hierro y el acero	37.7
Vehículos automóviles	12.0
Equipo y material de transporte	65.0

A lo largo de más de cuarenta años, EL NUCLEO FINANCIERO estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento bancario total. Las cifras de 1940-75 indican que el 60% de los recursos financieros del sistema fueron proporcionados por el Banco Central y la Banca Gubernamental, aportando esta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942-70 y alrededor del 12% entre 1971-76; para los años 1977-82, el núcleo financiero estatal aporta en promedio entre el 45% y el 50% del crédito total.

Además, en el curso de estos años, el

sector público financiero aportó sus recursos a un costo menor que el de la banca privada. Así, por ejemplo, para 1980 mientras la tasa activa ponderada promedio de la banca nacional y fondos de fomento fue de 17.4% (con rangos que fluctúan entre 10% para FONEP, 16% para BANRURAL y 25.9% para NAFIN) la tasa efectiva compuesta sin reciprocidad de la banca privada y mixta fue de 27.8%.

Los grandes destinatarios del financiamiento bancario estatal fueron tres: la agricultura, la industria básica y la obra pública. La magnitud de los recursos y su menor costo, permitió atender a sectores y núcleos de población cuya capacidad crediticia los colocaba fuera del circuito del crédito comercial. Además, las diferencias de los costos entre el crédito oficial y el privado, abatió el costo general de la expansión de la actividad pública y privada.

La intervención del Estado en el SECTOR COMERCIAL Y DE ABASTO ha tenido una larga trayectoria que se inicia en 1937 con el comité regulador del mercado de trigo y la CEIMSA, experimentando sucesivas modificaciones hasta constituir el sistema CONASUPO.

El inicio se dio en el mercado de bienes de consumo básico y fue ampliándose hacia el proceso industrial y la distribución. En 1985 CONASUPO estaba integrado por todo un sistema que abarcaba el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

La presencia de CONASUPO en el

campo se ubica en la regulación del mercado, en tres aspectos fundamentales: las necesidades del productor agrícola, el poder adquisitivo del consumidor y establecimiento de un precio equitativo. Los instrumentos utilizados son los precios de garantía y la comercialización de los productos.

El precio de garantía ha servido para proteger al campesino productor, buscando al mismo tiempo estimular la producción de ciertos bienes. El precio de **garantía, además, no necesariamente** correspondió con el precio al que CONASUPO vende los productos a los consumidores; de hecho, esta diferencia entre los precios de garantía o compra, los costos de transporte, almacenamiento y los precios de venta, ilustran como se han distribuido los esfuerzos estatales, bajo la forma de subsidios a productores y consumidores, con el propósito de proteger el nivel de ingresos de las clases populares.

La participación en la comercialización y el abasto, permitió establecer un amplio sistema de regulación de las **subsistencias básicas alimentarias, que comprenden** el comercio agropecuario, la producción industrial y la distribución al menudeo, gracias a una amplia red de tiendas en todo el país.

La participación de CONASUPO en la actividad industrial relacionada con los bienes de consumo básico tenía tres aspectos básicos: abastecer de materia prima a la industria que elabora alimentos populares (tortilla, pan, aceite, pastas) y también alimentos balanceados para el consumo animal; producción

directa de harina de maíz, leche, aceite, y pastas; apoyo a la pequeña y mediana industria privada, como proveedora del sistema de distribución al menudeo de las tiendas CONASUPO.

La participación del Estado en el **SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES** ha recorrido prácticamente la historia del país, con la fundación en el siglo pasado de los ferrocarriles, el correo, el telégrafo y el teléfono. Desde el ángulo de la participación del Estado, por medio de sus entidades, resaltan los FNM, el correo y telégrafo, Caminos y Puentes, ASA, las líneas aéreas y Teléfonos de México, por su gran importancia y trayectoria histórica.

La intervención estatal en este sector ha tenido la clara función de integrar al país, abriendo nuevas áreas de acumulación, generando la infraestructura necesaria para el transporte de carga y de pasajeros, al tiempo que se le comunica por diversos medios.

El **NUCLEO SOCIAL** estatal comprende a dependencias y entidades cuyas funciones se refieren a la prestación de servicios médicos y de seguridad social, la impartición de educación y la investigación científica y tecnológica.

En México, como en muchos otros países, el peso de la salud y la seguridad social ha recaído en el Estado, quien ha logrado un avance considerable en las condiciones de salud de nuestra población. Esto se ha logrado, en muchas ocasiones, atendiendo gratuitamente a la población. Así, en 1983, el sector público

atendió a cerca del 90% de la población; mientras que la medicina privada sólo lo hizo con el 5%, utilizando el 20% de los hospitales y el 25% de las camas en el país.

En este sentido, es clara la diferencia de objetivos entre la medicina pública y la privada; la primera está orientada a resolver los problemas generales de salubridad y asistencia del país y la segunda se circunscribe a ciertos estratos sociales con el fin esencial de obtener las mejores utilidades posibles.

Otro aspecto básico en esta materia es la investigación médica. Aquí también el Estado es, y ha sido el principal responsable de su desarrollo y fomento, como en general de la investigación científica y tecnológica del país.

REESTRUCTURACION PARAESTATAL

A partir de 1982, se emprende un importante proceso de desincorporación de entidades paraestatales, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos públicos dada la escasez de los mismos.

El universo estatal en 1982 estaba constituido por 1,155 entidades, las que aunadas a las 61 creadas entre 1983-1988, significaba un total de 1,216 entidades. Cabe precisar que a diferencia de otros países, en México las decisiones de desincorporación no se restringieron a meras privatizaciones, sino que también aplicaron procesos de otro tipo que bien pueden ubicarse como de reestructuración, ya que además de ventas se realizaron liquidaciones y extinciones, fusiones y transferencias de 772 entidades paraestatales como se ilustra en el cuadro No. I (Ver referencia pág. 1211) El propósito básico de estos procesos fue buscar una mejoría en los niveles de eficacia y competitividad del sector paraestatal mexicano.

En el cuadro 2, (Ver referencia pág 1221) se calcula el impacto económico de las decisiones de venta en el PIB de las empresas públicas a nivel global de 1983 a 1988, donde se aprecia una reducción de sólo 2.9%, sin embargo, si excluimos a PEMEX y al Sector Financiero esta disminución se eleva a 14.6%.

En el cuadro 3 (Ver referencia pág. 123) nos muestra el efecto de las ventas, para el mismo período, para el PIB del sector

público a nivel de las grandes actividades y consigna nuevamente una reducción total de sólo 2.1%; sin embargo, por sectores con y sin PEMEX se evidencian reducciones en minería 29.6%, industria manufacturera 31.7% Y transportes, almacenamientos y comunicaciones 6.3%.

Por lo que se refiere al impacto en el empleo, el cuadro 4 se indica que la reducción de empleo es de 2.6% y sin PEMEX y sector financiero se eleva a 3.8%. (Ver referencia pág. 124)

En el año de 1989 ya con una nueva administración, el proceso de desincorporación prosiguió. Los procesos se elevaron a 830 como se ilustra en el cuadro número 5 (Ver referencia pág. 125)

Dentro de los 58 nuevos procesos resaltan por su significación los siguientes: Industrias Conasupo, todos los ingenios azucareros, Teléfonos de México y sus empresas filiales y Aseguradora Mexicana.

Un año y medio después, es decir, en julio de 1991 el programa de desincorporación presentaba avances significativos y los procesos ascendían a 969 resaltando la banca comercial (19 entidades) y la industria siderúrgica (20 entidades) que tienen un impacto económico considerable, así como CONCARIL, CLEMEX, N.K.S. ello se muestra en el cuadro 6 (Ver referencia pág. 126). Con base en estos nuevos procesos el impacto económico en el PIB del sector público y en el de las grandes divisiones se consigna en el cuadro número 7 (Ver referencia pág. 127) donde se puede

apreciar que el efecto total de las ventas en el PIB del sector público en el periodo 1983-91, significó una reducción de 16.75% y sin PEMEX esta reducción se eleva a 42.35% por actividades, en agropecuario, silvicultura y pesca 19.32%; minería sin PEMEX 48%; industria manufacturera, sin PEMEX 82%; comercio, restaurantes y hoteles 25%; transporte, almacenamiento y comunicaciones **38% y servicios financieros, seguros y bienes inmuebles 65%**.

La profunda mutación del sector paraestatal mexicano llevada a cabo en el periodo 1983-1991, ha tenido por objeto la racionalización del gasto público para orientarlo esencialmente a atender las necesidades más apremiantes de la población, así como preservar las entidades paraestatales estratégicas mencionadas en el artículo 28 constitucional.

El proceso de desincorporación descrito, precisa que el mismo no se ha **limitado a la venta de empresas, sino a una reestructuración total** que implica liquidar, extinguir, transferir o fusionar entidades paraestatales.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo es incuestionable que el desarrollo económico postrevolucionario de nuestro país descansa en gran medida en el sector paraestatal de la economía.

La creación de las entidades paraestatales a lo largo de cinco décadas, contribuyó de manera decisiva a la formación bruta de capital, a la producción y al empleo.

Sin embargo, también es cierto que lo que hemos llamado la "expansión no planeada" del sector paraestatal descansó, en gran medida, en una política de absorción de empresas privadas en quiebra, con el propósito de preservar la producción y el empleo que condujo en la mayoría de estos casos a una asignación de recursos a **actividades no prioritarias en detrimento de la atención a las necesidades sociales**, que se hizo más evidente con la crisis financiera al inicio de la década de los ochenta.

La revisión profunda que en todo el mundo se ha hecho sobre la intervención **estatal en la economía, revela la necesidad** de que el Estado financiara en forma equilibrada su gasto y que centrara su **atención en las necesidades sociales**.

México, participa en esta revisión y reestructuración del sector paraestatal, por lo que hoy contamos sólo con 259 entidades de las 1155 existentes en el inicio del año de 1983.

Sin embargo, importa destacar que de los 969 procesos de desincorporación autorizados, 469 (48%), fueron liquidaciones o extinciones, **lo que evidencia** que había un exagerado número de entidades paraestatales que ya no justificaban su existencia y quizá algunas nunca debieron ser creadas.

Adicionalmente, dejaron de ser paraestatales 71 entidades (7%) por mandato de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pues eran de participación **minoritaria**.

Se fusionaron 86 (9%) Y se transfirieron 32 (4%) a los gobiernos de los Estados, lo que implicó una racionalización de la propiedad estatal.

Finalmente, se han vendido 311 (32%) entidades paraestatales al sector privado y una menor parte al sector social. En la gran mayoría de estas ventas los compradores han sido empresarios mexicanos.

Las cifras anteriores muestran que no se puede hablar únicamente de un proceso de privatización, sino de una profunda reestructuración del sector paraestatal mexicano, en donde sin duda las privatizaciones han jugado un papel primordial, pues su venta implica dos importantes efectos económicos. Por una parte el Estado no sólo recibe ingresos sino además libera recursos que venía canalizando a estas empresas, como **subsidio de operación o recursos de inversión** para la expansión de las mismas. En segundo término se preserva la fuente de producción y empleo y su eventual expansión es financiada por el sector privado.

Las liquidaciones y extinciones que racionalizaron la intervención estatal, sí tuvieron efectos negativos en los niveles de ocupación y empleo; en menor proporción los tuvieron las fusiones y transferencias de entidades paraestatales.

PERSPECTIVAS

Al final de un proceso que ha llevado casi 9 años, el sector paraestatal lo integran 380 entidades paraestatales, agrupadas en 82 organismos descentralizados, 247 empresas de participación estatal y 51 fideicomisos públicos'. Estas entidades seguirán jugando un papel esencial en el desarrollo económico y social de nuestro país, pero necesariamente tendrán que operar sobre bases diferentes.

La modernización de estas empresas públicas o las nuevas bases para operar en forma eficiente, deben dirigirse a los siguientes aspectos fundamentales:

- Autonomía de gestión y fortalecimiento de los órganos de gobierno.

Evaluación por resultados.

Adecuado y oportuno financiamiento.

Políticas realistas de precios y tarifas.

Adecuación de las relaciones obrero-patronales.

La autonomía de gestión de las empresas públicas, requiere de una voluntad política gubernamental que se traduzca en políticas y acciones concretas enea-

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales*, Mayo de 1991.

minadas a descentralizar las decisiones operativas de las secretarías de Estado a los órganos de gobierno y a las empresas **mismas**.

No se trata de que las entidades paraestatales operen sin control y vigilancia alguna por parte del Estado, sino que a partir de definiciones sobre objetivos, metas, políticas y medios, los responsables de las mismas puedan operar y ejercer su condición de ejecutivos, sin más límite que el de informar a su órgano de gobierno de los resultados obtenidos a partir de las definiciones inicialmente fijadas por el propio órgano de gobierno.

Evaluar por resultados deberá ser **la** forma de control en un contexto de autonomía de gestión, más que la fiscalización de cada una de las acciones tomadas por la administración de las empresas que dedican importantes recursos y tiempo a informar y responder a las diferentes instancias gubernamentales, sin que este flujo de información contribuya a un mejor control de las entidades paraestatales.

Por otra parte, es necesario que el dueño de las empresas públicas, el Estado mexicano, las financie adecuada y oportunamente, pues no pocas veces ha emprendido proyectos o expansiones con aportaciones reducidas de capital y suministradas en forma inoportuna, lo que ha obligado a las empresas a endeudamientos excesivos que limitan o cancelan su rentabilidad.

Paralelamente a las aportaciones de capital de las empresas, el gobierno debe

vigilar **la** productividad y los precios de los bienes o servicios producidos, pues también no pocas veces las empresas públicas las han querido convertir en agentes antiinflacionarios, congelándoseles sus precios y tarifas, lo que obliga al gobierno a subsidiarlas.

Hay que resaltar que más que subsidios a **la** empresa estatal, son subsidios a sus consumidores, pues son éstos los que se benefician con los bajos precios o tarifas estatales. Si el Estado desea subsidiar, por razones de política económica a ciertos consumidores, que se haga explícito este subsidio con cargo al gobierno que lo concede y no con cargo a la empresa que lo instrumenta.

Se ha argumentado, y en varios casos con razón que los consumidores no tienen por que pagar **la** ineficiencia de las empresas públicas. Sin embargo, una buena parte de esta ineficiencia se explica por políticas de financiamiento y de precios que condenan a las empresas a endeudamientos exagerados, lo que a su vez incide en su eficiencia y productividad.

Por otra parte, la historia económica reciente consiga que el gobierno ha asumido o capitalizado los pasivos de algunas empresas como una necesidad para **sanearlas** financieramente, **sin embargo**, estas reestructuraciones de nada sirven si paralelamente no se llevan a cabo ajustes internos y reestructuraciones operativas que eleven la productividad y eficiencia de las empresas; Fundidora de Monterrey, S.A., y Aeroméxico, son dos lamentables ejemplos.

Financiar en forma equilibrada y oportuna, determinar precios y tarifas adecuadas y hacer más eficiente la operación de los procesos de producción o de prestación de los servicios, son parte de un tríptico esencial en la superación del sector paraestatal de nuestro país.

Finalmente, es necesario abordar el tema de las relaciones obrero-patronales en las empresas públicas, ya que los contratos colectivos, al paso de los años, se han convertido en verdaderos obstáculos para el mejoramiento productivo de las mismas.

Como mencionamos al inicio, el **Estado mexicano** postrevolucionario fue considerado por los constitucionalistas como un **Estado activamente intervencionista** responsable de la conducción de la sociedad con explotación exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

El desarrollo capitalista tardío de nuestro país obligó al Estado postrevolucionario a participar activamente en la formación bruta de capital, en la **producción y la creación de instituciones** básicas para el desarrollo del país. Asimismo promovió una legislación laboral tutelar de los derechos de los trabajadores para hacer frente a la explotación laboral secular existente en nuestro país.

La formación de un amplio sector paraestatal, así como la creación de **centrales obreras**, permitieron **la reivindicación** de los derechos laborales en nuestro país en beneficio de una clase obrera **creciente, gracias al desarrollo económico postrevolucionario**.

Sin embargo, en la medida que el país se industrializaba se iban gestando dos tipos de relaciones laborales. Aquellas que se llevaban a cabo en el sector privado, con base en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y otras las que se desarrollaban en un sector paraestatal, en donde el gobierno, como dueño de las empresas, aceleraba las reivindicaciones laborales.

Esta política, en las industrias básicas, del sector paraestatal jugó un papel en el fortalecimiento de las centrales obreras, instituciones fundamentales en el desarrollo postrevolucionario, que permitió no sólo una mayor justicia social sino **además la creación de un mercado interno** decisivo para la expansión y fortalecimiento de la economía.

Sin embargo, esta política estatal creó un sector laboral privilegiado que mediante sus respectivos contratos colectivos mejoraban sustancialmente las condiciones mínimas de la Ley Federal de Trabajo, situación que en sí misma, no era negativa, pero si lo fue en la medida que los salarios y prestaciones de los trabajadores aumentaban más aprisa que el incremento de la productividad de la empresa.

Este desfase entre productividad y masa salarial se debió a que por un lado la ocupación creció más allá de lo necesario y los contratos colectivos, al paso del tiempo, fueron incorporando una serie de cláusulas que obstaculizaron el incremento de la productividad, sin beneficio alguno para los trabajadores.

La revisión de los contratos colectivos de las entidades paraestatales, es una tarea conjunta que deben realizar la empresa y el sindicato.

No se trata de cercenar las auténticas conquistas laborales que han beneficiado a los trabajadores después de años de lucha sindical; de lo que se trata es de analizar todas aquellas cláusulas que obstaculizan y limitan la dirección de la empresa, y que en nada benefician a los trabajadores y si en cambio incurrir en suspensiones de trabajo que reducen la jornada, dificultan una mejor organización del trabajo y en suma, atentan contra la productividad de la empresa, revirtiéndose finalmente toda esta situación contra los propios trabajadores, pues no puede haber nada mejor para ellos que una fuente de trabajo sólida y permanente.

