

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA A LA LUZ DE LA GLOBALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA ALTERNANCIA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

SUMARIO: I. *Introducción general.* II. *La organización administrativa, la función pública y el régimen patrimonial del Estado.* III. *La actividad de la administración pública.*

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

El tema de la administración pública y de la justicia administrativa en nuestros días es tan vasto que incluso el solo tratamiento de sus contenidos fundamentales desbordaría los límites de una presentación como la presente.

Por lo anterior, es que se hace necesario aprovechar este foro mediante el enfoque selectivo sobre la forma en que dos grandes procesos de largo aliento han afectado el ámbito de lo administrativo. Nos referimos a:

1. La *globalización* financiera, económica, política, cultural y social que inevitablemente ha impactado en el *corpus* clásico tanto de la administración pública como de la justicia administrativa en México, de manera significativa y especial, a partir de la entrada en vigor del TLC, del fin de la bipolaridad mundial y de la explosión de conceptos novedosos como el derecho administrativo internacional y la llamada *Global Governance*; y

2. A la *alternancia* político-electoral experimentada por nuestro país a partir de 1997 en el Distrito Federal, y, en la presidencia de la República, como consecuencia de las elecciones del 2000.

En otras palabras, a continuación intentaremos resaltar aquellos “vasos comunicantes” fundamentales entre los dos citados procesos y los

contenidos de la administración pública y la justicia administrativa en nuestro país.

Ahora bien, debido a lo anteriormente expresado, es que se hace necesario plantear este escenario novedoso de las complejas interrelaciones entre los dos procesos citados —alternancia y globalización— y el ámbito administrativo que ha venido a transformar la administración pública mexicana, para posteriormente poder —precisamente— buscar mecanismos jurídicos y administrativos que sirvan mejor para canalizar esta dinámica en vista de la ineficacia y obsolescencia de los anteriores esquemas administrativos vigentes durante muchas décadas en nuestro país.

1. *La globalización*

En la actualidad nos enfrentamos a complejidades inéditas inesperadas y de gran calado que surgen como resultados del impacto de los procesos de globalización financieros, económicos, políticos, sociales y culturales en los ámbitos nacional, estatal y municipal de nuestro país.

Aunque en la actualidad —y a pesar de los esfuerzos de los centros de poder hegemónico mundiales— no existe, ni debe existir, un gobierno mundial como tal, diversos especialistas han detectado suficientes datos en la realidad mundial para afirmar que sí existe una suerte de gobierno global que consiste “en ciertos mecanismos de coordinación que operan a escala global”.¹ Un reflejo de la globalización de las comunicaciones en la información, es el monopolio del manejo de la Internet por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, así como la “globalización institucional” a través del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como de la Organización Mundial del Comercio, y, finalmente una suerte de mundialización de principios y valores en materia de derechos humanos bajo el relativo auspicio de la Organización de Naciones Unidas.

Por otro lado, estamos también ante la presencia de un incipiente crecimiento del derecho administrativo internacional, que, aunque tradicionalmente “caracterizado como derecho interno de los Estados, desde hace

¹ Fernández, Pablo, “Globalización y derecho público”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 62.

tiempo comprende también al denominado régimen administrativo internacional, esto es, al ordenamiento administrativo propio de los organismos internacionales”.² Asimismo, y más específicamente, debemos enfatizar con cierta preocupación la creciente importancia de disposiciones internacionales de carácter administrativo en materia de transporte, comunicaciones y salud que implica necesariamente una pérdida de poder de los Estados nacionales que antiguamente monopolizaban —saludablemente— este ámbito de lo administrativo.

De esta manera, a la ampliación natural temática de los apartados tradicionales de la actividad de la administración pública, la seguridad pública, los servicios públicos y las obras públicas, se suma el factor de la globalización que al igual que el proceso de la alternancia electoral trastoca inevitablemente a la administración pública mexicana.