Hay quienes afirman que los subsidios gubernamentales, sólo se explican en **función de esta perversa relación obrero-patronal** en las entidades paraestatales. Sin duda esta es una visión limitada de la problemática que hemos analizado, pues como hemos visto con anterioridad, el financiamiento, la política de precios y tarifas, así como la forma de operar las empresas públicas constituyen, junto con las relaciones sindicales aspectos torales a resolver para hacer de las empresas estratégicas en manos del gobierno unidades de producción o de servicios que lejos de ser una carga para las finanzas públicas contribuyan a la formación de capital, a la generación de nuevos empleos, al desarrollo tecnológico

y en general al incremento sostenido del producto interno bruto de nuestro país.

Las empresas públicas lejos de eludir los retos de la modernidad, la producción con alta calidad, la elevación de la productividad y la eficiencia, deben y pueden ser líderes y abanderadas de estos objetivos exigidos por la creciente competencia, la participación y la integración **económica internacional**.

BIBLIOGRAFIA.

CESAR, MA. AMPARO Y WILSON PEREZ. EL ESTADO EMPRESARIO EN MEXICO: ¿Agotamiento o renovación? Ed. Siglo XXI, México, 1988.

DELGADO, ORLANDO. "LA INDUSTRIA ESTATAL MEXICANA ANTES Y DESPUES DE LA PRIVATIZACION". INVESTIGACION ECONOMICA # ENE- MAR-1991.

PICHARDO. IGNACIO. EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MEXICO). SECRETARIA DE LA CONTRALORIA, DISCURSOS DEL SECRETARIO # 5, JULIO-1988.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. "LA EMPRESA PUBLICA Y LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO". MEXICO, 1988.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. "EL PROCESO DE ENAJENACION DE ENTIDADES PA-

RAESTATALES", MAYODE 1991.

TAMAYO, JORGE. "LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO", en Investigación Económica #187, OCT-DIC 1987.

TAMAYO, JORGE. "LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO" EN VARIOS AUTORES. MEXICO 75 AÑOS DE REVOLUCION, DESARROLLO ECONOMICO. F.C.E. México, 1988.

TAMAYO, JORGE. "LA POLITICA ECONOMICA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE PLUTARCO ELIAS CALLES"; EN VARIOS AUTORES PLUTARCO ELIAS CALLES OBRA REVOLUCIONARIA. PRI, México, 1988.

TAMAYO, JORGE. "LA RACIONALIZACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS, EN RAP, REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA". # 73, ENE-ABRIL. 1989.

TAMAYO, JORGE. "MODERNIZACION DE LA GESTION EMPRESARIAL DEL ESTADO", EN VARIOS AUTORES. LA EMPRESA PUBLICA EN LA MODERNIZACION ECONOMICA DE MEXICO. ED. DIANA, México, 1989.

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO (1982-1988)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982.				PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
	1155					
ENTIDADES CREADAS 1963-88	61	L1QUIDACION O EXTINCION	397 151%1	265 (67% avance)		117
TOTAL	1216	PENSION	81 111%1	68 (84% avance)		10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	772	TRANSFERENCIAS	28 14%1	24 (88% avance)		5
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	414	VENTAS	218 (28%1)	124 (57% avance)		72
		LFEP	48 (6%)	48 (100% avance)		
		TOTAL	772	529		204 (32% del total de procesos)

FUENTE: COMISIDN INTERSeCRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

**EFFECTO DE LAS DECISIONES DE VENTAS DEL PERIODO 1983-88
EN EL PIB DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y PORCENTAJES)**

	1	9	S	3 ¹
	PIS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS ²	PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS		%
TOTAL CON PEMEX ²	3'125,226		91'742	2.9
TOTAL NO FINANCIERO	2'878,340		91,742	3.2
- SIN PEMEX	626,142		91,742.	14.6
DE CONTROL DIRECTO	2'494,175		32,147	1.3
- SIN PEMEX	241,977		32,147	13.3
DE CONTROL DIRECTO	631,051		59.595	9.4
- NO FINANCIERAS	384,166		59,595	15.5
- FINANCIEROS	286,885			

1 SE TOMO 1983 COMO AÑO DE REFERENCIA DEBIDO A QUE EN ESE AÑO EL PROCESO DE DESINCORPORACION TODAVIA NO SE REFLEJABA EN LOS AGREGADOS ECONOMICOS PUESTO QUE EN LOS AÑOS POSTERIORES A 1983 LAS DESINCOAPORACIONES SE CONTABILIZARON. EL TOMAR UN AÑO MAS RECIENTE COMO BASE PARA EI ANALISIS HABRIA CONDUCCIDO A RESULTADOS POCO CONFIABLES

2 INCLUYE COMPANIA MINERA DE CANANEA ;SE ESTIMO RESTANDO A LAS VENTAS DE 1983. EL COSTO DE VENTA. EXCLUIDO DE ESTE ULTIMO RUBRO. EL CONCEPTO DE SUELDOS Y SALARIOS. EL PIB ESTIMADO ES DE 5,295 MILLONES DE PESOS

FUENTE IGNACIO PICHARDO PAGAZA. EL PROCESO DE DESINCORPORACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MEXICO) DISCURSOS DEL SECRETARIO No. 5 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

**EFFECTO DE LAS VENTAS DEL PERIODO 1983-88
EN EL PIB DEL SECTOR PUBLICO**
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1978 Y PORCENTAJES)

1 9 7 0

	1	9	8	3 ¹
	PIB DEL SECTOR PUBLICO	PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS		%
TOTAL SECTOR PUBLICO	4'388,217.6		92,187	2.1
GRAN DIVISION				
I AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	-5.013.4		415.3	ns
II MINERIA ²	,855.370.6		9,005.4	0.5
- SIN PEMEX	30,454.6		9.005.4	29.6
III INDUSTRIA MANUFACTURERA	627.837.9		63,648.5	10.1
- SIN PEMEX	200,555.3		63,648.5	31.7
V ELECTRICIDAD	155,357.9			
VI COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	-28.959.7		1,511.7	
VII TRANSPORTES ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	279.581.6		17,606.2	6.3
VIII SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	247.504.3		sd	s.c
IX SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	"26B,086.5			s.0

1 VEASE 'NOTA' DEL CUADRO ANTERIOR

2 INCLUYE COMPANIA MINERA DE CANANEA

FUENTE: 1810 CUADRO ANTERIOR

**IMPACTO DE LAS DECISIONES DE VENTA Y DE LAS DECISIONES
DE LIQUIDACION EN EL EMPLEO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
1983-1988**

	PERSONAL OCUPADO EN 1983	PERSONAL OCUPADO EN ENTIDADES DESINCORPORADAS					
		VENTA	%	L1QUID.	%	TOTAL	%
EMPRESAS PUBLICAS	1,000,169	43140	43	25718	26	68,858	6.9
SIN PEMEX	895,390	43140	48	25.718	29	68.858	77
SIN PEMEX y SIN SECTOR FINANCIERO	670.467	43140	6.4	25.718	38	68.858	10.2

SOLO SE CONSIDERAN LAS VENTAS O LIQUIDACIONES QUE INTEGRAN EL UNIVERSO DE LAS CUENTAS DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO, INEGI, S p P
FUENTE: IBIO CUADRO ANTERIOR

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MEXICO

1983-1989 (octubre)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-88	6'	L1QUIDACION O EXTINCIQN	422 (51%)	3'6 (75% AVANCE)	'03
TOTAL	1216	FUSION	85 (10%)	75 (88% AVANCE)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	830	TRANSFERENCIAS	30 (4%)	28 (93% AVANCE)	3
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES.	379	VENTAS	237 (28%)	179 (76% AVANCE)	54
		LFEP	56 (7%)	56 (100% AVANCE)	
		TOTAL	830 (100%)	654 (79% AVANCE)	'70 (21% DEL TOTAL DE PROCESOS)

EN UN AÑO SE AUTORIZARON 58 NUEVOS PROCESOS DE DESINCORPORACION Y SE CONCLUYERON 125

FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES
EN MEXICO
1983-1991 (JULIO)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES CREADAS 1983-91	73	L1QUIDACIQN O EXTINCION	469 (48%)	405 (86% avance)	64
TOTAL	228	FUSION	86 (9%)	82 (95% avance)	4
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-9)	848	TRANSFERENCIAS		32 (100% avance)	
EN PROCESO	121	VENTAS	311 (32%)	288 (83% avance)	53
TOTAL AUTORIZADAS	969				
ENTIDAOS PARAESTATALES VIGENTES	259	L F E P	71 (7%)	71 (100% avance)	
		TOTAL	969 (100%)	848 (87% avance)	111 (13% del total de procesos)

FUENTE COMISION INTERSECRETARIAL GASTO_ FINANCIAMIENTO

**EFFECTOS DE LAS DECISIONES DE VENTA DEL PERIODO 1983-91
EN EL PIB DEL SECTOR PUBLICO**
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1980Y PORCENTAJES)

	1	9	8	3 ^{a/}
	PIB DEL SECTOR PUBLICO		PIB DE LAS EMPRESAS DESINCOR- PORADAS	
				%
TOTAL SECTOR PUBLICO		4'558,108.0	763,5230	1675
GRAN DIVISION I	AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	2,149.0	415.03	1932
GRAN DIVISION II	MINERIA ^{b/}	1'068,376.0	, 3,954.0	1 3
	-SIN PEMEX	29,213.0	13,954.0	480
GRAN DIVISION III	INDUSTRIA	290,236,0	171,520,0	591
	MANUFACTURERA			
	-SIN PEMEX	208,115,0	171,520.0	824
GRAN DIVISION V	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	167,247,0		
GRAN DIVISION VI	COMERCIO, RESTAURANTES y HOTELES	1'248,794.0	313,431.0	251
GRAN DIVISION VII	TRANSPORTE. ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	288,568.0	, 10,731.2	38.4
GRAN DIVISION VIII	SERVICIOS FINANCIEROS. SEGUROS Y BIENES			
	INMUEBLES	233.5730	153,472.0	657
GRAN DIVISION IX	SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	1'247,635.0		
TOTAL SECTOR PUBLICO				
SIN PEMEX		1'802.713.0	763,523.0	42.35

^{a/} VEASE NOTA 1 DEL CUADRO 2

^{b/} INCLUYE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE COMPAÑIA MINERA DE CANANEA

FUENTE PARA EL PIB DEL SECTOR PUBLICO. SERIE 1980-1989 SPP. MEXICO. 1989. PARA EL PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS, I. PICHARDO. O.P. CIT. y CALCULAS DEL AUTOR

"ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESINCORPORACION"

Jaques Rogozinski

La presente administración, desde su inicio, ha orientado sus esfuerzos a la modernización de la vida nacional en todos sus ámbitos. Esta estrategia ha sido la base para enfrentar los retos y hacer realidad el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

El instrumento para orientar estos esfuerzos es el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. En materia de empresa pública, en particular, se ha implantado un programa de modernización que comprende, entre otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas. El propósito es contar con un Estado que no sea más grande, sino democráticamente más fuerte y eficiente.

La crisis económica que enfrentó el país durante los primeros años de la década de los ochenta, la deteriorada situación financiera del Estado y la escasez de recursos destinados a numerosas entidades paraestatales, generaron la necesidad de definir y ejecutar una política de concentración de recursos del gobierno federal en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que la orientación de la política económica demanda.

La instrumentación del redimensionamiento del sector público implica no sólo vender empresas, sino también otras medidas adicionales: fusión, extinción,

transferencia y liquidación. La selección de cada una de estas posibilidades depende de la situación real que guarde la empresa en el momento en que se decide su desincorporación.

En efecto, se liquidan o extinguen las entidades que ya cumplieron con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica; se fusionan empresas para mejorar el uso de los recursos de cada una de ellas con diferentes propósitos, como son la comercialización y complementación de procesos productivos; se transfieren a gobiernos de los estados, empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y se venden aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad resulta conveniente sean adquiridas por los sectores social o privado.U?

Como resultado del proceso de reforma de la presencia del Estado en la economía, actualmente se cuenta con 257 entidades paraestatales. La disminución es considerable si tomamos en cuenta que en 1982 existían más de mil cien entidades.

De acuerdo a la información de la Comisión Intersecretarial de Gasto Fi-

(1) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

nanciamiento, bajo la responsabilidad de la presente administración se han autorizado 158 procesos de venta y se han concluido 108, correspondientes a empresas de participación estatal mayoritaria. La Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales tiene la responsabilidad adicional de enajenar empresas minoritarias y los procedimientos relativos a la venta de activos. En algunos casos, como el de Industrias Conasupo, por ejemplo, en la estrategia de venta se consideró conveniente vender las 10 plantas independientemente con lo cual se constituyeron 10 procesos distintos de enajenación.

Con estos antecedentes el reporte de ventas realizado por la Unidad de Desincorporación, durante la presente administración, que incluye los datos de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, es el siguiente:

VENTAS AL SECTOR SOCIAL O PRIVADO,

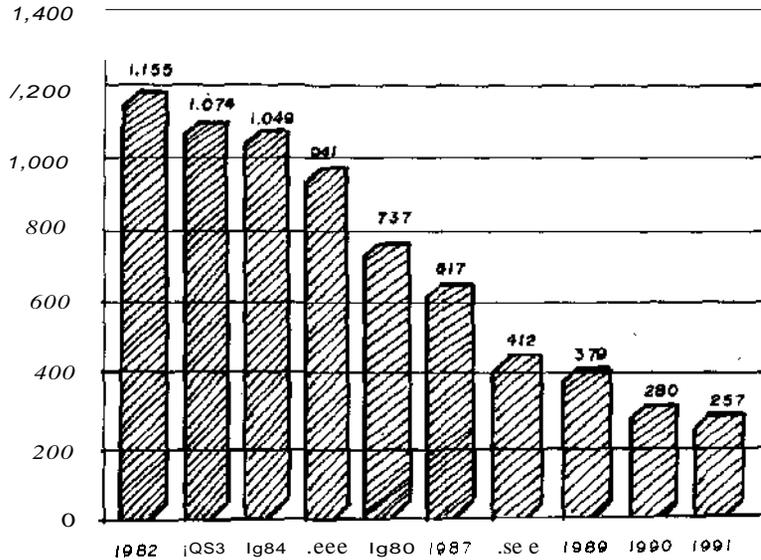
	CONCLUIDAS
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	101
Empresas de Participación Estatal Minoritaria	19.
Venta de activos,	29
Bancos	7
 Total	 156

La evolución anual del sector paraestatal durante el periodo 1982-1991.
(Ver referencia pág. 131)

EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL

DICIEMBRE 1982-AGOSTO 1991⁴

TOTAL DE ENTIDADES



4 FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO, 1989, COMPLEMENTADO A AGOSTO DE 1991 CON LOS DATOS DE LA UNIDAD DE DESINCORPORACION

A medida que el proceso de desincorporación ha avanzado, la estructura del sector público se ha modificado, presentando una reducción gradual pero sostenida. En el siguiente cuadro se presentan las cifras correspondientes a esta

composición: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, y participación estatal minoritaria.

E V O L U C I O N U E L S E C T O R
P A R A E S T A T A L
D I C I E M B R E 1 9 8 2 - A G O S T O 1 9 9 1⁵

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	102	97	95	96	94	94	89	88	82	79
EMPRESAS DE PARTICIPACION MAYORITARIA	744	700	703	629	528	437	252	229	147	129
FIDEICOMISOS pUBLICAS	231	199	173	147	108	83	71	62	51	49
EMPRESAS DE PARTICIPACION MINORITARIA	78	78	78	69	7	3	D	O	O	O
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	28D	257

⁵ FUENTE. PRIMER INFORME DE GOBIERNO, 1989. COMPLEMENTADO A AGOSTO DE 1991 CON LOS DATOS DE LA UNIDAD DE DESINCORPORACION

1 MARCO JURIDICO DE LA DESINCORPORACION

El sustento normativo y jurídico de la desincorporación de entidades paraestatales parte de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 134 constitucional, la enajenación de entidades paraestatales se ha llevado a cabo invariablemente por medio de licitaciones públicas a fin de asegurar las mejores condiciones de venta para el Estado en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En los artículos 25 y 28 se señalan las áreas estratégicas y se establecen los lineamientos para que el Estado, en participación con los sectores social y privado, impulse y organice las actividades prioritarias del desarrollo. Asimismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo señalado en el artículo 90 constitucional, se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala las normas fundamentales que regulan las relaciones entre el sector central y paraestatal, en un **marcode mayor autonomía de gestión**.

En uso de su facultad reglamentaria el Presidente de la República expidió el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicado el 26 de

enero de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de reglamentar esta Ley "en lo que toca a la constitución, **organización**, funcionamiento, **control y extinción de las entidades paraestatales**".

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales se debe ajustar a las previsiones de presupuesto de egresos de la Federación, y en los casos de que se trate de entidades paraestatales creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, se requerirá además de la autorización previa del mismo.

Cabe precisar que el proceso de enajenación además de fundamentarse en las **disposiciones antes mencionadas**, se sustenta en los procedimientos que al respecto ha establecido la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. Dicha Comisión es un cuerpo colegiado integrado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, así como por el Banco de México.

II ESTRUCTURA DEL PROCESO DE VENTA DE EMPRESAS

A. Antecedentes

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la responsabilidad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de

las empresas paraestatales.wl

Con el objeto de fortalecer las acciones del gobierno federal para la venta de entidades paraestatales, por decreto del Presidente de la República se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Unidad está integrada por seis personas a nivel directivo y por el personal de apoyo.

B. Etapas del proceso de venta

El proceso de desincorporación vía venta de empresas, es muy extenso y complejo, ya que un buen número de trámites que se realizan son los mismos para todas las empresas, independientemente de su tamaño. A continuación se describen brevemente los procedimientos utilizados en la enajenación de entidades paraestatales.

1. Propuesta de la Dependencia Coordinadora

El proceso se inicia formalmente cuando la Secretaría de Estado coordinadora de sector, presenta a la Comisión Intersecretaral de Gasto Financiamiento su propuesta de desincorporación, por considerar que la empresa no es estra-

(6) Procedimiento para la enajenación a título oneroso, en favor de los sectores Social o Privado de los títulos representativos del capital social de la participación que en el mismo tengan el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria. (Septiembre de 1990)

tégica ni prioritaria. Por ejemplo, si es un hotel, la propuesta será de la Secretaría de Turismo, si es un ingenio azucarero, será de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

2. Dictamen de la Comisión Intersecretaral de Gasto Financiamiento

La Comisión Intersecretaral de Gasto Financiamiento analiza la propuesta y de acuerdo a la situación general que guarda la empresa, su área de actividad y los antecedentes de su operación, se decide la alternativa de desincorporación más adecuada. Como se mencionó anteriormente ésta puede ser liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta.