De esta forma, y sólo de manera enunciativa, puesto que nos referiremos a estos temas de manera detallada con posterioridad, cabe resaltar que es fácil detectar diversos ejemplos y tendencias perniciosas en los procesos de globalización y pérdida de poder de las autoridades nacionales respecto de temas como la seguridad pública, los servicios y las obras públicas ante fenómenos como el terrorismo internacional y los desastres naturales, a la luz de los cuales como ilustraremos más adelante, los modelos globalizadores, fundamentalmente los provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, pueden resultar contraproducentes, ineficientes e inconvenientes dadas nuestras características geográficas, climatológicas, orográficas, y, por supuesto, políticas.

2. La alternancia electoral

La alternancia electoral en el Distrito Federal, en 1997, y en la presidencia de la República a partir de 2000, ha repercutido de manera profunda y compleja en el contenido de la administración pública mexicana y en la aplicación de la justicia administrativa.

Cabe destacar aquí, que no hacemos un juicio de valor político o ideológico con esta afirmación, sino que con base a hechos de nuestra realidad nacional afirmamos que la alternancia federal, estatal y municipal en México ha impactado en cuatro de los rubros fundamentales del derecho administrativo, a saber: *a*) en la organización administrativa, *b*) en la

² *Ibidem*, p. 50.

función pública, *c*) en el régimen patrimonial del Estado, y *d*) en la actividad de la administración pública, especialmente —en este último rubro— en tres de sus apartados tradicionales: la seguridad pública (régimen de policía), los servicios públicos y las obras públicas.

Esto es así, porque en los tres apartados citados, las autoridades ejecutivas al frente del poder en los distintos niveles de gobierno, al pertenecer a partidos políticos y a grupos de interés políticos diversos, han mostrado una dinámica de actividades que se despliega de manera natural en tres momentos claramente distinguibles:

1. Las autoridades de distintos niveles de gobierno y de diversos partidos entran en una confrontación política;

2. Las autoridades provenientes de los distintos partidos y grupos políticos al acceder al poder y gobernar cambian los anteriores patrones, procedimientos y equipos de trabajo y apoyo, y

3. La alternancia electoral en los citados niveles de gobierno lleva a que se utilicen la seguridad pública, los servicios públicos y las obras públicas como herramientas de utilidad política electoral, y no como áreas de servicio y trabajo para el beneficio público. Ahora bien, aunque anteriormente ya existían las prácticas clientelares, algunas de las cuales tradicionalmente se clasificaban como corruptas, en la actualidad el problema se profundiza con la variable extra —anteriormente inexistente— de la confrontación entre funcionarios de distintos partidos políticos.

Los anteriores ajustes políticos y partidistas en los mandos ejecutivos —por antonomasia democratizadores— paradójicamente dificultan la planeación más coordinada, armónica y de largo plazo en materia administrativa, pues hay incluso alternancias sucesivas entre partidos políticos diversos, lo que dificulta una estabilidad de planeación en materia de seguridad pública, servicios públicos y obras públicas.

Hechas las anteriores consideraciones generales aplicables a las dos grandes partes de nuestro trabajo —administración pública y justicia administrativa—, a continuación presentaremos la primera gran parte del ensayo intitulada “La administración pública en México a la luz de la globalización y la alternancia electoral”, dividiendo este primer gran bloque en dos secciones: *I*) la organización administrativa; la función pública; el régimen patrimonial del Estado; y *II*), la actividad de la administración pública, bajo la cual desarrollaremos de manera detallada nuestras consideraciones multidisciplinarias sobre el impacto de la globalización

y la alternancia respecto a tres grandes tópicos de la citada actividad, a saber: *a*) la seguridad pública —antiguamente régimen de policía—; *b*) los servicios públicos fundamentales (seguridad nacional, educación y cultura, asistencia médica y seguridad social, vivienda, telecomunicaciones, correo y comunicaciones), y *c*) las obras públicas.

II. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. *Introducción*

Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes, el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública. La creciente complejidad de ésta es correlativa de la acelerada evolución de aquél.³

En la administración pública nada escapa —en último término— a la norma: la organización, los procedimientos, los recursos materiales y humanos son objeto de sendos capítulos del derecho administrativo, cuyo desarrollo legislativo y jurisprudencial —dado el papel político estratégico de la administración— es cualitativa y cuantitativamente significativo dentro del sistema jurídico vigente.⁴

Además de las formas de organización administrativa del estatuto jurídico de los trabajadores, del régimen patrimonial del Estado y de los sistemas de control de la legalidad de los actos administrativos, constituye parte de esta exposición un tema que presenta la transformación de la actividad de la administración pública, desde su primigenia función reglamentadora y de vigilancia, hasta su actual papel como planeadora y reguladora del desarrollo económico y social.⁵

La dinámica propia del quehacer de la administración pública impone al derecho administrativo severos y continuos cambios. De ahí que al reseñar el objeto, contenido y formas de esta disciplina, se corre el peligro de que lo que se ofrece como vigente, muy pronto ya no lo sea.⁶

Al margen de ese riesgo, permanece sin embargo, como constante, el carácter jurídico de la administración pública.

³ Chuayffet Chemor, Emilio, *Derecho administrativo*, México, UNAM, 1981, p. 11.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

2. *La organización administrativa*

No puede concebirse la función administrativa sin una organización que la actualice.⁷

Si bien la parte relativa a la organización no es una cuestión específica del derecho administrativo, es en él en donde su planteamiento alcanza un desarrollo más complejo.⁸

El Estado contemporáneo asume un número creciente de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A la decisión política que funda tal incorporación, síguese su reconocimiento jurídico y luego, invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal.⁹

Una tendencia generalizada —a la que México no escapa— puede observarse claramente: la complejidad de la organización administrativa —derivada de la multiplicación de sus fines— ha hecho que en el derecho positivo la organización pierda su carácter instrumental y se vuelva una cuestión esencial.¹⁰

El tema de la organización descuella últimamente aun antes que el de la ejecución, y adquiere naturaleza jurídica, porque por necesidad se desenvuelve a través de normas.

“Hablar de la organización administrativa es mencionar un objeto jurídico, reglado jurídicamente, realizando fines jurídicos aunque tengan proyecciones sociales”.¹¹

El derecho es, por exigencia lógica, la forma de la organización administrativa: ante la heterogeneidad funcional, la norma reparte el trabajo como principio de congruencia, unidad y eficacia; garantiza a los administrados las condiciones y términos de la acción administrativa, como principios de certeza; y, finalmente, sanciona la conducta de los agentes de la administración pública —titulares de sus órganos— como principio de responsabilidad.¹²

⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Fiorini, Bartolomé, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I, p. 118.

¹² *Cfr. Chuayffet, op. cit.*, nota 3, p. 12.

3. *La función pública*

La organización administrativa opera a través de agentes que constituyen el elemento personal de la administración pública.¹³

Los recursos humanos son —sin lugar a dudas— el factor principal para el desarrollo administrativo. A la exigencia de que su conducta se apegue a la ley se suma con igual intensidad el reclamo de que su actuación sea eficiente.¹⁴

Significativamente se ha formado, en las últimas décadas, un derecho burocrático que regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y que da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo.¹⁵

El Estado —como empleador— genera actos cuyos efectos difícilmente pueden asimilarse al marco general de las relaciones laborales.¹⁶

El Estado no es un patrón, o precisamente, no lo es en su acepción corriente. Su actividad no puede ser reducida a la calificación de proceso productivo, por más que produzca bienes y servicios. Finalmente, sus trabajadores asumen —en virtud de la naturaleza de la gestión— una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.¹⁷

De ahí que encontramos diferencias sustanciales entre la función pública y el derecho laboral aplicable a todos los trabajadores.

Cabe agregar, que la regulación jurídica de la función pública puede explicarse en el contexto de un movimiento burocrático institucional, e incluso, mediatizado. Lejos de ofrecernos los sistemas y mecanismos efectivos que incrementen la calificación de los recursos humanos del sector público, la legislación burocrática se ha contentado básicamente con establecer los derechos y deberes de ambas partes.¹⁸

4. *El régimen patrimonial del Estado*

La actividad estatal exige un patrimonio. La ley reserva al Poder Ejecutivo el cuidado y manejo de los bienes que lo forman, de ahí que el ré-

¹³ *Ibidem*, p. 26.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 27.

gimen normativo al que se someten éstos constituye uno de los capítulos fundamentales del derecho administrativo.¹⁹

La noción de patrimonio estatal se distingue de la idea civilista de patrimonio precisamente por su diferencia específica. La universalidad de bienes, acciones y derechos del Estado cobra unidad por los fines a los que se orienta, y consecuentemente, se somete en cuanto a su adquisición, conservación, uso y aprovechamiento y disposición a reglas propias exorbitantes del derecho privado.²⁰

El estudio del régimen patrimonial del Estado se ha dividido en dos partes: la referida a la situación legal de los bienes que integran el patrimonio público, y la que alude a las vías de derecho a través de las cuales el Estado puede adquirir bienes.²¹

III. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El contenido del derecho administrativo se ha desarrollado aceleradamente en México en los últimos ochenta años. Obedece este fenómeno al cambio de actitud del Estado hacia tareas que le eran ajenas.

Conservar el orden y la seguridad interiores, promulgar la ley, ejecutarla y reglamentarla, nombrar a empleados y funcionarios civiles, disponer del ejército, administrar la hacienda pública y acuñar moneda fueron atribuciones de la competencia primigenia que al consumarse la Independencia se otorgó al Ejecutivo como titular de la administración pública.

La Constitución de 1917 abandonó el viejo esquema administrativo liberal de reglamentación, fomento y vigilancia de la actividad privada, para adoptar otro, de un incipiente intervencionismo que fue creciendo hasta el inicio de la década de los ochenta y bajo el cual la administración pública no sólo limita, sino que a veces sustituye a la acción de los particulares. Por otro lado, a partir de el régimen de Miguel de la Madrid y hasta la actualidad bajo el cuño del neoliberalismo, se perfiló un abandono estratégico de la corriente intervencionista que tiene a México en el nuevo siglo en una ya larga etapa de indeterminación, en la que a los intentos del Estado por deshacerse de responsabilidades en áreas estratégicas, presenciábamos resistencias y embates de grupos de interés y factores de poder en

¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibidem*, p. 36.

nuestro país que mantienen a la nación en la indefinición de rumbo respecto a una cuestionada privatización plagada de riesgos y peligros en rubros como el sector eléctrico, el energético y hasta el de salud.

Sin ánimo de exhaustividad, es necesario describir las principales actividades de la administración pública federal, refiriéndolas no sólo a las formas jurídicas a través de las que se desenvuelven, sino además, a la materia que contienen, para conocer así los alcances de objetos de regulación del derecho administrativo mexicano.

1. *La seguridad pública y régimen de policía*

El mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad generales ha sido uno de los más antiguos cometidos asignados a la administración pública.

La regulación de la actividad privada orientada a la conservación del orden público y el ejercicio de facultades derivadas de esa reglamentación para limitar dicha actividad, constituyen las expresiones normativa y dinámica del régimen de policía. Cabe agregar, que el régimen de policía se presenta en casi todas las materias reguladas por el derecho administrativo: la demográfica, la sanitaria, la forestal, la de vías generales de comunicación, la de servicios públicos, etcétera.

A. *La globalización*

Citando tan sólo el caso más paradigmático, como es el de los ataques terroristas en la ciudad de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, cabe destacar que este fenómeno de escala mundial ha transformado el concepto de seguridad pública de muchos países, en especial de los vecinos geográficos de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ahora bien, es precisamente con motivo y excusa de estos acontecimientos que los regímenes internos de policía de México y de Canadá empiezan a ser tomados en cuenta por los estrategias de los cuerpos de inteligencia estadounidenses, que, por otro lado, han visto facilitada su labor de expansión e intervención mediante la invitación abierta de gobiernos locales como el del Distrito Federal, en el que a instancias de Marcelo Ebrard, Andrés Manuel López Obrador accedió a invitar a Rudolph Giuliani y a su ahora muy cuestionado jefe de policía Bernard Kerick, para en visita relámpago analizar y diagnosticar el estado de la po-

licía del Distrito Federal y del manejo de la seguridad pública, para con el pago de cuatro millones de dólares elaborar un menú de recomendaciones para modernizar y actualizar la seguridad pública en el Distrito Federal.