3. Acuerdo para la Desincorporación

En el caso de que se decida que el destino de una empresa será la venta, la Secretaría de Programación y Presupuesto con base en sus facultades(7), envía la comunicación oficial al Secretario de Hacienda y Crédito Público con el fin de que inicie el proceso de venta.

4. Designación del Banco Agente

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designa, en todos los casos, a uno de los 18 bancos comerciales del país como agente de venta del Gobierno Federal. La decisión sobre qué banco en

(7) Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículos 32 y 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

particular llevará la venta, está en función de su experiencia y sus cargas de trabajo.

La Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analiza la situación de cada empresa y en **coordinación con el banco agente, ya designado, diseñan el esquema de venta.**

S. Lineamientos de Venta

Una vez diseñado y aprobado el esquema de venta y dadas las características y situación específica de la empresa, el banco agente propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los lineamientos generales para instrumentar la venta, entre los más importantes se encuentran: convocatorias, bases de venta, calendario de actividades-entrega de perfiles, prospecto y monto del depósito, los cuales deberán contar con la aprobación final de la Unidad de Desincorporación.

6. Perfil y Prospecto de Venta

El banco agente elabora dos documentos: el perfil informativo, que es un documento reducido en el que se incluyen los aspectos generales de la entidad, simultáneamente publica en los **diarios de mayor circulación nacional una convocatoria en la que se informa a los interesados que la empresa está en venta y que pueden obtener información preliminar; el segundo documento, es el prospecto descriptivo que está conformado por la información más relevante de la empresa, con características particulares que el posible comprador requiere conocer, entre otros: estados**

financieros, créditos, situación laboral y comercial.

Para recibir el prospecto se exige. en la mayoría de los casos, un depósito cuya magnitud varía de acuerdo al tamaño de la empresa. También se requiere de una carta de confidencialidad en la que se estipula que la información recibida no se divulgará durante un período de tiempo determinado. Adicionalmente, los interesados serán invitados a realizar una visita técnica a la empresa.

7. Evaluación Técnico-Financiera

El banco agente, partiendo de la información que le ha proporcionado la empresa, realiza un estudio a través de diferentes métodos denominado **evaluación técnico-financiera. Entre los métodos más utilizados se encuentran: valor contable, valor presente de flujos futuros, valor de liquidación y valor de mercado. El resultado de este análisis arroja un valor mínimo de referencia, que es un indicador del precio de la empresa y se utiliza como patrón de comparación para ponderar las ofertas, sin embargo ésta puede venderse a un valor distinto, dependiendo de las condiciones del mercado.**

En general, estas evaluaciones se realizan por expertos nacionales, empero en algunos casos, si ello lo amerita, se consulta la opinión de expertos internacionales. Entre otras, en las empresas en que se han utilizado estos servicios internacionales se encuentran: Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., Teléfonos de México, S.A. de C.V., Compañía

Minera de Cananea, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas, S.A. y Altos Hornos de México, S.A.

Del conjunto de procesos concluidos en esta administración el 87% (129 empresas) fueron enajenadas a un precio igual o mayor al mínimo de referencia y solamente el 13% restante (20 empresas) a un valor menor. La mayor parte de las empresas vendidas por debajo del valor técnico de referencia fueron ingenios azucareros. En estos casos, las **condiciones materiales en que se encontraban, los problemas laborales, financieros y, la incertidumbre con respecto a la evolución de los precios de la caña y el azúcar, provocaron que la evaluación fuera menor.**

8. Recepción y Evaluación de las Ofertas

De acuerdo a las bases de venta el banco agente recibe las ofertas de compra en sobre cerrado. Este acto se realiza con la mayor transparencia, en presencia de un notario público, de representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

Posteriormente, la institución de crédito procede a la homologación de ofertas con el objeto de hacerlas comparables entre sí. Cuando se analiza una oferta, además del precio de la operación y las condiciones del pago, se toman en cuenta los proyectos del comprador respecto a la empresa. Para el gobierno federal es importante conocer los planes del interesado con respecto a la situación laboral de la empresa, así como sus

proyectos de inversión. Aún así, la variable de mayor importancia en la evaluaciones el precio.

El agente de venta establece su recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la propuesta que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado. En el caso de que las ofertas de compra se coloquen por abajo del valor mínimo de referencia o, que se presentara sólo una oferta, se exponen ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero los resultados obtenidos y ésta toma la decisión, pudiendo asignar la empresa o, en su defecto, solicitar una nueva licitación. En general, en estos casos se licitan las empresas en tres ocasiones y de no obtenerse resultados favorables se procede, con autorización expresa de la **Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, a negociar directamente con el (los) interesado (s), y con representantes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.**

9. Autorización y Resolución de Venta

Cuando el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento es favorable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite un **oficio de autorización y resolución de venta, en favor de la oferta que garantice las mejores condiciones para el Estado.**

10. Formalización de la Compraventa

La dependencia propietaria de las acciones del gobierno federal y el com-

prador, suscriben el contrato de compraventa, formalizándose así la operación. Posteriormente, **el comprador realiza una auditoría de compra, que somete** a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y si sus reclamaciones proceden, se realiza el reembolso correspondiente.

11. Desincorporación

El producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación, ajustándose al contrato de compraventa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía a las secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación un oficio para proceder a la desincorporación de la empresa del universo de entidades paraestatales. (Anechando copias del contrato de compraventa y del entero a la Tesorería de la Federación).

12. Integración del "Libro Blanco"

Cuando el proceso de venta ha concluido, **el banco agente tiene la responsabilidad de elaborar el documento denominado "Libro Blanco"**, en el que se conjuntan todos los documentos oficiales **relacionados con cada etapa del proceso de enajenación**. El Coordinador General de la Unidad de Desincorporación lo envía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la coordinadora sectorial, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que de acuerdo a las atribuciones que esta última tiene conferidas lleve a cabo el seguimiento y control de los procesos de desincorporación. Adicionalmente, se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados con el objeto de que este órgano técnico de fiscalización realice las evaluaciones correspondientes a las empresas vendidas. Asimismo, se conserva un ejemplar adicional en la Unidad de Desincorporación.

(Referencia pág. no.l 38)

DI AVANCES DEL PROCESO DE ENAJENACION DE ENTIDADES PARAESTATALES (Diciembre 1988 • Agosto 1991).

A. Empresas Vendidas

La presente administración recibió 160 empresas cuyo proceso de venta se reporto concluido al 30 de noviembre de 1988 mediante la celebración del contrato de compraventa. Asimismo, se encontraban en proceso de enajenación 79 entidades.

Hasta el mes de agosto de 1991, bajo la responsabilidad de la administración del Presidente Salinas de Gortari, se han desincorporado via venta 149 empresas,(8) de las cuales el 97% han sido adquiridas por inversionistas nacionales.

B. Ventas al Sector Social

En todos los procesos de enajenación, sin excepción, se ha respetado el derecho de preferencia de los trabajadores,(9) se les ha brindado la oportunidad de participar con su postura de compra y en su caso de igualar la mejor oferta.

Durante el ejercicio de la presente administración el sector social ha par-

(8) Incluye empresas de participación estatal minoritaria así como venta de activos.

(9) Artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

tipado por conducto de diferentes organismos laborales, como los obreros sindicalizados de las empresas, la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Pesquera, los Productores de la Palma, la Unión de Productores de la Caña, en la adquisición de 15 entidades paraestatales, a saber: Beneficiadora de Frutas Citricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.; Comercial de Telas, S.A.; las plantas de Industrias Conasupo: Monterrey I y Ciudad Obregón II; las empresas pesqueras: Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A., Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.v., Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V., Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A. de C.V.; el Fideicomiso de la Palma, S. de R.L. de I.P. y C.V.; el Paquete de Ingenios Melchor Ocampo, S.A., San Sebastián, S.A. y Santa Clara, S.A., las plantas San Carlos y Jalisco-Madero, activos segregados de Productos Pesqueros de la Paz, así como el ingenio La Primavera, S.A. Adicionalmente se debe considerar la participación de los trabajadores sindicalizados de Teléfonos de México, S.A. de C.V. quienes adquirieron el 4.4% del capital social, así como la adquisición del 25% de las acciones de Aerovías de México (antes Aeroméxico) por parte de la Asociación Sindical de Pilotos y Aviadores de México.

Los ingresos por concepto de venta de entidades paraestatales, de conformidad al estado de cuenta de los 149 procesos concluidos bajo la responsabilidad de la presente administración, en términos nominales, refleja un monto de 19,060,528.8 millones de pesos (no inclu-

ye la venta de bancos).

C. Casos Especiales

Como se expuso anteriormente, estos son los procedimientos generales bajo los cuales se enajenan las **paraestatales**, no obstante, se han diseñado adicionalmente ciertos esquemas para algunas empresas cuyo proceso requería de una estrategia especial para su venta, destacando los siguientes:

Compañía Mexicana de Aviación

En el caso de esta línea aérea, se buscó una opción mediante la cual el gobierno no tuviera la necesidad de **cubrir con sus propios recursos** los enormes requerimientos de inversión pero que, simultáneamente, se lograra desarrollar la empresa y obtener un precio justo por sus acciones. Se decidió seguir el mecanismo de aumento de capital, mediante el cual los recursos producto de la venta no se enteraron en la Tesorería de la Federación sino que capitalizaron la empresa. Con esta estrategia el Estado impulsó el crecimiento y modernización de Mexicana de Aviación, y el presupuesto que no tuvo necesidad de transferir a esta entidad paraestatal lo canalizó a renglones prioritarios. La empresa se capitalizó con 140 millones de dólares.

Empresas Pesqueras

De acuerdo a las características particulares de las empresas pesqueras, se diseñó un esquema que incorporó la participación de agentes financieros privados

a través de sociedades de inversión de capital (SINCAS). Esta propuesta y los criterios que rigen el esquema, fueron autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y, como en el resto de los procesos de enajenación, se contó con el apoyo del banco agente, que trabajó conjuntamente con una casa de bolsa.

De acuerdo al esquema antes mencionado, a la fecha han concluido los procesos de enajenación de cuatro empresas pesqueras integradas en dos paquetes: el primero con Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Topolobampo, S.A. de C.V. y, el segundo, formado por Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V. y Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.

Ingenios Azucareros

La mayor parte de los ingenios azucareros que el gobierno federal decidió enajenar en esta administración habían sido deficitarios en las últimas zafras y observaban un rendimiento menor al promedio nacional. Para incentivar la venta se crearon paquetes balanceados y se diseñó un esquema de pago basado en las "obligaciones ajustadas al precio del **azúcar**",

Al igual que el resto de los procesos de enajenación, las operaciones de venta se formalizaron mediante la celebración de un contrato de compraventa. En el caso de los ingenios azucareros se estableció un pago en efectivo del 20% a la firma del contrato y el 80% restante me-

dante la emisión de las obligaciones antes mencionadas. Actualmente el número de ingenios azucareros desincorporados bajo este mecanismo es de dieciséis.

Teléfonos de México

Para proceder a la desincorporación de Teléfonos de México, S.A. de C.V., la dependencia coordinadora de sector planteó privatizar esta empresa siguiendo previamente los siguientes objetivos señalados por el Presidente de la República:

Mejorar radicalmente el servicio.

Expandir en forma sostenida el sistema actual.

Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico.

Garantizar los derechos de los trabajadores y darles participación en el capital de la empresa.

Garantizar el control mayoritario de **los mexicanos.**

Para cumplir con los primeros tres objetivos se actualizó el título de concesión, en donde se establecen programas que permitirán que se expanda, mejore y modernice el sistema telefónico y realice la investigación tecnológica e industrial que favorezca la competitividad de la empresa y del país en materia de telecomunicaciones.

TELMEX deberá crecer a una tasa promedio anual del 12% en el número de líneas entre 1990 y 1994. A partir de

1995 cada población Con más de 500 habitantes, deberá contar por lo menos con un teléfono público con servicio de larga distancia. Para 1995, deberán haberse instalado casetas telefónicas públicas para alcanzar una densidad de cinco casetas para cada mil habitantes. Para el año 2000, deberá reducirse a un mes el tiempo de espera para la instalación de líneas telefónicas en ciudades de más de cinco mil habitantes.

Al mismo tiempo, la concesionaria establece metas detalladas de calidad de servicio, la designación de un consejero por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hasta agosto de 1993 y la instauración de un sistema de regulación tarifario por medio de precios tope. Este sistema, que empezó a operar a partir de 1991, establece que TELMEX tendrá que sujetarse a un precio tope en términos reales sobre una canasta de servicios básicos telefónicos.

Los derechos de los trabajadores sindicalizados fueron totalmente respetados, pudiendo participar con 292 millones de dólares a ocho años, en el capital de la empresa, a través de un préstamo prendario otorgado por Nacional Financiera, S.N.C., recibiendo un 4.4% del capital, **en forma de acciones "A", que les fueron vendidas por el gobierno federal.** Durante la vigencia del préstamo, las acciones se mantendrán en garantía prendaria en Nacional Financiera, S.N.C. y la asignación a cada trabajador será definida por ellos mismos; utilizando servicios actuales y tomándose en cuenta criterios como antigüedad y responsabilidad de la función desempeñada.

En cuanto al proceso de venta se diseñó un esquema financiero tendiente a garantizar un efectivo control de la empresa a través de la compra del 25.4% de las acciones serie "AA" representativas del capital social de TELMEX, que sólo podrán ser suscritas o adquiridas por inversionistas mexicanos. El esquema financiero fue aprobado por la asamblea general extraordinaria de accionistas del 15 de junio de 1990, ratificado en las asambleas especiales realizadas el 29 de octubre de 1990.

Por lo que respecta a la oferta pública de acciones "L", el pasado 20 de mayo de año en curso, el gobierno federal recibió el pago de 2,166.6 millones de dólares como resultado de la venta de 15.7% del capital social de la paraestatal. Cabe mencionar que esta es la primera ocasión en que una empresa mexicana vende simultáneamente en los mercados de más de 20 países y se constituye como la primera empresa que realiza una operación en la que coloca un porcentaje tan elevado de acciones fuera de su país de origen.

En la colocación del capital accionario participaron inversionistas de todo el mundo: Estados Unidos (48.05%), México (17.30%), Canadá (3.16%), Reino Unido (12.31%), Suiza (3.42%), Alemania (2.64%), Francia (3.45%), Japón (6.01%), y resto del mundo (3.66%).

Los recursos obtenidos como producto de la venta de TELMEX en sus dos etapas (acciones "A", "AA" Y "L") se destinaron a incrementar el Fondo de Con-

tingencia que conserva el gobierno mexicano.

D. Empresas en Proceso de Venta

A la fecha el número de empresas incorporadas al proceso de enajenación es de 55, se estima que el programa de venta del sector público tendrá un avance del 95%, a finales de 1991.

Del grupo de entidades sujetas a desincorporación destacan: Altos Hornos de México, S.A.; Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., Aseguradora Mexicana, y las Sociedades Nacionales de Crédito.

DESINCORPORACION BANCARIA

Este proceso se inició formalmente con la expedición del acuerdo presidencial en el que se establecieron los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple. Para tal efecto, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria presidido por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público⁽¹⁰⁾

En función de las particularidades técnicas y la complejidad que presenta este proceso de desincorporación ban-

(10) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1990.

caria, y con sujeción a lo dispuesto en el acuerdo presidencial, el comité diseñó un esquema de venta integrado por las etapas siguientes: valuación de las Instituciones, registro y autorización de posibles adquirentes, y enajenación de la participación accionaria del gobierno federal.

Para llevar a cabo la primera etapa el Comité resolvió contar con dos valuaciones: Una, elaborada por los propios bancos, apoyados por diversos consultores o bancos de inversión, y otra, elaborada por consultores contratados por el Comité. Para tal efecto se contrataron prestigiados despachos nacionales e internacionales de consultoría con amplia experiencia en el ámbito del sistema bancario quienes adicionalmente colaboran en la elaboración de los proyectos de venta.

V. PERSPECTIVAS DEL PROCESO

Los recursos humanos y financieros que se han liberado gracias a la racionalización de la presencia del Estado en la economía, han sido reasignados en áreas prioritarias. La desincorporación ha contribuido a los propósitos de modernización de la industria y al ejercicio adecuado y eficaz de la rectoría del Estado, en la nueva realidad nacional e internacional del mercado y al fortalecimiento de la capacidad estatal, para atender las demandas sociales de la población.

La experiencia mexicana referente a

la enajenación de empresas paraestatales, dentro del marco internacional, ha sido satisfactoria. Además del número de entidades vendidas, se debe considerar la transparencia, la eficiencia y el estricto apego a la legalidad de los procesos concluidos.

Ciertamente la etapa más sencilla del programa ha concluido dado que las empresas más pequeñas se han privatizado, sin embargo, la experiencia adquirida en estos procesos ha generado las condiciones necesarias para el manejo de los casos más complejos, mismos que han requerido una profunda reestructuración, no solo de su sistema Financiero, sino también en el operativo.

La desincorporación de entidades paraestatales se ha constituido como una de las facetas de la modernización económica encaminada a contribuir al logro de los principales objetivos nacionales.

Como resultado de este proceso, contamos con un gobierno más concentrado en lo básico, promotor de la infraestructura social que responde con una mayor eficiencia a las demandas de la población. Contamos con un gobierno que consolida y cumple con sus obligaciones constitucionales y que coloca en primer término el desarrollo nacional para garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos.

"CRISIS ECONOMICA y POBREZA"

José Luis Medina AguiJar

LA CRISIS Y SU PERSISTENCIA EN AMERICA LATINA

Los países de América Latina vivieron la década de los ochenta en medio de un **contexto adverso, producto de la recesión** internacional más fuerte de la posguerra, acompañada de tasas de interés extraordinariamente altas y de una acentuada caída de los precios de las materias primas. El impacto de este conjunto de factores se pronunció por la tendencia explosiva del endeudamiento externo y la poca flexibilidad de las estructuras exportadoras para adaptarse a las transformaciones internacionales.