Qué mejor ejemplo del efecto inmediato y directo del proceso de globalización sobre un rubro esencial de la actividad de la administración pública mexicana que el modelaje de la estructura policial del Distrito Federal tomando como paradigma las recomendaciones de la policía de Nueva York.

Por otro lado, debemos destacar también el surgimiento y la consolidación de la delincuencia organizada internacional en el Distrito Federal a través de las mafias rusas y coreanas que han magnificado y profundizado la gravedad y el número de ilícitos cometidos en el Distrito Federal.

Las anteriores tendencias, nos llevan a concluir indubitablemente que tanto el terrorismo internacional como la delincuencia organizada constituyen amenazas formidables —provenientes de la globalización— a los principios y estructuras tradicionales de tipo administrativo con las que normalmente se ha manejado la seguridad pública en México.

B. La alternancia electoral

Por citar tan sólo el ejemplo más claro de la capital de nuestro país, cabe destacar que a partir de 1997 y a ocho años de la alternancia electoral en el Distrito Federal, se ha hecho patente —con conflictos como el linchamiento de Tláhuac— la falta palmaria de coordinación y comunicación entre la Policía Federal Preventiva y la Policía del Distrito Federal, siendo necesario un nuevo diseño institucional de seguridad pública que permita disminuir algunos efectos colaterales de toda alternancia electoral nacional, estatal y municipal, en el funcionamiento y eficiencia de los cuerpos de seguridad pública que actualmente se caracterizan por una falta de flujo e intercambio de inteligencia policiaca que anteriormente no existía.

Curiosamente, la alternancia electoral en el Distrito Federal y para el caso en el resto de las entidades federativas, hace necesario un rediseño de los cuerpos policiacos locales y federales, de los sistemas de inteligencia y coordinación institucional, de modo tal que las consideraciones de ganancia política o electoral no interfieran con el desarrollo de un buen trabajo de policía.

2. *Los servicios públicos*

El servicio público es un concepto que en su momento constituyó el eje de la actividad administrativa, y, consecuentemente, el objeto de regulación casi único del derecho administrativo.

La noción de servicio público se revisa continuamente a fin de adecuar a ella las acciones que actualmente realiza la administración pública.

A. La globalización

Los actuales intentos por privatizar el sector eléctrico y energético en México, y la propuesta de que el servicio sea prestado por empresas privadas extranjeras, es un ejemplo dramático de cómo el proceso de globalización ha impactado en la prestación tradicional de los servicios públicos competencia de la administración pública.

Sin embargo, y teniendo como fondo los excesos del capitalismo salvaje en esta temática, es aconsejable repensar los peligros de los citados intentos teniendo a la vista los muy recientes macro apagones en los Estados Unidos de Norteamérica en estados como Nueva York y California, cuyos sistemas de suministro del fluido eléctrico se fincan en instalaciones de alta tecnología, pero también de alta vulnerabilidad, debido tanto a su centralización como a su complejidad. En este sentido, el esquema mexicano criticado por algunos como primitivo y anticuado, es sin embargo menos vulnerable a fallas computacionales o de centralización de instalaciones físicas excesiva y podría con algunas alteraciones y adecuaciones representar un modelo más conveniente para nuestro país, independientemente de que se evita trastocar una serie de equilibrios políticos sindicales y laborales actualmente existentes en México.

Por otro lado y teniendo como marco los desastres naturales en Nueva Orleans y Houston, cabe destacar también que ante el embate de inundaciones y terremotos el sistema de tendido de cables externo que pende de postes *vis a vis* el cableado subterráneo prevaleciente en la mayor parte de las ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica, permite también una mayor rapidez y ahorro en los esfuerzos de restauración de suministro de energía eléctrica en zonas devastadas por desastres o cataclismos naturales.