A partir del cierre brusco del mercado internacional de capitales a fines de 1982, los países de la región han estado sumergidos en una secuencia de programas económicos de ajuste cuyo desempeño relativo ha sido muy diverso; sin embargo, común a ellos es la débil correlación entre endeudamiento y crecimiento, **extensiva a la transferencia neta de recursos** al exterior como proporción de las exportaciones.

Al iniciar los años noventa las secuelas de la crisis de deuda persisten. En la mayoría de las economías latinoamericanas la carga de pasivos sigue siendo **excesiva, el cierre de financiamiento** externo es una característica constante, así como la falta de dinamismo en la ex-

portación y los desequilibrios permanentes en la balanza de pagos.

En 1990 el nivel de la actividad cayó. Con ello, la tasa de crecimiento de largo plazo -de 1980 a 1990- se redujo a solo 1.2% anual, a la vez que el producto por habitante continuó su descenso ubicándose en un nivel del 10% inferior al del decenio anterior.

La deuda externa nominal de la región aumentó a 423,000 millones de dólares. El factor que más contribuyó a esto fue que la mayoría de los países no pudieron **cumplir con su servicio, incurriendo en** 1990 en una mora de 11,000 millones de dólares. Los procesos inflacionarios' el control de la demanda agregada y' los ajustes fiscales se han combinado, con pocas excepciones, en la acumulación de atrasos en su servicio. Otros elementos que inciden en el aumento de la deuda son la devaluación del dólar y los **factores de contracción.**

ALGUNOS INDICADORES DE AMERICA LATINA y EL CARIBE

	POBLACION (MILL HAB.I	PIB/ HAB. (TASA DE CRECIMIENTO)	DEUDA EXTERNA GLOBAL BRUTA (MILES DE MILLONES DE DOLARES)
1986	4074	1.5	399.4
1987	4161	0.9	4260
1988	4249	-1.2	4179
1989	4337	-0.6	4175
1990	4426	-2.6	4226

FUENTE CEPAL

Durante la última década los países de la región resintieron los desajustes de la **economía internacional, con el consecuente ensanchamiento del déficit externo** y el abatimiento del nivel de actividad económica. Ante esto, la oferta de bienes y servicios resultó aún más incapaz para satisfacer las necesidades de una población en franca expansión y se ahondaron las carencias que no pudieron cubrirse en el pasado, pese a los decenios **de crecimiento económico sostenido**.

La crisis no solo se ha revelado en la caída del producto, sino también en el deterioro de la mayoría de los indicadores como el aumento del desempleo y la inflación, la disminución de los salarios reales, la caída de la inversión y serios problemas de balanza de pagos.

Ante el grave desequilibrio económico se debió recurrir a un rápido y efectivo proceso de ajuste, cuyas políticas lograron en el corto plazo reducir el desequilibrio externo. Sin embargo, sus efectos en términos de empleo y actividad económica fueron altamente depresivos debido a que la corrección fue apoyada, principalmente, en una drástica disminución de las importaciones de aquellos insumos indispensables para mantener la producción interna.

La CEPAL sintetiza los saldos de la siguiente manera **"el costo social del ajuste... recayó de manera desproporcionada sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento con inflación. Uno de los fenómenos que más llama la atención del decenio de los ochentas es,**

en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población"

Pro otro lado, se dio un fenómeno paralelo, el del debilitamiento del sector público que llevó al recorte de la **asignación presupuestaria en áreas consideradas más prescindibles**, pero cuyo costo social es alto: la inversión pública y el gasto social.

La crisis económica en los países de América Latina no solo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además agudizó problemas sociales ya existentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social. En este período se deterioraron sensiblemente las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

Según estimaciones, como producto del aumento de la población y de los Índices de pobreza, hacia fines de los años ochenta cerca de 270 millones de personas, equivalentes al 62% de la población, eran pobres en América Latina. La pobreza es hoy un fenómeno mayoritariamente urbano, fruto de la fuerte expansión de las ciudades: mientras en 1970 el 37% de los pobres residían en zonas urbanas, hacia finales de los ochentas lo hacía el 57%. Estas cifras globales se asocian al virtual estancamiento del producto por

(1) CEPAL 1990, Transformación Productiva con Equidad, Santiago: Comisión Económica para América Latina.

habitante durante la década, también llamada "perdida".

Los países de Centroamérica sufrieron con mayor fuerza los efectos de la crisis y de la reestructuración de la economía internacional. Los factores externos se sumaron al agotamiento del modelo de crecimiento, a la inestabilidad política e incluso, en algunos de ellos, al conflicto bélico. Según estimaciones de CEPAL, en 1985 el 75% de los centroamericanos se encontraban en condiciones de pobreza y poco más de la mitad de la población en pobreza extrema.

América Latina ha visto transformar su rostro, hoy en los albores del siglo XXI la pobreza perfila su sombra, los indicadores económicos dan cuenta del grave deterioro económico y social de las mayorías. La desigualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo es nuestro gran desafío.

LA DESIGUALDAD COMO RETO Y LA MODERNIZACIÓN COMO ESTRATEGIA

En México, al igual que otros países de la región el combate a la pobreza está en el centro de las estrategias de desarrollo. La pobreza es un fenómeno que tiene que ver con rasgos estructurales, por ello tomar la senda del crecimiento con estabilidad implica tener en cuenta experiencias y corregir algunas políticas ajustándolas a la realidad y a los recursos disponibles.

El crecimiento no puede ser un fin en sí, sino que debe incorporar los objetivos del bienestar colectivo. Así se entienden los esfuerzos nacionales de aumentar la productividad y la eficiencia como estrategias para impulsar el mejoramiento social. El estancamiento económico es contrapuesto, de ahí la importancia de reiniciar el crecimiento y de forjar un marco estructural de estabilidad que permita expandir efectos positivos.

En México hemos comprobado que una estrategia de estabilización económica y de modernización, aplicada con esmero y disciplina, es compatible con programas sociales ambiciosos y realistas.

El proceso de modernización económica que realiza México ha hecho necesario revertir la transferencia de recursos al exterior. Durante 1990 se llevó al cabo una de las acciones más trascendentales del gobierno actual, la firma del acuerdo con la banca acreedora que formalizó la reestructuración de 48,231 millones de dólares de la deuda pública externa. Con ello, el valor de la deuda histórica acumulada se redujo en más de 20,000 millones de dólares, disminuyendo lo que debemos en relación con lo que producimos. Su saldo en términos del efecto económico neto equivale a pasar del 60% del producto a fines de 1988, a cerca de 40% en marzo de 1990.

El efecto combinado de reestructuración y deducción del principal, así como la disminución en el pago de intereses, hace que la transferencia neta de recursos al exterior se reduzca en un

promedio anual de 4,000 millones de dólares de 1990 a 1994, aun después de considerar la contribución de México a la constitución del fondo de garantías sobre el principal y los intereses.

Respecto a los beneficios indirectos, **conviene mencionar que el carácter multianual de la renegociación de la deuda elimina la incertidumbre propiciada por las negociaciones periódicas, y que la reducción de la transferencia de recursos al exterior provoca un efecto muy positivo en la confianza, manifestándose en lo siguiente: incremento en el ahorro interno; disminución de las tasas de interés internas en términos reales; aumento de la inversión; repatriación de capitales.**

En 1990, la inversión privada creció en 13.6%, índice cercano al reportado durante los años de auge petrolero y la **inversión pública tuvo** aumentos **significativos** sin repercutir en la demanda agregada en razón del superávit operacional de las finanzas públicas. De esta manera, se alcanzó el coeficiente de **inversión más alto de los últimos cinco años.**

Asimismo, ha sido indispensable ajustamos a una estricta disciplina fiscal para contribuir a equilibrar las finanzas públicas, ya que es ésta la que imprime eficiencia y permanencia a toda política de mejoramiento productivo del bienestar. En las raíces de la crisis a 1982 se encontraba el desequilibrio fiscal con un déficit financiero de 16.9% del producto, una disciplina fiscal basada en aumento de los ingresos y disminución de los egresos programables permitió la baja sustan-

cial del déficit a 3.9% en 1990. Los resultados de los últimos 2 años muestran un significativo avance, se ha reducido el déficit fiscal a la mitad, ubicándolo en niveles comparables con los de dos décadas atrás. La política tributaria se ha orientado a distribuir más equitativamente **la carga fiscal al mismo tiempo** que se establecen tasas más bajas y competitivas en la escala internacional.

Los ingresos consolidados del sector público en 1990 aumentaron 5.3% en **términos reales, lo que incrementó su proporción en el PIE de 32.3% a 33.3%.** Si bien es importante el monto lo es más el cambio de la estructura de las erogaciones públicas a favor del gasto programable y de la inversión.

La estabilización del nivel de precios y de las principales variables financieras es fundamental, en la medida en que los **pobres son quienes tienen menos acceso a** mecanismos para proteger sus ingresos, la inflación es el más regresivo de todos los impuestos, obstaculiza la inversión y desalienta a la sociedad. Por eso el gobierno realiza un gran esfuerzo para controlar la inflación, hoy se coloca en niveles más bajos que en la última década: de un 200% en 1987 pasó a un 29.9% en 1990. El Presidente de México ha señalado que **una economía que funciona es, ante todo,** una economía con estabilidad.

Otra acción ha sido liberar al Estado de aquellas entidades que consumían el erario y recargaban ineficientemente las obligaciones públicas; en este aspecto se ha realizado un gran esfuerzo para reducir las empresas paraestatales las que

en 1982 eran 1,152 Y ahora son 285. Muy significativas han sido las ventas de los bancos y de las empresas de Teléfonos de **México, aéreas e ingeníos azucareros**, pues permiten un ahorro al gobierno por los subsidios a empresas y asunción de pasivos que dejará de realizar, además de los ingresos generados. Esto nos ha permitido canalizar crecientes recursos a la satisfacción de necesidades sociales y a la creación de espacios productivos para la promoción comunitaria.

La escasez de recursos y la ilimitada capacidad de las demandas de la población, han obligado a un manejo selectivo del gasto público en un marco de equilibrio presupuestal. En México consideramos que una política sana no puede dissociarse del aumento de los recursos destinados al bienestar social. El gasto público federal programado, por primera vez en muchos años, ha aumentado en el renglón social de un porcentaje de 5% en 1988 a 7% en 1990. La política económica que está siendo aplicada deberá permitir **aumentos reales sucesivos en el** gasto social.

El gobierno mexicano logró estabilizar la economía con disciplina fiscal y con el acuerdo general de los sectores económicos. Además renegoció su deuda para eliminar la carga excesiva que imponía a la economía y al trabajo de cada uno de los mexicanos. Los recursos liberados por la renegociación de la deuda, y aquellos derivados del proceso de venta o liquidación de empresas, están siendo destinados a la creación de **infraestructura social, a apoyar el crecimiento económico**, a crear empleos y a equilibrar el

desarrollo regional.

Solidaridad es un complemento muy importante de la política económica y de la política en general. Si bien se han logrado metas importantes en materia económica, todavía estamos rezagados en lo que hace a la elevación del nivel de vida; en este sentido, el coordinador del Programa Nacional de Solidaridad, Carlos Rojas, ha señalado que "aunque los resultados macroeconómicos muestran **signos de mejoría tenemos muchos rezagos**. Creo que el mayor problema está en la distribución del ingreso. Todavía hay **que hacer un esfuerzo sustantivo en ese sentido y promover una elevación del ingreso de los trabajadores**".

SOLIDARIDAD UNA NUEVA CONCEPCION DE POLITICA DE COMBATE A LA POBREZA

La reforma del Estado no suprime medidas de asistencia social; por el contrario pretende asegurar que lleguen a su destino eficiente y consistentemente. Hemos comprobado que el subsidio más caro e ineficiente es el que no llega a sus legítimos beneficiarios.

Uno de los objetivos principales que han inspirado la política de gasto público es la promoción del bienestar social. El gasto programable del sector en su **conjunto comprende incrementos sostenidos**, tal es el caso de las cifras para 1991 que con respecto a lo erogado el año anterior son equivalentes al 15.7% desglosados en: 10.1% de aumento para sa-

lud, trabajo y previsión social; 17.3% en educación; 24% para desarrollo urbano y suministro de agua potable y 41.2% para el Programa Nacional de Solidaridad.

Al finalizar 1991 el gasto público en desarrollo social del presupnesto federal **habrá acumulado en tres años un incremento real de 40.7% en el presupuesto programable y el 57% del presupuesto de inversión directa total.**

Esto significa que en 1989 en 35.6% del presupuesto federal programable (no incluyendo los rubros relacionados a la deuda) fue asignado a desarrollo social que, asimismo, representó el 40.6% de la inversión federal directa. En 1990 ambos **indicadores incrementaron en términos reales un 2.5% y un 10.5% respectivamente.**

Con el Programa Nacional de Solidaridad se busca no sólo apresurar el paso en el combate a la pobreza sino potenciar realmente el deseo de superación y la corresponsabilidad de los participantes, transformando el esfuerzo cotidiano en una genuina preparación comunitaria que arraigue la capacidad productiva. Solidaridad se esfuerza por romper el círculo vicioso que incrementa la pobreza de **generación en generación.**

Solidaridad ha logrado avances importantes aunque modestos frente a la magnitud de la pobreza extrema. Se ha trabajado con recursos todavía insuficientes pero lo más importante es que se ha transformado la relación entre el gobierno y la sociedad.

Dentro de las reformas presupuestales realizadas por el gobierno federal, los recursos asignados al Programa demuestran la alta prioridad que representa para la administración de Salinas de Gortari: en 1989 se ejercieron 1,699 billones de pesos; en 1990 fueron 3,667 billones y en 1991 se han autorizado 5,117 billones de pesos, suma que eleva en un 41.2% real **los recursos asignados.**

En 1991 Solidaridad participa con 6.8% del gasto programable de la administración pública central, con **50.3%** de la inversión presupuestaria directa del gobierno federal, y con 87.3% del total de la inversión en desarrollo social de la administración central.

Con Solidaridad se busca mejorar las condiciones de vida de los campesinos, indígenas y colonos populares que mas lo necesitan. También se intenta crear las condiciones para el mejoramiento productivo de las comunidades y grupos organizados. El programa se cumple mediante acciones inmediatas, concretas y efectivas. Solidaridades una manera diferente de hacer las cosas, donde la participación conjunta del gobierno y la sociedad pueden lograr objetivos importantes en periodos cortos. Todos tienen el compromiso de esforzarse y de aportar a la medida de sus posibilidades.

LA EXPERIENCIA: LOS SALDOS A FAVOR

La experiencia nos enseña que:

1. Sin una estrategia de estabilidad económica y de precios no es posible llevar a cabo programas sociales realistas.
2. El crecimiento económico carece de sentido si no propicia la elevación de la calidad de vida de toda la sociedad.
3. La política social debe corresponder con la modernización de nuestra planta productiva y con los objetivos de lograr una sociedad más equitativa.
4. El gasto social debe entenderse como una inversión que al mismo tiempo que mejora los niveles de vida, promueve el desarrollo de la iniciativa, la creatividad y capacidades de las mayorías.
5. Sin una política macroeconómica consistente en sí, no hubiera sido posible la instrumentación del Programa de Solidaridad.
6. Sin una reforma presupuestal de condiciones de corto y mediano plazo, no sería posible llevar al cabo exitosamente programas de erradicación de la pobreza consistentes y **continuos**.
7. Sin un esquema de concertación para

la participación social, los cambios y orientaciones de las políticas de combate a la pobreza no alcanzan sus objetivos, no son asumidos como compromisos de la sociedad.

REQUISITOS PARA AVANZAR EN LA JUSTICIA SOCIAL

De especial manera se requiere:

1. Una nueva intervención del Estado en materia de justicia social, es decir, una gestión estatal de nuevo tipo que potencie el reclamo ciudadano sin descuidar su responsabilidad pública de proporcionar bienestar social.
2. Cambios en los sistemas administrativos ad hoc para lograr flexibilidad y efectividad. La reforma del Estado necesita de un marco administrativo que haga posible la formalización, la ejecución y el control de las políticas públicas, animadas en el nuevo impulso participativo de la sociedad.
3. Cambios en las instituciones **administrativas para incorporar a los sectores social y privado**.
4. Cambios en la mentalidad de los funcionarios del sector público para actuar de conformidad con las nuevas modalidades.

Del último punto se abre la concepción de nueva gerencia social, que im-

plica la operación coordinada y efectiva de las instituciones públicas, para pasar de la gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental, sustentada en la participación social.

En fin, Solidaridad es el instrumento del gobierno mexicano para luchar decidida y eficazmente contra la pobreza. Mediante la suma y coordinación de los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de la concertación con los grupos sociales, el Programa consolida por medio de acciones inmediatas, la capacidad productiva de los grupos sociales que carecen de ella y promueve su incorporación plena a los beneficios del crecimiento. Sus propósitos van mucho más allá del incremento de los recursos y del número de obras. Así entendemos los mexicanos la modernización democrática de la vida nacional.

"EL COMBATE A LA POBREZA EN MEXICO"

Gerardo Huerta

INTRODUCCION

Los pueblos de Iberoamérica representados por sus jefes de Estado y de Gobierno, se reunieron todos por primera vez en la historia, cuando existe una dinámica de cambio vertiginosa en el mundo.

Terminó la llamada "guerra fría" y la división en polos antagónicos. Presenciamos la **integración de nuevas regiones económicas, la tendencia a formar bloques de países, y la mayor competencia y colaboración entre las naciones.**

La *globalización* de las relaciones internacionales reclama voluntad política de unidad y cooperación efectiva ante las **innovaciones tecnológicas, científicas y en las comunicaciones, así como frente a los problemas ecológicos y los intercambios industriales, comerciales y financieros.**

Conjuntamente a esta tendencia, el bienestar de la población mayoritaria se ha convertido en el objetivo central de la política pública; da, asimismo, sentido social a la soberanía y reafirma la legitimidad de las instituciones gubernamentales. Erradicar la pobreza y generalizar la justicia social es un imperativo para lograr las metas de modernización, democracia y desarrollo en nuestros países.

Compartir experiencias y definir con-

venios de colaboración son elementos que contribuyen a la unidad de Iberoamérica. La meta es ofrecer igualdad de oportunidades a la población para trabajar por una vida mejor, y propiciar la movilidad de los habitantes con pluralismo y **consenso social. A continuación haré una explicación sucinta de la estrategia de combate a la pobreza en México, como una aportación de nuestro país al intercambio de iniciativas para la lucha contra la pobreza.**

Antecedentes y principios de Solidaridad

Al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, México enfrentó en la década de los ochenta una serie de crisis económicas y financieras que, entre otras **consecuencias, provocó una disminución** en los recursos y acciones en favor del bienestar de la población. El problema alcanzó dimensiones preocupantes ante el elevado crecimiento demográfico, la composición por edades y el rezago acumulado en la generación de empleo y en los niveles de vida, especialmente entre los habitantes de menores ingresos.

Al tomar posesión como titular del Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari comunicó a la nación el inicio del Programa Nacional de Solidaridad, orientado a mejorar el nivel de vida de los indígenas, de los campesinos de las

zonas áridas, semidesérticas y serranas, así como de las personas asentadas en las colonias populares del medio urbano.

La operación del Programa se fundamenta en cuatro sencillos principios: respeto a la iniciativa y decisiones de las comunidades, plena y efectiva organización y participación de las comunidades, corresponsabilidad en las acciones, y transparencia y honradez en el manejo de los recursos asignados.

Solidaridad trabaja en tres ámbitos: bienestar social, apoyo productivo y desarrollo regional. El Comité de Solidaridad es el eje de la organización comunitaria y de la vinculación con las dependencias públicas. Los comités son formas de organización popular que operan con base en el ejercicio de la democracia directa. Los comités deciden el tipo de obra y proyecto a realizar prioritariamente, el costo, calendario de ejecución, calidad y control de los resultados.

El Programa finca en las comunidades el proceso de bienestar, a partir de sus capacidades y decisiones, con absoluto respeto a las tradiciones y valores culturales que han compartido por generaciones.

Reforma del Estado y Modernización

Para avanzar con decisión en la justicia social, el Presidente Salinas puso en marcha una profunda reforma del Estado mexicano, que otorga importancia central al desarrollo social. La modernización ha incluido: desincorporar las entidades pa-

raestatales no estratégicas ni prioritarias, reducir el déficit fiscal y la inflación, sanear las finanzas públicas, racionalizar el ejercicio del presupuesto y reestructurar la deuda externa.

Se han sentado las bases para incorporar positivamente a México en las corrientes de progreso que transitan por el mundo, para lo cual se llevan al cabo programas de productividad, calidad, capacitación especializada, desarrollo regional y mejoramiento tecnológico en las diferentes ramas de la producción y los **servicios**.

Asimismo, la reforma del Estado comprende la ampliación de la vida democrática del país y plantea una nueva forma de relación entre sociedad y gobierno, con base en el pluralismo, la **emergencia de nuevas organizaciones** populares, mayor participación y complejidad del tejido social, y una opinión pública más despierta y activa, en correspondencia a la nueva cultura política que se desenvuelve libremente en el país.

Algunas características fundamentales de Solidaridad

Solidaridad es un programa del más alto nivel. Opera mediante una Comisión Nacional presidida por el titular del Ejecutivo Federal, y se imprime una eficiente coordinación entre las dependencias de la administración pública centralizada, paraestatal, estatal y municipal. Además, las acciones y los recursos canalizados al combate a la pobreza, están relacionados

en una estrategia más amplia que vertebra a las políticas económica y social **en su conjunto**.

A partir de convenios específicos se instrumenta la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, y se estimula la concertación entre los sectores sociales y económicos. El municipio, que es la base de la organización territorial, política y administrativa de los estados, es el espacio que más se fortalece con la operación del programa, a fin de canalizar las demandas y concretar las respuestas a las comunidades en el menor tiempo posible.

La autogestión de las comunidades y su participación en el financiamiento, la **ejecución, operación, mantenimiento** y control cotidiano de los proyectos y las obras, es el núcleo de las acciones de Solidaridad.

Nuevo piso social **para** el desarrollo de **México**

Unidad y progreso son criterios que nos impulsan a edificar un nuevo piso social para el desarrollo de México. Los avances más importantes a la fecha se han alcanzado en salud, educación, alimentación, abasto, infraestructura básica y servicios públicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra y apoyo productivo.

Actualmente estamos empeñados en incidir con mayor efectividad en los proyectos que generan empleo e ingresos

estables, lo que contribuye a transformar las condiciones, recursos y capacidades productivas de los indígenas, campesinos y de los habitantes de las colonias populares más pobres, integrándolos favorablemente a las economías locales y regionales.

Algunos logros significativos.

Los resultados materiales obtenidos no explican, por sí solos, el nuevo ánimo social y la confianza en un futuro mejor que las comunidades demuestran con su **movilización creativa**.

En seguida ilustraré brevemente algunos logros significativos del Programa, a fin de ejemplificar el esfuerzo realizado para erradicar la pobreza en México.

Salud

Durante 1989-90 se construyeron 800 nuevas unidades médicas rurales IMSS-Solidaridad y 282 centros de salud, se construyeron y equiparon 53 hospitales, se rehabilitaron 1,098 centros de salud y se rehabilitaron y ampliaron 111 hospitales.

Se ha incrementado en un 34.4% la infraestructura instalada con el Programa IMSS-Solidaridad. Con los esfuerzos realizados se ha incorporado a más de 5 millones de mexicanos a los servicios de salud, lo cual equivale al total de la población de Honduras, de acuerdo con datos demográficos de la ONU.

En lo que resta de la actual administración se equiparán, rehabilitarán y dará mantenimiento a los 600 hospitales del país, con 58 mil camas en total.

Educación

A dos años de iniciado el Programa se han construido y rehabilitado 27,301 espacios educativos, con lo que se beneficiaron mas de 800 mil alumnos en 1990.

El año pasado se creó el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna y, junto con lo programado para este año, se habrán mejorado 50,782 escuelas, que representan casi el 65% de todas las escuelas primarias públicas, federales y estatales, existentes en el país. Con este programa se beneficiaron mas de 4 millones de niños en 1990.

Las acciones realizadas en 1990 representan atender a una cantidad mayor que la población total de Paraguay, por citar sólo una referencia.

Por otra parte, el Programa de Apoyo al Servicio Social representa la participación de 338,777 jóvenes, en el período 1989-1991.

Este año se creó el Programa Niños en Solidaridad, el cual opera inicialmente en 17 estados con elevado índice de deserción escolar. Proporciona estímulos económicos, despensas alimenticias y asistencia médica a más de 181 mil niños.

Alimentación y Abasto

En materia de alimentación y abasto se han instalado 169 lecherías entre 1989 y 1990. Con la infraestructura existente, mas el esfuerzo realizado, se atiende con **este servicio a mas de 4 millones de niños** indígenas, campesinos y de las colonias populares. Esta población es equivalente a la de Panamá y Jamaica tomadas en conjunto.

Se han instalado 413 cocinas populares y se han instalado y recapitalizado 10,571 tiendas populares. En 1991 se programó incrementar lo realizado en dos años: un 143% de lecherías, 120% en instalación y recapitalización de tiendas y un 40% de cocinas populares.

Agua Potable y Alcantarillado

Entre 1989 y 1990 se construyeron 2,682 sistemas de agua potable y 866 sistemas de alcantarillado, en beneficio de mas de 5 millones de personas. Esta cantidad es equivalente a la población de El Salvador.

Para 1991 se ha programado introducir 2,132 sistemas de agua potable y 753 de alcantarillado.

Electrificación **rural** y urbana

Durante 1989 Y 1990 se electrificaron 3,375 poblados rurales y 1,664 colonias populares, en beneficio de más de 5 millones de personas, lo cual representa casi la población de Haití.

En 1991 se programó electrificar 2,108 poblados rurales y 1,023 colonias populares.

Urbanización

Durante 1989 Y 1990 se realizaron obras de urbanización en 1,050 localidades del país. Las obras comprenden: pavimentación, despietre, guarniciones y banquetas, alumbrado público, rehabilitación de plazas públicas y de espacios **recreativos**.

Para 1991 se programó realizar este tipo de obras en 2,585 comunidades rurales y urbanas.

Regularización de la tenencia de la tierra

Uno de los mayores esfuerzos ha sido el de regularización de la propiedad del suelo urbano. Durante 1989 y 1990, más lo programado para 1991, la CORETT y los gobiernos de los Estados han regularizado más de un millón de predios.

Infraestructura carretera y de caminos

Durante 1989 Y 1990 se construyeron 10,789.1 kilómetros de carreteras y caminos. En 1990 se reconstruyeron 3,681 kilómetros de carreteras y caminos, y se dio conservación a 37,812 kilómetros.

Fondos Municipales de Solidaridad

En 1990 se crearon dos Fondos Municipales de Solidaridad, los cuales son muy importantes en el apoyo al desarrollo regional y la descentralización. Estos fondos representan mayor capacidad de respuesta del gobierno municipal a las necesidades más sentidas de la población.

En 1990 apoyaron a 1,439 municipios de 13 Estados con bajo nivel de desarrollo. En 1991 se amplió la cobertura a 2,000 municipios, (76% del total), independientemente del partido político gobernante.

Fondos Regionales Indígenas y Fondo de Solidaridad Para la Producción

Asimismo en 1990 se crearon los Fondos Regionales Indígenas y el Fondo de Solidaridad para la Producción. Con los primeros se apoyaron 216 proyectos productivos, y con el segundo se atendió a más de 600 mil productores que laboran en 1.9 millones de hectáreas en 1,473 **municipios**.

Infraestructura básica de apoyo productivo

Se instrumentan proyectos para el mejoramiento de la infraestructura de apoyo productivo que tengan rápida incidencia en la producción y el empleo, en áreas en las que ha decaído el nivel de la producción.

En 1989 se construyeron y rehabilitaron obras de pequeña irrigación que beneficiaron a cerca de 30,000 hectáreas. Se efectuaron también obras de infraestructura agropecuaria.

Con el Programa de Desarrollo de Areas de Temporal se incorporaron 19,938 hectáreas con obras de desmonte, despiedre y nivelación de terrenos. Se fomentó la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial, con la asistencia a un millón veinte mil 894 hectáreas, la operación de 85 viveros y 30I obras en beneficio de los productores.

Se realizaron también 14 programas para el desarrollo de industrias rurales, textiles y de transformación de la madera, y el establecimiento de centros turísticos.

En 1990 se ejecutaron obras para la rehabilitación de áreas de riego; la construcción de presas, bordos y canales; la electrificación de pozos; el establecimiento de viveros frutícolas y cafetícolas; y el otorgamiento de asistencia técnica agrícola a los campesinos.

Jornaleros agrícolas

Se atiende también a los jornaleros agrícolas en aspectos educativos, de **salud, alimentación y abasto, vivienda, servicios básicos** y arraigo en su lugar de origen.

Mujeres en Solidaridad

Con el Programa Mujeres en Solidaridad durante 1989 y 1990 se reali-

zaron 2,308 proyectos productivos y 5,043 acciones de bienestar, en beneficio de 35 mil mujeres y sus familias.

Programas de desarrollo regional

Se han puesto en marcha 6 programas de desarrollo regional: Nueva Laguna; Istmo de Tehuantepec; Costa de Oaxaca; Oriente de Michoacán; Tierra Caliente de Guerrero, y Sur del Estado de México. El total de población asentada en los 157 municipios comprendidos en esas regiones es de más de 4.4 millones de personas.

Otros programas

Existen algunos otros programas como Paisano, Solidaridad Penitenciaria, Solidaridad Obrera y Jóvenes en Solidaridad, principalmente, con los cuales se realizan acciones en favor de grupos de poblaciónes específicos.

Como lo mencioné anteriormente, lo más importante de Solidaridad es la nueva relación entre sociedad y gobierno, que define a las comunidades como eje de acción para su desarrollo integral y futuro promisorio.

"DEMOCRACIA, MODERNIZACION y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"

Carlos Almada López

INTRODUCCION

La conciliación de eficiencia y democracia es una de las preocupaciones centrales de la administración pública desde que ésta surgió como disciplina profesional.

Este problema ha recibido esencialmente dos respuestas:

1) El modelo "legal racional" de Max Weber: autoridad fundada en la ley, neutralidad plena de la administración, organización vertical de la burocracia;

2) La concepción de la administración pública como instrumento de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, control ciudadano).

En ambas vías extremas surgen desviaciones: rigidez, creación de castas dominadoras en el primer caso; dilución de responsabilidades, incoherencia en las políticas públicas, dispersión de recursos en el segundo.

En rigor se trata de conciliar dos valores opuestos, la eficiencia operativa y la equidad social. No son necesariamente antinómicos, pero **su conjugación requiere. a la vez, de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas técnicas de gestión**

pública.

1.- Democracia y Administración Pública

El concepto de democracia no es unívoco. Varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias históricas de cada país.

Sin embargo las recientes evoluciones en Europa Central y del Este principalmente nos orientan a considerar, por ejemplo, que la dicotomía entre "democracia burguesa" y "democracia popular" es falsa.

Un sistema democrático es, a la vez:

- 1) Un sistema de Estado y de gobierno,
- 2) Un conjunto de valores,
- 3) Un proyecto o ideal asumido por una colectividad.

En riguroso sentido la democracia es una, **Sin embargo para entenderla mejor** y, sobre todo para evitar el excesivo formalismo que la nulifica en los hechos, **pueden distinguirse tres vertientes:**

- 1) Democracia electoral,
- 2) Democracia participativa,
- 3) Democracia económica. social y cultural.

Es obvio que la administración pública no puede compensar las desviaciones de un sistema político autocrático. Su gran contribución puede ser en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad civil basada en el respeto, la cooperación y la búsqueda de consensos. Puede ser el instrumento privilegiado de la democracia participativa.

11.- Reforma, modernización y democracia

El Estado moderno ha sido sujeto a un triple cuestionamiento:

- 1) **Crítica económica,**
- 2) Crítica sociológica,
- 3) Crítica política.

Esta última resume las reivindicaciones del individuo frente al Estado, la visión liberal del derecho y del poder.

Frente a las burocracias más, indiferentes, rutinarias, ineficientes e incluso autoritarias, se plantean, en las más diversas latitudes distintas vías de solución. Se señalan a continuación algunas de ellas.

A.- Apego al principio de legalidad

Punto de partida inescapable es reconocer que los poderes públicos han de actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de Derecho.

Ello supone el respeto no únicamente a los derechos individuales y sociales de

los particulares, sino también a sus derechos administrativos. Estos se han dividido en tres grupos por la doctrina clásica del Derecho Administrativo:

- 1) Derecho al funcionamiento de la **administración,**
- 2) Derecho a la legalidad de los actos de la administración,
- 3) Derechos a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración:

Si bien la legalidad no debe ser la víctima de la búsqueda irreflexiva de la eficiencia, no deben ignorarse tampoco los riesgos de un legalismo puntilloso y disfuncional.

Para evitar lo anterior se buscan diversas medidas que eviten una concentración de recursos y facultades excesivamente grandes en las burocracias nacionales.

B.- Descentralización territorial

Es la transferencia de recursos y facultades del Estado a una colectividad territorial infranacional -provincia o municipio- que tiene una personalidad jurídica distinta. Se realiza de ordinario por la vía constitucional o legal y, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas federales, si prevee algún tipo de control a posteriori.

La desconcentración es la simple transferencia de facultades a un órgano subordinado situado en las circunscripciones territoriales que dividen a una **nación o una provincia.**

La descentralización es de estirpe democrática, pues reconoce la identidad de una comunidad dada. La desconcentración, **en cambio, es una medida técnica** de reacomodo competencia!.

Más allá de los lugares comunes, es importante reconocer, aliado de sus múltiples ventajas, los escollos de la **descentralización:**

- 1) Perpetuar, o incluso acentuar, los desequilibrios regionales,
- 2) Afectar la necesaria coordinación de políticas y propiciar la dispersión **de recursos,**
- 3) Fortalecer los caciquismos locales.

En suma, es fundamental propiciar la **descentralización, favorecer a las autoridades y a la democracia locales,** pero hacerlo en la secuencia adecuada que disminuya los riesgos mencionados.

C.- Desregulación

La inflación normativa desvaloriza al Derecho y disminuye el ámbito de acción de los particulares y de los actores sociales.

Desregular implica:

- 1) Eliminar ciertas normas,
- 2) Simplificarlas,
- 3) Codificarlas,
- 4) Revisar los mecanismos de su creación.

En suma, la desregulación no supone la ausencia de normas. A la disminución cuantitativa debe corresponder una me-

jería cualitativa. Se trata, ante todo, de desmitificar al derecho y de reintegrarle **su carácter instrumental.**

D.- Simplificación y servicio al público

En los países anglosajones y nórdicos se ha puesto en boga la noción de "cliente". **Es útil porque refleja una actitud extrovertida de la administración, que encuentra su sentido en la atención eficiente al público.**

La noción es, sin embargo, notoriamente insuficiente, pues es claro que la connotación del término no da cuenta de la multitud de formas en las que la administración se relaciona con el público.

Históricamente las primeras atribuciones del Estado son las de mando, de policía o de coacción necesarios al mantenimiento y protección del mismo Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Conviene pues hablar de ciudadanos y **de usuarios, no de "clientes" o "administrados"**. Lo que importa es tomarlos como **la referencia esencial de la acción administrativa.** La consulta y la simplificación de trámites, la mejoría de los locales de atención y, en general, una renovada actitud de servicio son todas **acciones necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos.**

E.- Evaluación y transparencia

Una Administración que aspira a ser democrática debe estar dispuesta al es-

crutinio de sus acciones. Esta se realiza por el Poder Legislativo -Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones-, por el Poder Judicial cuando sus acciones son objeto de litigio y por la sociedad misma, al través de los medios de comunicación, partidos políticos, cámaras, asociaciones, **etcétera.**

Debe así impulsarse una cultura de la evaluación en la que se revisen de manera analítica los resultados de las políticas y programas públicos, para nutrir así un debate público serio y sustentado.

F.- Administración indirecta

En diversos países ha empezado a surgir una "zona gris" entre lo público y lo privado que no encaja en el tradicional concepto de descentralización funcional.

Se había así de **quasi-government** ("quagas") de **quasi-non-government** ("quangos") y, más restrictivamente, de autoridades administrativas independientes con poder reglamentario.