B. *La alternancia electoral*

Por otro lado, es notorio cómo el proceso de alternancia electoral ha impactado considerablemente en el rubro de los servicios públicos, debido a que las discusiones y los debates nacionales y legislativos en materia de privatización y participación de empresas extranjeras en el suministro de energía eléctrica y en el rubro de energéticos, ha polarizado aún más las tensiones interpartidarias e incluso intrapartidarias. De esta manera, la alternancia electoral ha facilitado una utilización electorera del debate energético que nos ha permitido presenciar fenómenos inéditos de cruce de líneas partidarias como la que se presentó con la alianza mediática coyuntural entre Manuel Bartlett y Cuauhtémoc Cárdenas, como firmes opositores de la privatización y extranjerización del servicio público de energía eléctrica.

Por último, el fenómeno de la alternancia ha facilitado que los cabilberos extranjeros y nacionales traten de dividir al Poder Legislativo mexicano buscando la promoción final de un esquema privatizador y extranjerizante de los servicios públicos esenciales.

3. *La seguridad nacional*

A. *La globalización*

Qué decir de la influencia de los procesos de globalización en materia de seguridad nacional en México. En este tema resulta evidente que los Estados Unidos de Norteamérica ya han incluido a México —sin nuestro consentimiento y voluntad colectivos— en una zona hemisférica de protección junto con Canadá, bajo el cual se considera a la seguridad nacional de México como subsumida en un concepto continental de seguridad estadounidense ante los embates del terrorismo internacional. Nos ofende recordar el caso de los agentes estadounidenses en el aeropuerto internacional de la ciudad de México a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que de manera discreta y en ocasiones abierta participaban e incluso dirigían labores de revisión de vuelos con destino a los Estados Unidos de Norteamérica desde nuestro territorio nacional.

Por otro lado, las recientes declaraciones de los gobernadores fronterizos de Arizona y Nuevo México, así como del embajador de los Estados Unidos en México, Antonio Garza, sobre la violencia en la frontera re-

quiriendo desde su cierre hasta su militarización nos dan una idea de hasta dónde la globalización ha repercutido en el manejo de la seguridad nacional mexicana.

B. La alternancia

Con el inicio de la administración Fox y el nombramiento de Santiago Creel como secretario de gobernación, se dio un crecimiento imperdonable de la presencia de la Mara Salvatrucha en territorio nacional. De esta manera, la colocación de un funcionario sin oficio ni experiencia en materia de inteligencia y seguridad nacional en gobernación, condujo al crecimiento de una plaga delincencial que en la actualidad o en el futuro le costará al país grandes esfuerzos revertir. Así pues, en este rubro, la alternancia nos trajo como resultado colateral desafortunado un secretario de gobernación incapaz rodeado además de un cuerpo de asesores y de subsecretarios incompetentes que relajaron el control de las fronteras nacionales y facilitaron el crecimiento de modalidades de la delincuencia organizada previamente inexistentes en nuestro país.

Por otro lado, a nivel local en el Distrito Federal, tenemos el memorable caso de las fugas y filtraciones de información de inteligencia confidencial compartida con los Estados Unidos de Norteamérica en el caso Ponce, que llevó a los estadounidenses a suspender temporalmente el convenio bilateral de intercambio de información debido a su ostensiblemente frívolo e irresponsable manejo por parte de autoridades locales del DF. Un ejemplo más de efectos colaterales de la alternancia en materia de seguridad nacional.

4. La educación y la cultura

A. La globalización

En los últimos años, los índices internacionales de la calidad educativa en el rubro de educación primaria o elemental y media mexicana han caído estrepitosamente ubicándonos en los últimos lugares. Esta caída se ha acrecentado en los últimos cinco años. Por otro lado, vemos con optimismo y orgullo que según se reveló en otro estudio internacional, la UNAM se ubica entre las mejores universidades del mundo superando incluso a la mayoría de las universidades españolas, lo cual demuestra

que en algunos rubros el continuismo y la estabilidad son indispensables para la consecución de metas de excelencia educativa.