Una administración democrática deberá explorar estas formas de asociación más flexibles, sin que ello implique la cesión de la capacidad decisoria a los grupos de interés.

Quizás más importante es propiciar la participación y la organización ciudadana, especialmente en el ámbito local. Los comités de obras, juntas de vecinos, clubes deportivos y otras agrupaciones similares pueden ser elementos de gran utilidad para estimular la democracia participativa y movilizar recursos.

"LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: PARTICIPACION CIUDADANA y TRANSPARENCIA"

Miguel Limón Rojas

I. SIGNIFICADO DE LA MODERNIZACION

En una perspectiva histórica el término ha sido utilizado para englobar al proceso de industrialización que se desarrolló en Europa entre los siglos dieciocho y diecinueve, y que se ha identificado con el avance tecnológico, la **urbanización, la secularización de la sociedad**, el advenimiento de la cultura de masas y los sistemas políticos liberales.

Sin embargo en las ciencias sociales y en la política práctica es un término que tiene múltiples significados: evoca las **nociones de profesionalismo, racionalidad**, capacidad de previsión y de modo general involucra la idea de progreso.

En nuestro concepto una modernización que el tiempo convalide constituye un complejo proceso al servicio del hombre, que no sólo incluye los factores antes mencionados, sino también aquellos que permiten subordinar la eficiencia y la eficacia a los principios, al interés general y al dictamen de un proceso político en el que la sociedad pueda decidir y realizar más libremente su destino.

Construir un concepto de la modernización supone algunas reflexiones sobre la burocracia. El crecimiento de ésta

es una de las características históricas de la sociedad del siglo XX. La burocratización ha contribuido a modificar la forma y los métodos de gobierno y con ello ha transformado la cultura política de nuestro tiempo.

El Estado benefactor, característico de las democracias liberales, se apoyó en grandes burocracias para operar la compleja red de servicios asistenciales. En los **regímenes socialistas la economía centralizada** condujo a extensos aparatos burocráticos para formular, ejecutar y controlar los planes de gobierno; y en los países en vías de desarrollo se confió al Estado la conducción de éste lo que derivó también en el crecimiento de la burocracia.

Tal fenómeno terminó por plantear un reto importante al funcionamiento de la democracia moderna e incluso ha llegado a **poner en entredicho el sentido mismo** del quehacer democrático, en la medida en que importantes decisiones de carácter público, han pasado a ser de la competencia real de los altos administradores y se ha reducido, en consecuencia, la fuerza de los órganos e instancias de representación política que establecen las constituciones liberales. En la democracia moderna, el administrador se ha convertido en un actor político involucrado en el proceso decisorio. Ello es

inevitable y en cierta forma incluso deseable para una solución eficiente de los problemas, pero no deja de constituir una preocupación válida sobre la eficacia del principio de la representación y sobre el papel real que los parlamentos juegan, en tanto representantes de la voluntad política de la sociedad. La modernización de la administración pública no puede, por tanto, entenderse al margen de la política; ésta es la referencia obligada de aquella. La modernización administrativa, a su vez, modifica patrones de comportamiento político referentes a las formas y mecanismos de interacción de la ciudadanía con la autoridad.

En este contexto, la modernización de la administración pública debe entenderse **como un proceso de cambio necesario**, mediante el cual la administración pública aumenta su eficacia, mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados, y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional.

n. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL DE LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL ESTADO DE DERECHO

Una característica fundamental de una administración moderna, es que su organización y funcionamiento han de estar encuadrados en el marco del Estado de derecho. Es decir, dentro de una organización político-jurídica derivada de un orden constitucional que sea resultado de la voluntad popular; en consecuencia, una organización del poder ejecutivo establecida por la ley y constreñida a reglas jurídicas que delimitan su actuación y regulan el desenvolvimiento de la función pública.

El estado de derecho expresa una organización del poder apegada a la legalidad, es decir, a disposiciones precisas **que rigen su actuación, en oposición a los regímenes arbitrarios** que funcionan al margen del marco legal.

El Estado de derecho, además de regular la actividad de los gobernantes y de la administración pública, establece un régimen de obligaciones y derechos aplicable a las relaciones civiles de las personas y concentra el poder coactivo del Estado bajo la titularidad de los órganos específicamente previstos para tal fin.

La función de hacer observar las leyes se rige también por normas específicas que concentran el uso de la fuerza y, por

ello, impiden que en una sociedad existan formas de justicia privada, y actos ejercidos fuera del orden jurídico por personas o entidades no previstas en la norma. Una consecuencia fundamental del Estado de derecho es que confiere certidumbre jurídica, es decir, hace previsibles los efectos legales de los actos de las personas y de la administración. Los cambios que la modernización implica se basan en la legalidad y han de transitar por las vías establecidas por las propias leyes, aún para crear nuevo derecho o para transformar instituciones que la misma evolución de la sociedad demanda.

LA EFICACIA SOCIAL DE LA ADMINISTRACION MODERNA

Una administración moderna es aquella dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno y es además eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requiere. La **modernización ha de incrementar la capacidad** de las instituciones públicas en primer término, para definir claramente los problemas de la sociedad, formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de sus atribuciones.

En la complejidad de los problemas que aquejan a las sociedades de nuestro tiempo, se vuelve fundamental incorporar **recursos técnicos avanzados**. Sin embargo, la tecnificación, de ser un medio imprescindible, no ha de pasar a substituir, ni la esencia política de la administración, ni a **desvirtuar el carácter**

político de los procedimientos de que ésta se sirve. Es además muy importante que la absorción de nuevas técnicas vaya acompañada de su adaptación a las características del medio y a la naturaleza de los problemas.

El carácter específico de cada realidad hace necesario un proceso de apropiación del recurso tecnológico. Es fundamental partir de la aceptación de la capacidad creativa de los destinatarios y de su aptitud para incorporar los nuevos conocimientos, para aplicarlos a la solución de sus problemas. También ha de tomarse en cuenta aquello que se conoce como tecnología apropiada y que es aquella que responde al ingenio ancestral de nuestras comunidades, agudizado por el imperativo de la sobrevivencia.

La llamada "terquedad de la realidad" no siempre corresponde a la ineptitud para comprender lo nuevo, también suele expresar la determinación de hacer valer razones insuficientemente escuchadas.

La modernización, por otra parte, no sólo significa la capacidad para incrementar la eficiencia, sino que apela también al establecimiento de nuevos términos de relación con la sociedad. Tomar en cuenta la energía y la creatividad social sirve para redimensionar tanto la contribución de la sociedad como los alcances y atribuciones de la administración en los fines que persigue.

Una administración moderna mantiene vivos los anhelos y el horizonte de la comunidad y, al mismo tiempo, guarda una debida prudencia respecto de los

compromisos que adquiere, pues éstos han de corresponder a los medios de que dispone y a su capacidad de realización. Los gobernados esperan de ella una **aptitud para construir y sustentar una visión global**, que comprenda el conjunto de los problemas y asuma con responsabilidad y profesionalismo los retos que le son ineludibles.

El cambio social ha hecho más interdependientes a los individuos, a los grupos, a las comunidades, ciudades y países. Las distancias no son ya insuperables y la acción de cada parte afecta al todo. Las decisiones no pueden tomarse más con base en perspectivas parciales, porque los factores que las conforman trascienden las fronteras políticas locales. Por ello, se requiere encuadrar decisiones y acciones dentro de una perspectiva amplia, que permita aprovechar oportunidades políticas que se presentan y prevenir las repercusiones de los problemas por los que atraviesan otras partes del mundo. Un reto fundamental es hacer compatible la vigencia del principio de soberanía con la aptitud para interactuar con otros órdenes también soberanos, bajo el imperativo de la comunidad y complementariedad de intereses.

La *globalización*, por otra parte, no supone una homogeneización social y política. El respeto y la afirmación de las diferencias es condición de la interacción respetuosa y mutuamente provechosa. El verdadero progreso habrá de pasar por el respeto a la pluralidad.

Finalmente debemos decir que la **administración no constituye ni Wla en-**

telequia, ni un ente ajeno a la dimensión humana. Está compuesta por personas cuyo comportamiento configura el perfil de las instituciones; por ello, el administrador moderno, no obstante su desarrollo intelectual y profesional, ha de tener conocimiento de y respeto por la cultura a la cual pertenece. Igualmente deberá reconocer las inercias que lo atan a modelos autoritarios y lo llevan a reproducir sistemáticamente esquemas paternalistas de subordinación. Su práctica profesional debe permitirle conciliar el respeto al orden jerárquico con la capacidad para estimular la creatividad, que le permita introducir innovaciones a la luz de la reflexión y del pensamiento crítico.

III, PRINCIPIOS QUE ORIENTAN A LA ADMINISTRACION PUBLICA

Democracia, justicia y derechos humanos son demandas políticas fundamentales de nuestro tiempo y constituyen principios orientadores de la administración pública moderna.

En los últimos tiempos los gobiernos se han visto obligados a respetar y ampliar el principio de su origen democrático. Igualmente se ha vigorizado la obligación del poder público de respetar y hacer respetar los derechos humanos. Ambos paradigmas expresan una exigencia del individuo y de las sociedades ante el poder.

Frente a la arbitrariedad y el abuso del Estado autoritario, surgen y se desarrollan las garantías individuales en la

línea clásica del liberalismo, haciendo énfasis en el derecho a la vida, en la libertad de conciencia, de expresión y de asociación, y en la igualdad jurídica de los ciudadanos.

En una etapa subsecuente, cuando aparecen las injusticias derivadas del desarrollo del capitalismo, surge el Estado de bienestar que parte de la idea de que, más allá del individuo, es también necesario impulsar el bienestar general de la sociedad. De esta manera se establecen modalidades al derecho de propiedad en función del interés público y se reconoce una nueva categoría de derechos, que son los derechos sociales a la educación, a la salud, al trabajo, etcétera.

Por otro lado, el dinamismo de la sociedad civil en los últimos tiempos ha puesto de relieve la necesidad de reformular el contenido de ciertos derechos para proteger a grupos específicos, como **son las minorías étnicas, los niños y las mujeres.**

De esta manera vemos con claridad que los derechos humanos, si bien parten de principios fundamentales e inherentes al hombre, también responden a los cambios que Estado y sociedad han experimentado a través de la historia.

La práctica política ha demostrado que la organización tradicional del poder, con base en el principio de separación de poderes y en el establecimiento de un régimen de garantías, no ha resultado suficiente, en muchos casos, para detener al poder en su tendencia natural al abuso. Las administraciones públicas con vo-

cación modernizadora se han visto obligadas a establecer órganos y mecanismos específicamente responsabilizados de hacer valer el principio de respeto a los derechos humanos.

Dado que la administración es políticamente responsable ante la sociedad y está obligada a dar cuenta de sus actos, necesita de un vigilante escrupuloso; "el ombudsman" o figuras equivalentes aparecen entonces como instrumentos para supervisar y controlar el ejercicio de la función pública; se convierten en mediadores y defensores del individuo, que advierten y señalan a la autoridad sus abusos y desviaciones, y la constriñen al acatamiento del derecho positivo, para que regulen su actuación conforme al contenido de las normas jurídicas.

En este marco de ideas, el 6 de junio de 1990, el Presidente Salinas expresó: "Es obligación del Estado mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad y la vigilancia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno". Para tal efecto se establece la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de defensa de los derechos humanos. Si bien la Comisión no es un "ombudsman" en el estricto sentido del término, realiza muchas de las funciones de éste y sobre todo responde a la necesidad de vigilar el comportamiento de las autoridades y hacer valer el principio de la legalidad en el ejercicio de sus atribuciones.

Aquí, como en todo pero de modo

muy especial, es necesario que exista una voluntad política orientada a este propósito, empeñada en desatar nudos de corrupción y combatir cámaras de poder obscuro que pudieran poner en riesgo la cabal observancia del derecho.

Repensar los derechos humanos como categoría política, implica el fortalecimiento de la capacidad para atender la denuncia, pero supone además la determinación de combatir las causas que originan su violación sistemática. Cabe puntualizar que en sociedades asimétricas, **resulta insuficiente el reconocimiento de derechos aparentemente iguales, sin tomar en cuenta la estructura económico-social subyacente, que condiciona la vigencia de los derechos humanos. Los problemas sociales de América Latina, caracterizados por la miseria, el desempleo y la marginación. son consecuencia de un proceso histórico y de estructuras sociales derivadas de la dominación colonial. Por ello hablar de derechos humanos supone también cuestionar las relaciones de desigualdad, que impiden a grandes sectores de nuestras sociedades el acceso a una vida digna y a la satisfacción de sus necesidades básicas.**

Nos parece fundamental reafirmar que una organización social moderna no puede dejar de encarar el tema de la desigualdad y prever estructuralmente la existencia y funcionamiento de mecanismos que impidan la reproducción de las expresiones de la extrema pobreza.

Al respecto nos limitamos a subrayar su importancia en el esfuerzo modernizador de nuestros estados nacionales. Es

necesario contar con programas específicos de atención a la pobreza, al tiempo que se introduzcan correctivos estructurales, que empujen el principio de justicia hacia la columna vertebral de la organización social. Bajo esta óptica, la modernización de la administración pública es fundamental para superar experiencias de ejercicio burocrático fallido. Hemos **visto que no basta con destinar recursos;** es imprescindible que existan métodos y procedimientos que aseguren que éstos lleguen con eficacia a los grupos sociales que más lo necesitan.

IV. LOS PROCESOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA

La participación ciudadana, la profesionalización del servicio público. la innovación tecnológica y la transparencia **son, a nuestro juicio, los más importantes** procesos mediante los cuales se lleva a cabo la modernización de la administración pública. Son también los elementos a partir de los cuales analizamos y entendemos la naturaleza y funcionamiento de cualquier burocracia y su relación con el ámbito de la política. Una vez más hemos de recordar que administración y política son términos íntimamente relacionados. No pueden desvincularse. Tanto en el orden conceptual como en el de la práctica es difícil establecer deslindes de fronteras.

La teoría clásica, como sabemos, postula que los órganos constitucionales de representación popular y el ejecutivo electo son los responsables de las deci-

siones fundamentales, mientras que la administración de manera subordinada se limita a ejecutarlas. La realidad ha **basado la previsión teórica y, en consecuencia**, esta última ya no nos sirve para explicar las complejas y recíprocas relaciones de influencia entre administración y política.

No nos ocuparemos de analizar a profundidad este tema. Baste decir por ahora que entre burocracia y democracia existe una tensión, como bien lo explicó Weber, ya que la lógica que explica el **comportamiento de cada una es diversa: mientras** la burocracia busca la eficacia y encuentra en ella su justificación, la democracia se sustenta en el debate para esclarecer las opciones disponibles; mientras que la burocracia privilegia los títulos formales y favorece criterios de selección y exclusividad, la democracia, por principio, está abierta al talento natural; mientras la burocracia es jerárquica, la democracia por definición es igualitaria. Dicho esto, importa subrayar que **burocracia y democracia no son necesariamente incompatibles**, por el contrario, es indispensable su complementariedad: cada una desempeña un papel necesario, insustituible para cumplir con los fines que las sociedades democráticas se han trazado. Libertad, justicia y bienestar son a la vez expresiones de la comunidad colectiva e imperativo insoslayable de toda administración vinculada a la voluntad popular. Uno de los desafíos centrales del Estado moderno es justamente el de lograr un equilibrio sano y viable que permita una administración firme y competente del Estado, sustentada en una amplia y ordenada participación ciudadana.

Dentro de este marco, intentaré algunas reflexiones sobre participación ciudadana y transparencia en la administración pública.

LA PARTICIPACION CIUDADANA

Uno de los debates más importantes de la actualidad se refiere a la naturaleza de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. En esto los enfoques oscilan entre las propuestas por el rechazo total al intervencionismo estatal, hasta las que defienden denodadamente la ingerencia acentuada del Estado en los asuntos de la sociedad. El primero de estos puntos extremos hace referencia al predominio deseable de la sociedad civil; el segundo, a la presencia necesaria y dominante del Estado. Cualquiera revisión histórica hace ver que los regímenes políticos siempre combinan de diversas maneras y grados ambos elementos, sin desconocer que se han dado casos límite de anarquía y **autoritarismo, dos extremos finalmente** muy cercanos el uno del otro.

La evolución que experimentan las naciones del mundo entero tiende a mostrar que sociedad civil y Estado no son separables, sino que interactúan permanentemente dentro de esquemas de diversa complejidad y con distintos grados y modalidades de articulación dependiendo de su nivel de desarrollo.

En este orden de ideas, el Estado es la organización política de la sociedad y los grupos que conforman a ésta se convierten en los intermediarios entre el Estado y la sociedad. Por ello la sociedad

civil fortalecida, permite al Estado desarrollar con eficacia sus funciones. No es por tanto un obstáculo a la administración pública, sino un apoyo al buen desempeño de sus **tareas** y obligaciones.

La democratización en todos los ámbitos de la vida social implica necesariamente el fortalecimiento de la participación ciudadana; entendiendo ésta como la movilización efectiva y organizada de la ciudadanía dentro de procesos que van desde el análisis de los problemas, la formulación de las decisiones, hasta su realización en todos los niveles de la acción gubernamental.

Siguiendo la tradición de Jefferson y de Tocqueville, la participación es esencial para la sobrevivencia de la democracia, ya que ésta no es plena si los ciudadanos no pueden influir en los actos de gobierno. Esta tesis se basa en el supuesto de que el hombre común sabe más de sus propios problemas que el administrador profesional más experto.

La participación ciudadana es un principio fundamental para asegurar decisiones y acciones ajustadas a las circunstancias de la realidad, para comprometer voluntades y hacer prevalecer la opinión de la mayoría. Es un rasgo distintivo de la democracia, pues la manera más fácil de distinguirla de otras formas de gobierno es mirando a los ciudadanos. En la **democracia éstos no son meros sujetos** obedientes al gobernante, ni tampoco clientes pasivos de las burocracias públicas: el verdadero ciudadano es un participante activo en la política, de algún modo involucrado en el autogobierno.

En la actualidad el Estado democrático, caracterizado por formas múltiples de participación política que se ajustan mutuamente dentro de los límites de consensos fundamentales, enmarca a la participación desde una perspectiva pluralista de la sociedad. Dentro de este enfoque, la opinión pública y las elecciones son modos explícitos de expresar preferencias políticas; en tanto que los movimientos sociales, los grupos de interés, las organizaciones de base y los partidos políticos, traducen los valores y necesidades colectivas en demandas políticas que se plantean a los órganos gubernamentales.

Sin embargo, no siempre esta mediación dinámica entre Estado y sociedad sirve a los mejores intereses. Se corre el riesgo de satisfacer exclusivamente la demanda de grupos clientelistas, sacrificando la visión de conjunto. Así la sociedad civil puede verse fragmentada en pequeños grupos de interés desentendiéndose de los problemas generales. Es necesario una administración pública que, en el esfuerzo por **alentar** la participación y conciliar los diferentes intereses de la sociedad, haga prevalecer el interés de todos.

Por otro lado, existe una clara correlación entre participación y descentralización y entre ésta y los ideales democráticos, ya que una sociedad descentralizada en la que Estados, municipios y comunidades toman las decisiones que les conciernen directamente, es una **sociedad eminentemente participativa**; así, por el contrario, una sociedad centralizada admite escasos márgenes de partí-

participación ciudadana. La administración pública moderna debe estar dimensionada a la naturaleza y tamaño de los problemas sobre los que actúa. Esa adecuada proporción es condición fundamental para asegurar la efectiva participación del ciudadano.

Han sido justamente los fracasos de la burocracia en atender las necesidades locales y comunitarias, a un costo financiero y político enorme, aunado al deseo de fortalecer la sociedad civil, los que han propiciado la adopción de estrategias diferentes de desarrollo de la autogestión, con la participación de la gente en pequeños y medianos proyectos y con el apoyo de técnicos y promotores del gobierno. Se trata de estimular y establecer los mecanismos de responsabilidad que permitan extender los **servicios públicos a zonas marginadas**, reducir los costos y la intermediación administrativa, y garantizar una actitud sensible y respetuosa por parte de los funcionarios hacia las necesidades y demandas de la población.

La participación ciudadana, vista de esta manera, contribuye no sólo a incrementar y mejorar la respuesta burocrática a las demandas populares, sino a asegurar una adecuada orientación política de la acción estatal. Por otra parte, es necesario evitar la excesiva politización de la burocracia, de lo contrario ésta no podría actuar a partir de criterios objetivos e imparciales que confieran certidumbre y confiabilidad al ejercicio de la función pública. Esa excesiva politización se daría si la administración rige su conducta principalmente a partir de las

presiones que ejercen intereses particulares y de grupo. La participación debe **entonces servir para promover soluciones justas y equitativas**, evitando a la vez el congestionamiento y la parálisis del quehacer público.

Los mecanismos de participación deben ser concretos y claros, para no despertar expectativas que no puedan satisfacerse y asegurar que los más débiles tengan voz equivalente a la de los más fuertes, mediante diversas estrategias de discusión y análisis, sin perder de vista que la pobreza tiene sus propias desigualdades y la escasez sus propias reglas. De esta manera se busca utilizar la energía y creatividad social para diseñar mejores soluciones y comprometer a los grupos interesados en la puesta en marcha y éxito de los proyectos adoptados. En este esquema la democratización de la administración pública y su mayor eficacia, **son elementos necesarios e inseparables**.

La participación no puede prescindir de un proceso de conducción. Esto no **quiere decir manipulación, o hacer creer** a la gente que forma parte de un proceso en el que ya las decisiones en realidad están tomadas. Los engaños de este tipo de situaciones suelen producir un efecto contrario al que se busca. Sin embargo, los procesos participativos no pueden ser absolutamente espontáneos. Suponen una planeación que apunte hacia alternativas viables y un liderazgo que mantenga presente el principio de responsabilidad e impida otras formas de **imposición o de autoritarismo**.

La participación ciudadana depende en buena medida de la cultura política de la comunidad. En donde esta cultura es democrática y activa sera más fácil que la **misma sociedad, por medio de sus** organizaciones de base, demande la participación en proyectos gubernamentales. En comunidades con tradición autoritaria y pasiva sera más difícil estimularla. En estos casos es posible que gmpos tradicionales involucrados controlen los proyectos y los recursos para consolidar su poder. Se da el caso también de que el servidor público, asediado por presiones, ceda ante los gmpos poderosos de la localidad o que busque una participación simulada o superficial para intentar cooptar a personas o gmpos que de otra manera se opondrían a un programa determinado.

El éxito del programa de solidaridad, que inició el Presidente de la República en este sexenio, se finca en la comprensión de estos problemas y en el diseño de mecanismos efectivos de participación organizada, en ellos la responsabilidad fundamental del desarrollo de los proyectos y la administración de sus recursos corresponde a los comités electos y supervisados permanentemente por las comunidades interesadas.

Cada vez es más evidente que la participación ciudadana se convierte en la fuerza decisiva del cambio democrático. La sociedad no quiere ya quedar sólo al amparo de las decisiones de los administradores. Sin embargo, la convicción y actitud que el servidor público tenga con respecto a la utilidad y conveniencia de la participación es fundamental para que

ésta tenga los alcances deseables.

La participación consume esfuerzo, recursos y tiempo; requiere de liderazgo, credibilidad moral y voluntad de servicio de los administradores. A cambio, asegura una mayor solidez en las decisiones, libera la sinergia de los gmpos sociales en apoyo de proyectos de mejoramiento de la calidad de vida y estimula el desarrollo autosostenido de las comunidades.

La participación fortalece el profesionalismo del servicio público y amplía la dimensión política de la administración. La supuesta dicotomía entre **burocracia y democracia se rompe justamente** cuando se crea una verdadera mística de servicio, que antepone siempre el interés colectivo al individual. La modernización administrativa requiere, por tanto, de una nueva cultura que permita el equilibrio entre la técnica y la política, como componentes indispensables de la decisión pública,

LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En los gobiernos liberales, la separación de poderes, el respeto a los derechos individuales y sociales y el control administrativo interno, no se han considerado suficientes para hacer prevalecer, en la actuación de la administración pública, la subordinación del poder burocrático a los fines superiores que justifican su existencia. Por ello, la sociedad demanda una administración cuya actuación resista la presencia de una opinión pública

vigilante.

La transparencia de la administración implica que los actos de los funcionarios deben estar abiertos al escrutinio público, con el objeto de que el ciudadano común pueda conocerlos, juzgarlos y, en su caso, aprobarlos, corregirlos o inclusive condearlos.

Esta tesis se sustenta en la concepción de que el ciudadano, al emitir su voto, no por ello renuncia a la posibilidad de intervenir en el proceso gubernamental, para lo cual se requiere publicidad y transparencia en los actos del gobierno. No es siempre fácil ni adecuado, sin embargo, someter cada uno de los actos de la administración a! juicio de la sociedad.

Hacerlo así, tendría como consecuencia una parálisis del quehacer gubernamental. Lo indispensable es que los procesos en su conjunto queden expuestos a! análisis de la opinión pública. Estos no pueden, ni deben mantenerse **permanentemente en secreto.**

Por otra parte, el imperativo de una administración transparente, no incluye la necesidad de que algunos asuntos de Estado, por su delicada naturaleza, queden fuera del conocimiento puntual y cotidiano de la gente.

Así, por ejemplo, dar acceso a! público a los sistemas e informes de seguridad nacional sería muy riesgoso para todo gobierno. Otras medidas tienen que mantenerse en secreto para evitar que sean manejadas ventajosamente por algunos

sectores de la sociedad en detrimento del conjunto.

En un sentido más específico, la **sociedad se ha vuelto más consciente y vigilante** en relación a! manejo de los recursos públicos. Un ejemplo importante se refiere al otorgamiento de contratos de obra o de proveeduría. Este tipo de casos, en los que siempre existe el riesgo de corrupción o de involucramiento subjetivo por parte del funcionario público, deben quedar siempre sujetos a transparencia. Aparte existen otras áreas de la administración que, por su trascendencia, deben adoptar procesos plenamente transparentes, lo que fortalece la responsabilidad de los servidores públicos y hace posible una mayor credibilidad y confianza de los ciudadanos en su gobierno.

La necesidad de hacer transparente a la administración no necesariamente implica que las decisiones que ella tome resulten aceptadas por todos. La tarea de gobernar supone frecuentemente elegir **entre inconvenientes e implica afectar, en** muchas ocasiones, a algunos en función del interés general. La transparencia obliga a la administración a explicar la razón de sus decisiones, en el entendimiento de que esta razón comprende elementos de distinto orden. El administrador tiene la responsabilidad de la decisión que asume. Los principios de participación y de transparencia, aseguran que esa racionalidad sea más ampliamente compartida y comprendida.

Las características que han marcado al Estado del siglo XX, burocratización, complejidad técnica de los problemas y

el ascenso de los cuadros de expertos dentro del servicio público, han hecho más difícil y distante la relación entre gobernante y gobernados. También y por **esa misma razón, se han vuelto necesarias** nuevas y más eficaces formas de **comunicación recíproca. Por ello, comunicación** y transparencia se encuentran íntimamente ligadas. No podemos en nuestro tiempo, sin caer en la ingenuidad o la demagogia, pensar que el viejo ideal republicano de la responsabilidad cívica del ciudadano, de estar atento a todo aquello que concierna la marcha de los asuntos públicos, pueda cumplirse sin un esfuerzo adicional y un método nuevo de información y educación que haga puente permanente entre Estado y sociedad.

Ahora más que nunca el gobierno tiene la obligación no sólo de informar sobre lo que hace, sino de explicar la naturaleza de los problemas y los costos económicos y sociales que conlleva cada alternativa de decisión disponible. El servidor público es hoy en día un profesional de aptitudes técnicas y conocimientos especializados, pero su perfil incluye, de manera muy destacada, la capacidad para saber explicar con llaneza y sencillez lo complejo y la sensibilidad para captar la voluntad y sentimientos comunitarios. Al mismo tiempo, intensos procesos de pedagogía social y política impulsarán la formación de ciudadanos más aptos, por su preparación y experiencia, para entender e involucrarse en las cosas del gobierno.

La comunicación de los funcionarios con los ciudadanos mediante audiencias colectivas, las comparecencias ante los

órganos de representación popular, así como la apertura permanente ante los medios de comunicación masiva y una información continua sobre sus actividades, favorecen un comportamiento apegado a la ley y a las expectativas populares.

La atención permanente a las quejas y peticiones de los particulares y el libre acceso a la documentación y archivos de los asuntos públicos, constituye una manera de prevenir el despotismo burocrático. Precisamente una de las funciones más importantes del "ombudsman" en los países en que existe y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos **en México es obligar a las instituciones a dar la información que explique y aclare sus actos y conductas frente a la sociedad.**

Finalmente, los medios de comunicación exhiben errores y desvíos en la tarea de gobernar. Además, difunden, clarifican y debaten las posiciones de los administradores y proporcionan una tribuna para los ciudadanos y los grupos sociales, los cuales de otra manera difícilmente podrían influir en la conducta gubernamental.

La organización burocrática privilegia la disciplina y la discreción. La no transparencia de las actividades de la administración pública fortalece el poder de la burocracia sobre la población, dificulta la participación ciudadana y favorece la corrupción. En consecuencia, no es excepcional que en la propia burocracia se encuentre la mayor resistencia a la simplificación y a la transparencia.

La pérdida de legitimidad de cualquier régimen, que supone la pérdida total de credibilidad, se vincula estrechamente con la falta de transparencia en el proceso de decisión pública. No es casual que ante el quiebre de las instituciones autoritarias en la antigua Unión Soviética, el movimiento político de apertura haya estado presidido por un programa **denominado "Glasnots" cuya traducción literal es "transparencia"**. Esta es la que hace posible que la participación vaya más allá de la demagogia o la simulación y permite, así, que el profesional de la administración pública tenga que responder al imperativo político y moral de dar cuenta de sus actos a la sociedad.

V. CONCLUSION

En el fondo el problema es cómo avanzar hacia una cultura de la participación y la transparencia, que sustente una administración pública dinámica y eficaz, en el marco de una sociedad abierta.

En este siglo nuestros países han tenido básicamente dos modelos de sociedad para inspirar su proyecto de desarrollo. El centralizado de los países socialistas que, por el camino de la igualdad, buscó liberar al hombre de la miseria y la explotación y terminó en una dictadura de la burocracia, que frustró sus propósitos originales.

El modelo de la democracia liberal, fincado en el respeto a los derechos individuales y en la propiedad privada, **descentralizó la economía e impulsó la com-**

petencia como motor del crecimiento. El auge económico resultado de este proceso, sin embargo, ha dejado un importante **rezago de justicia que es más apremiante en los países pobres, por razones que todos conocemos.**

Hoy somos conscientes de que sólo rescatando los principios básicos y afrontando los costos y desafíos de la **cooperación y el intercambio entre naciones**, lograremos vencer la injusticia y acceder al bienestar colectivo. En este reto decisivo, una administración pública transparente y participativa ha de ser capaz de traducir con fluidez y eficacia la voluntad colectiva al terreno de las realizaciones **concretas.**

Las reflexiones anteriores no constituyen una descripción acabada y menos definitiva de un tema tan difícil, que sugiere más interrogantes que respuestas. ¿Cuál es el equilibrio óptimo entre el componente político y el técnico dentro de la administración pública? ¿Hasta dónde puede llegar la participación ciudadana, sin entorpecer la función sustantiva de la administración y poner en entredicho su viabilidad para resolver los problemas más apremiantes de la sociedad? ¿Qué diferencia existe entre participación y clientelismo? o ¿Entre presión de grupo y participación efectiva? ¿Cómo puede una administración moderna asegurar que los más necesitados, a cuyo beneficio su acción debe principalmente contribuir, sean tomados en cuenta en los procesos decisorios que los afectan? ¿Qué decisiones deben someterse a un proceso participativo y a la transparencia y cuáles deben más bien

explicarse una vez tomadas? Si lo más importante en la administración es la eficacia en el cumplimiento de los objetivos que la misma sociedad se ha fijado, ¿no es entonces cierto que participación y transparencia son válidos sólo en la medida que contribuyen a ella? Planteado de otra manera ¿es más importante el proceso o el resultado?

Lo que podemos decir sin temor a **equivocación, es que no existen respuestas** únicas a estas preguntas. Cada país y cada sistema de gobierno democrático resuelve o ha resuelto a través de su historia su propia forma de gobernar, es decir, de conducir los asuntos públicos. La suma de prácticas, costumbres, rituales, normas y símbolos que definen la esencia y la forma del quehacer público, constituye la cultura política, que aunque sufra transformaciones, no deja de ser peculiar a cada sociedad.

Otro aspecto del que podemos, creo yo, estar seguros es respecto de los objetivos fundamentales y de los parámetros generales dentro de los que nos estamos **moviendo. Los extremos no son válidos.** Ninguna administración puede ser eficaz a costa del sacrificio de valores fundamentales, porque entonces deja de serlo: pierde los valores y pierde la eficacia, es decir, pierde el rumbo. No es posible tampoco, dentro de este orden de ideas, pensar que la participación, por ejemplo, conduce necesariamente a la parálisis y a la ineficacia, pero tampoco podemos asegurar que ésta por sí misma garantiza el éxito de los proyectos en todos los casos. Lo mismo podemos decir de la **transparencia. Convengo en que en estos terre-**

nos resbaladizos, la teoría casi siempre se queda corta y fácilmente podemos caer en la confusión o en la inútil generalidad, en lugar de aportar claridad sobre un tema tan central a la reforma del Estado y al cambio social.

"LA CONTRALORIA SOCIAL EN MEXICO"

Georgina García Pavón

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene su base jurídica de manera fundamental en las reformas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "de las responsabilidades de los servidores públicos"; en las reformas al artículo 134 constitucional contenidas en el título séptimo de "prevenciones generales"; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en diversas disposiciones de carácter jurídico-administrativo que norman su quehacer cotidiano con otras instancias de gobierno, con las dependencias y entidades gubernamentales' con los sectores social y privado y con la propia ciudadanía.

En forma más específica el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define con toda precisión y claridad las atribuciones de esta Secretaría de Estado, mismas que están ligadas con los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Estas se refieren principalmente a la vigilancia, el control y la evaluación de la administración de los recursos y de la gestión pública, con un enfoque eminentemente preventivo y participativo que apoye el perfeccionamiento de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad y del proceso de modernización del Estado.

De ésta forma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se constituye en el órgano de control del ejecutivo federal y en la dependencia *globalizadora*, normativa y coordinadora del sistema integral de control y evaluación gubernamental; el cual está formado por un conjunto de instrumentos y **mecanismos que actúan de manera articulada e interrelacionada para fiscalizar, dar seguimiento, apoyar y evaluar el cumplimiento de las metas, los programas y las acciones de gobierno bajo parámetros de legalidad, honradez, eficiencia y productividad.**

Este sistema es operado directamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de manera descentralizada por los órganos internos de control de las dependencias y entidades paraestatales, los comisarios, los delegados y las contralorías estatales y/o municipales; ampliándose de forma importante y complementaria por medio de la participación de la ciudadanía y sus **representaciones sociales.**

La dinámica propia del sistema y las necesidades de cambio han hecho que su operación se encauce bajo dos vertientes principalmente:

La de modernización de la gestión pública y atención al ciudadano, y

La de control y evaluación de la gestión pública.

Dentro de la primera vertiente se consideran las acciones de simplificación administrativa, que se ha convertido en una actividad permanente para prevenir irregularidades en el servicio público y hacer más fluidas las relaciones entre la sociedad y su gobierno, mediante una más ágil realización de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones.

Este esfuerzo, coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con la participación activa de los integrantes de la administración pública federal, está encaminado a liberar a la ciudadanía del agobio que sufre cuando en sus gestiones en las oficinas gubernamentales se encuentra con **trámites complejos, atención deficiente** y, en algunas ocasiones, con abusos y corrupción. Con objeto de abatir esas prácticas, anualmente se elabora por las dependencias y entidades paraestatales el programa general de simplificación **administrativa, el cual contiene los compromisos** que éstas asumen, quedando a cargo de la Secretaría promover su oportuna integración y llevar al cabo la **coordinación, verificación y seguimiento respectivo.**

Mediante la simplificación se está trabajando también para promover en las instituciones públicas la creación de una cultura administrativa que no sólo procure la transformación de actitudes,

hábitos, rutinas y prácticas cotidianas para mejorar la función gubernamental, sino para hacer que los servicios públicos se presten a la ciudadanía bajo criterios de alta calidad y excelencia.