B. *La alternancia electoral*

En la actualidad, en el rubro de educación y cultura, los programas como La Enciclomedia o el de la instalación de computadoras en zonas del país que ni electricidad tienen, ha dado al traste con los beneficios patentes, por ejemplo, bajo el antiguo programa de libros de texto clásico que durante décadas exaltaron positivamente los valores, próceres y logros nacionales.

Por otro lado, el uso electorero de conceptos educativos y culturales faraónicos como el de la construcción de una mega biblioteca José Vasconcelos en el centro de la ciudad de México —zona sísmica proclive a los terremotos— nos presenta en dramático relieve la falta de visión que de existir nos llevaría a la construcción de bibliotecas de menor escala diseminadas a lo largo y ancho de la República, que, en un esfuerzo de descentralización harían menos vulnerable a un acervo de enormes proporciones concentrado en una sola ubicación en el centro sísmico de la ciudad capital.

Por último, y ya en el rubro meramente cultural, asombra ver la simpleza de pensamiento y el uso maniqueo de la historia que permite borrar de un plumazo la innegable construcción gradual —a través de décadas de esfuerzos de millones de mexicanos— de *a*) una infraestructura nacional en materia de servicios públicos; *b*) de carreteras; *c*) del crecimiento estabilizador —macro y micro— de los años sesenta, así como *d*) de la visionaria y gradual reforma electoral que a partir de los años sesenta y culminando los noventa dotó a México de las instituciones, figuras y disposiciones electorales de vanguardia que hicieron posible la propia alternancia política malgastada por Vicente Fox.

5. *La asistencia médica y la seguridad social*

A. *La globalización*

En la actualidad, el sistema de asistencia médica y de seguridad social se encuentra en grave peligro ante los embates por dismantelar su anti-

gua infraestructura. De esta manera, presenciamos cómo en instituciones pilares de nuestro país como son el IMSS y el ISSSTE, se busca transformar la prestación de servicios médicos y de seguridad social mediante amagos privatizadores y modificaciones al sistema de pensiones y a los antiguos procedimientos de compra de equipo médico y abasto de medicinas, lo que de lograrse, no sólo perjudicará el servicio de asistencia médica y seguridad social *per se*, sino que añadirá un “foco rojo” más a la debilitada estabilidad política nacional.

B. *La alternancia electoral*

Al igual que en el sector eléctrico y energético, en el sector asistencia médica y seguridad social, la búsqueda clientelar y política partidista del control sindical institucional ha hecho más compleja la dinámica de la prestación del servicio público esencial.

6. *La vivienda*

A. *La globalización*

En este servicio público fundamental, el proceso de globalización ha ocasionado el surgimiento de planes urbanísticos y de vivienda que chocan abiertamente incluso con las exigencias y necesidades geográficas y climatológicas de nuestro país, todo ello como resultado del interés comercial que grandes compañías desarrolladoras y constructoras extranjeras tienen en zonas y áreas del vasto territorio nacional aún no estropeados por la mano del hombre.

B. *La alternancia electoral*

El gobierno del llamado “cambio” nos condujo —entre otros muchos casos de decepción— al recientísimo escándalo Bribiesca y el acceso a créditos para la construcción de vivienda que naturalmente trastocan y afectan la realización lógica y racional de vivienda de verdadero interés social en nuestro país.

7. *Las telecomunicaciones, el correo y el transporte*

A. *La globalización*

En este rubro, destacan los intentos de entidades extranjeras por entrar casi al margen de la ley al mercado mexicano de telecomunicaciones en casos como el del Canal 40 de televisión. Asimismo, la globalización nos alerta dramáticamente respecto a que los mexicanos debemos estar muy atentos en el sector de telecomunicaciones para evitar la formación de nuevos monopolios y oligopolios en el futuro, así como para eventualmente dismantelar los actuales.

La globalización en el servicio y área de telecomunicaciones tiene también repercusiones en la expansión de una cultura consumista y en la comercialización de productos “chatarra” que alteran los hábitos culturales e incluso alimenticios y de salud de la población nacional.