Lo anterior permite acrecentar la confianza en el gobierno, además de apoyar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país.

También es de señalarse que la promoción de la eficiencia y de la eficacia en la gestión pública que realiza permanentemente esta Secretaría, no se agota en el ámbito exclusivamente federal, sino que trasciende hacia las administraciones públicas estatales y municipales mediante la concertación de acciones, para apoyar **los esfuerzos de modernización en las estructuras y formas de operación** de los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, esta vertiente contempla las actividades relacionadas con la observancia y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto en la prevención de las **irregularidades como en su detección, investigación** y, en su caso, la aplicación de los procedimientos administrativos y la imposición de las sanciones correspondientes; dado que esta Ley constituye auténticamente un código de ética y comportamiento de quien ejerce la función pública.

Por otro lado, considera el control patrimonial de los servidores públicos que se ejerce mediante la obligación que tienen éstos de presentar su declaración de situación patrimonial, misma que se

sujeta a un proceso de registro, análisis y seguimiento que permite, en su caso, detectar incongruencias y posibles irregularidades. Cabe señalar que el incumplimiento de esta disposición implica la imposición de una sanción.

Igualmente, incluye como aspecto importante el proceso de "capacitar para prevenir" que se fundamenta en la impartición de cursos que permiten elevar el nivel de conocimiento de los servidores públicos en el aspecto normativo y en las disposiciones legales aplicables a los procedimientos técnico-administrativos que se manejan en la administración pública federal, ya que el mayor número de irregularidades se derivan del propio **desconocimiento**.

Por último, comprende el desarrollo y la instrumentación de los diversos mecanismos de contraloría social que están enfocados principalmente a fomentar y fortalecer la participación de los ciudadanos en el control y la vigilancia del quehacer gubernamental, dentro de un contexto de concertación y de respeto.

En la segunda vertiente del sistema integral de control y evaluación, se involucran todas las acciones y actividades dirigidas a la realización de la auditoría pública que se aplica a las acciones del Estado y al manejo y ejercicio de los fondos públicos, para fiscalizar que se lleven al cabo conforme a la normatividad aplicable en cada una de las materias y para los fines establecidos; dentro de un marco de mayor eficiencia, productividad, legalidad y transparencia, a fin de que los beneficios lleguen de

manera ágil y efectiva a la población.

Para lograr lo anterior se han **instrumentado un conjunto de mecanismos** de control que mediante el análisis e interrelación de la información obtenida permiten detectar desviaciones e irregularidades y establecer las medidas correctivas.

De esta forma las contralorías internas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación efectúan auditorías gubernamentales en las dependencias y entidades del gobierno federal, bajo el principio de selectividad, fundamentado en la prioridad de las acciones a auditar y el monto de los recursos involucrados, de manera tal que se cuente con el informe de auditoría respectivo en el que se indiquen los aspectos que operan de forma adecuada, las deficiencias detectadas y, las propuestas de solución, que se definen **mediante acciones concertadas con los** responsables de las áreas auditadas; y a las cuales se les da seguimiento hasta su cumplimiento y superación.

También, por conducto de despachos de auditores independientes se realizan auditorías a los estados financieros de las entidades que conforman el sector paraestatal, con la finalidad de dar certeza y confiabilidad a las cifras, definir las salvedades encontradas y las posibles medidas correctivas, cuya aplicación se vigila hasta su total implantación.

Un avance importante y trascendente es el establecimiento y operación de la auditoría integral, que es un auténtico ejercicio de autoevaluación que mide el

grado en que se cumplen los objetivos **sociales de la institución, en relación a** las directrices contenidas en los planes y programas de gobierno.

La auditoria integral, opera bajo un **esquema de revisión que toma en cuenta** la influencia y repercusiones del entorno **social, económico, legal y financiero** en que se desenvuelve el organismo; generando información cualitativa y cuantitativa que permite **orientar las decisiones superiores.**

De esta forma los órganos de gobierno y la dirección disponen de informes de evaluación acerca del cumplimiento de las políticas, normas y marco regulador de la institución; de la eficacia, eficiencia y economía con que son administrados los recursos; de la oportunidad y eficiencia con que se cumple la obligación de rendir cuentas; y de la suficiencia y profundidad de los sistemas de control interno y de información.

Estos informes integran una completa red de indicadores de gestión que se complementan con la aportación de sugerencias y recomendaciones específicas para resolver los problemas detectados y mejorar las **áreas** críticas de la organización, es así, que con un enfoque de calidad y eficiencia la auditoría integral responde a las necesidades y transformaciones actuales de la administración pública federal.

Mediante los mecanismos y acciones enunciadas la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerce de manera efectiva y eficiente las atribuciones que le han sido asignadas y apoya el

cumplimiento de los objetivos nacionales, **con una actitud innovadora, que** permite actuar en el presente considerando las perspectivas del futuro.

En el proceso de reforma y modernización que está llevando al cabo el gobierno de la República cobra especial importancia la participación de la sociedad civil en la transformación de nuestras estructuras sociales y políticas que habrán de conducir al país a la modernidad plena.

En nuestro país ha surgido de tiempo atrás una sociedad civil, vigorosa y participativa que ha tomado en sus manos **iniciativas que hasta hace poco tiempo** parecían del dominio exclusivo del gobierno, y que encuentra su fundamento, en nuestra Carta Magna que otorga a todos los mexicanos el derecho irrenunciable de petición, que posibilita la colaboración de la ciudadanía en diversos ámbitos, destacando su participación en la contraloría social.

Las formas de participación de la sociedad civil son múltiples y producto de la madurez que la población ha ido **adquiriendo, misma que siempre ha encontrado** los conductos para expresar sus **reclamos, requerimientos y denuncias.**

De igual manera hay que considerar que la solidaridad ha sido y será una cualidad innata de la población mexicana, **que se ha manifestado a nivel individual y de grupo** en organizaciones y en la sociedad entera; y que el gobierno ha sabido reconocer y encansar hacia aspectos productivos y de beneficio social.

Es este nivel de conciencia solidaria traducido en participación lo que permite que el gobierno se apoye en la ciudadanía para salvaguardar la correcta administración de los recursos públicos, de tal forma que lo que se originó en el pueblo, regrese a él traducido en obras y acciones, que a todos beneficien.

En este tránsito hacia un Estado más solidario y de bienestar con las clases sociales se establece una estrecha relación entre autoridades y ciudadanía, en la que debe existir una clara definición de funciones y responsabilidades, que por ley, le corresponden al gobierno.

Puede afirmarse que nuestra población está arribando a nuevos niveles de conciencia cívica ya que la sociedad civil al participar en la contraloría social evoluciona y deja de ser un actor pasivo en las transformaciones del país, para ser un ente activo y actuante que orienta, previene y vigila la realización de las acciones públicas.

No se trata de suplantar tareas o responsabilidades, sino que sociedad y gobierno se interrelacionen y se complementen, **de manera tal, que su acción conjunta fortalezca los mecanismos democráticos para asegurar el mejoramiento de los actos de gobierno.**

En la contraloría social los principios de confianza solidaria y respeto mutuo se constituyen en elementos de importancia vital, dado que exigen que los servidores públicos actúen con apego a la normatividad y en un marco de eficiencia, **transparencia y vocación de servicio; y**

que la ciudadanía y las organizaciones sociales, cumplan con sus responsabilidades y hagan respetar irrestrictamente **sus derechos; de tal forma que se consolide una relación respetuosa y efectiva entre sociedad y Estado.**

Por todo ello, la contraloría social se traduce en una mayor y más amplia participación organizada, activa y responsable de la ciudadanía y sus grupos sociales en el proceso de vigilancia del quehacer gubernamental, de la actuación de los servidores públicos y de la aplicación de los recursos públicos; de manera tal, que se fortalece el control social y la supervisión social, al vigilar no solo las acciones de gobierno, sino también el cumplimiento de los compromisos concertados por la propia ciudadanía y aportando propuestas para mejorar el desempeño de las instituciones del Estado.

De esta forma, no sólo se fomenta y fortalece una actitud ciudadana más propositiva, comprometida e interesada en mejorar la forma de hacer las cosas, sino que se están multiplicando las posibilidades de vigilancia y fiscalización; ya que el propio ciudadano y sus **organizaciones intervienen directamente en estas funciones, incrementando las acciones de control sin que crezca el aparato administrativo o los gastos por este concepto.**

En función de lo expuesto la contraloría social cobra cada día mayor vigencia, ampliando y profundizando su ámbito de acción y consolidando los mecanismos operativos que la conforman.

En este sentido destaca el sistema de inconformidades que se estableció con base en las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, Relacionados con Bienes Muebles; en la Ley de Obras Públicas y en la Ley General de Bienes Nacionales, con objeto de promover el equilibrio ante posibles incumplimientos, desviaciones o violaciones de dichas normas por parte de servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este sistema opera para que a partir de la presentación, por parte de contratistas y proveedores del sector público, del recurso de inconformidad, la Contraloría intervenga administrativamente para garantizar el respeto de los derechos de las partes involucradas y para agilizar y facilitar la solución justa y equitativa de las diferencias surgidas en cualesquiera de las etapas del proceso de licitación o adjudicación en materia de adquisiciones, de la asignación y contratación de obra pública y de la subasta de bienes muebles.

Para ello la propia Contraloría después de realizar el análisis y la investigación correspondiente, emite en un plazo no mayor de 45 días calendario, considerados a partir de la presentación del recurso de inconformidad, la resolución correspondiente, con lo cual se previenen posibles desviaciones o irregularidades al **ordenar, en su caso, la reposición o modificación** de los procedimientos a efecto de subsanar el daño causado.

De esta manera los contratistas y pro-

veedores del gobierno se convierten en los principales vigilantes y promotores del cumplimiento de los plazos, términos y condiciones que marcan las normas, a la vez que son corresponsables al dar a conocer sus observaciones sobre la adopción de medidas que permitan mejorar y perfeccionar los sistemas operativos, relacionados con las adquisiciones de bienes muebles y la contratación de la obra pública.

Así, su participación activa y decidida en el sistema ha derivado en la elaboración de adecuadas bases concursales; el mejor cumplimiento de la nonnatividad que regula la apertura de ofertas; el **mejoramiento del análisis y la evaluación** de las propuestas presentadas y la emisión de fallos debidamente sustentados en dictámenes técnicos.

Igualmente se ha ampliado y fortalecido el sistema nacional de quejas y atención a la ciudadanía cuyo objetivo fundamental es el establecimiento de canales ágiles y efectivos de comunicación entre las autoridades y la ciudadanía para que ésta exponga con toda libertad y amplitud consultas sobre la gestión pública, quejas o denuncias sobre presuntas irregularidades observadas y sugerencias de mejoramiento de los trámites y servicios gubernamentales, con la certeza de que recibirá una respuesta oportuna y justa a sus reclamos e inquietudes.

Este mecanismo opera poniendo a disposición de la población y de los grupos sociales oficinas de recepción y de tramitación de quejas o denuncias en los órganos de control interno de las de-

pendencias y entidades de la administración pública federal y en la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a donde el ciudadano acude a expresar personalmente o envía por correspondencia las probables desviaciones detectadas u observaciones de mejoramiento, con la finalidad de que se efectúen las investigaciones respectivas y se analice la factibilidad de agilizar los trámites y de mejorar el otorgamiento de los servicios que le son proporcionados por el Estado.

Una vez captadas las quejas o denuncias se analiza el contenido de las mismas a efecto de determinar si cuentan con los elementos mínimos indispensables para que, en su caso, se proceda a llevar al cabo la investigación o auditoría respectiva que permita aportar los elementos comprobatorios de la irregularidad y definir con absoluta certeza los servidores públicos involucrados, de tal forma que se pueda proceder a instrumentar el procedimiento administrativo correspondiente y, en su caso, a aplicar la sanción administrativa de conformidad con lo consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dicho proceso se realiza en un término comprendido entre los 45 y 90 días naturales de acuerdo a la complejidad de la investigación y de la captación e integración de pruebas.

Por medio de este mecanismo la sociedad se constituye en un elemento idóneo de control social ya que nadie está mejor capacitado que los propios beneficiarios para calificar si las cosas se es-

tán realizando conforme a lo establecido y de manera ágil y eficiente en un contexto de servicio y respeto.

Este sistema ha incorporado un moderno y novedoso mecanismo denominado sistema de atención telefónica (SAC-TEL) que funciona a través de llamadas telefónicas gratuitas, que pueden realizarse desde cualquier aparato telefónico y que al marcar los números telefónicos establecidos para el efecto se enlazan de manera directa con la Contraloría, quien orienta a la población sobre los requisitos y trámites que se deben realizar en los procesos simplificados y de internación o salida del país.

También se captan quejas sobre irregularidades en la gestión pública, a la vez que se reciben observaciones para hacer más eficientes los trámites y servicios gubernamentales.

Parte de la efectividad de este servicio, se deriva del establecimiento del contacto simultáneo con las autoridades competentes involucradas en la queja o **consulta, de manera que su intervención sea inmediata en la resolución de las mismas.**

Adicionalmente, la información obtenida, se constituye en un detector social que permite identificar los aspectos y áreas que deben mejorarse y los trámites y servicios más proclives a la corrupción, a efecto de concertar acciones con las autoridades responsables que permitan hacer más eficientes los trámites, mejorar la actuación de los servidores públicos y difundir los aspectos que más le interesan

a la población.

Teniendo en cuenta los avances anteriores, aún faltaba actuar en otros grupos sociales con respecto a sus relaciones con el gobierno, y es así como durante 1990 cobra importancia especial el establecimiento de los módulos paisano de orientación y quejas, que apoyan al programa paisano que es de carácter interinstitucional y se inscribe dentro del programa nacional de solidaridad, ya que tiene como objetivo fundamental garantizar que se otorgue a los trabajadores migratorios un trato digno y justo con absoluto respeto a sus garantías constitucionales al regresar a su país.

Cabe señalar que de los beneficios logrados el programa ha ampliado su aplicación tanto a los residentes de los Estados Unidos y Canadá como a los turistas en general lo que ha coadyuvado a incrementar el flujo turístico a nuestro país.

Con la finalidad de orientar y apoyar a los compatriotas de manera fundamental y de forma complementaria a los viajeros en general, en los módulos paisano de orientación y quejas se les dan a conocer los objetivos y las características del programa, así como los derechos y obligaciones que tienen al ingresar o salir del país, con el propósito de que cumplan con las últimas y hagan respetar los primeros.

Asimismo, se les apoya al dar respuesta a sus consultas sobre la realización de trámites migratorios y aduanales; se reciben y canalizan las sugerencias que

proporcionan para mejorar los servicios que reciben; y se captan y tramitan quejas o denuncias sobre la ejecución de los trámites y presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos que los atienden.

Por otro lado, se da atención especial a la solución de los problemas que se les presentan en la ejecución de trámites a efecto de solucionarlos en coordinación con las autoridades competentes de manera inmediata en el lugar de los hechos y puedan así continuar con su viaje al interior de la República, satisfechos del servicio recibido.

A la fecha se cuenta con 78 módulos paisano distribuidos a lo largo de la frontera norte y en los principales aeropuertos de las 27 ciudades que tienen el mayor flujo migratorio.

De esta forma, por medio de los módulos paisano los propios compatriotas y turistas, se convierten en un efectivo mecanismo de control y supervisión social al exigir el respeto a sus derechos, al vigilar que los servidores públicos realicen sus funciones bajo criterios de legalidad, honradez, eficiencia y vocación de servicio; y al cumplir con sus propias responsabilidades.

Por último, la expresión más reciente de la contraloría social, en su instrumentación en el programa nacional de solidaridad, lo que constituye una respuesta del gobierno a las demandas de los beneficiarios del programa, quienes organizados en comités de solidaridad participan en la vigilancia del ejercicio de

los recursos asignados y de las obras y proyectos ejecutados en beneficio de sus propias poblaciones.

Esta acción es un reflejo de la nueva conciencia y el enorme potencial de participación de las comunidades que saben que uniendo esfuerzos, actuando con imaginación y controlando mejor los recursos, habrá mayores beneficios derivados de las aportaciones solidarias del pueblo mexicano.

La contraloría social en solidaridad tiene su representación en el vocal de control y vigilancia de cada uno de los comités de solidaridad, quien es electo democráticamente por la asamblea de participantes y es corresponsable con la autoridad, al verificar que las acciones concertadas por su comunidad se realicen conforme a lo planeado y dentro de la normatividad correspondiente.

Así, los vocales de control y vigilancia representan a la comunidad ante los comités de solidaridad con la función de orientarlos sobre la normatividad aplicable a los diferentes fondos, la forma en la que se están ejerciendo los recursos y la ejecución y desarrollo de las obras acordadas.

De la misma forma, auxiliados por los conocimientos sobre la operación de los elementos básicos de control de que han sido dotados por la contraloría, llevan al cabo la tarea de vigilancia y verificación, con el propósito de prevenir y detectar fallas e irregularidades y a la vez proponer la instrumentación de medidas preventivas y correctivas que se requieran.

También, son responsables de captar y promover ante las autoridades competentes la atención de las quejas y denuncias que los beneficiarios del programa presentan derivadas de la actuación de los servidores públicos y ciudadanos involucrados, de la aplicación de los fondos asignados y de la construcción de las obras, hasta obtener la resolución de las **mismas**.

A través de lo expuesto, las comunidades asumen plenamente la responsabilidad del control y la fiscalización, en el mismo lugar donde se desarrollan las **acciones, recibiendo** normatividad, **orientación**, supervisión y apoyo técnico y capacitación permanente de la Contraloría General de la Federación, los estados y los municipios.

Con la contraloría social se arraiga el control como una expresión de la vida comunitaria, se multiplican los beneficios al **hacer** más eficiente la utilización de los recursos, se responde al esfuerzo de la nación con mayor disciplina y transparencia del gasto presupuestal involucrado, y se despierta una nueva conciencia y responsabilidad ciudadana por cuidar y acrecentar el patrimonio, por cumplir con sus obligaciones y por hacer respetar sus derechos.