Asimismo, cabe destacar que la fragilidad del sistema postal Mexicano —ante el crecimiento exponencial y explosivo de la Internet— lo ha dejado en una debilidad tal que se cuestiona incluso su posibilidad, por ejemplo, de participar exitosamente en el esfuerzo necesario del correo mexicano para trasladar el voto del mexicano en el extranjero vía postal a nuestro territorio. Excepcional, por otro lado, es nuevamente el caso del esfuerzo de la UNAM y la intervención en el desarrollo e implementación a nivel mundial de la nueva Internet 1.

Por otro lado, uno de los capítulos del TLC que mayor problemática ha ocasionado a nuestro país, es el del transporte terrestre respecto al cual los Estados Unidos de Norteamérica ha logrado su cometido de internar vehículos estadounidenses cargados de sus productos a nuestros centros de distribución y comercialización, pero han obstaculizado con alegaciones ambientales y de seguridad inexistentes el acceso de transportación mexicana a territorio estadounidense. La globalización funciona para ellos, pero no para los demás.

B. *La alternancia electoral*

El caso más dramático de impacto de la alternancia electoral en un servicio público esencial —el de transporte aéreo—, es el del caso ya prototípico del proyecto del aeropuerto de Texcoco. Nuevamente fue el caso de un desaseado e inexperto manejo de negociaciones y acuerdos

previos con los líderes naturales y grupos de interés locales del área seleccionada para la construcción del aeropuerto internacional de la ciudad de México lo que condujo, junto con un pésimo manejo mediático y de relaciones públicas, a abortar la construcción del citado aeropuerto. En este caso, la alternancia impactó en una imposibilidad de diálogo y acuerdo entre autoridades federales inexpertas y novatas en el manejo de negociaciones y crisis políticas teniendo como contrapartes a grupos de interés local susceptibles a la provocación y a la manipulación política.

8. *Las obras públicas*

A. *La globalización*

En el caso de las obras públicas y el urbanismo, se da quizá el ejemplo más claro de que la globalización puede ser altamente perniciosa cuando intenta extender modelos de desarrollo, construcción y urbanización extrapolando esquemas ideados en ultramar a condiciones enteramente distintas en México.

De esta manera, por ejemplo, el desarrollo urbanístico bajo el modelo estadounidense que contempla la planeación de ciudades “tipo” cuyo concepto fundamental es el de la concentración de edificios públicos y rascacielos en el centro geográfico de la ciudad, rodeado por una periferia residencial con estricto apego a zonificaciones específicas.

Curiosamente, y a la luz de los desastres de Nueva Orleans y Houston, es posible determinar y concluir *a posteriori* y, desafortunadamente para quienes ahí vivían, que la concentración de edificios gubernamentales y de servicios públicos en una sola sede o zona céntrica de la ciudad resulta negativa y contraproducente ante un modelo aparentemente tercermundista y caótico de dispersión, en el que el crecimiento de una ciudad se da de manera natural la existencia de edificios de gobierno y de sedes administrativas y de servicios públicos en zonas diferenciadas y geográficamente distintas de una ciudad, lo cual hace menos vulnerable a la propia administración pública y suministro de servicios esenciales, puesto que es más factible la subsistencia física de algunos servicios y edificios públicos si éstos no están concentrados en una sola zona única y exclusiva de la ciudad.

De tal manera, que el modelo urbanístico de los estadounidenses es altamente vulnerable a los desastres naturales y por lo tanto digno de no

ser imitado en ubicaciones geográficas proclives a sismos, terremotos e inundaciones o huracanes.

Las anteriores consideraciones constituyen un ejemplo dramático de cómo los procesos de globalización aplicados irracionalmente bajo la argumentación de la superioridad tecnológica y de estudios de campo y de factibilidad del primer mundo ante contingencias de desastres naturales resultan ser una trampa mortal que conduce a la devastación física y humana de la administración pública y de la red de servicios públicos.

B. La alternancia electoral

En un primer ejemplo dramático, el de las vialidades rápidas del llamado segundo piso del periférico, la obra pública fue ideada y realizada buscando tres resultados fundamentales:

- a) El efectismo político.
- b) Los pactos con las constructoras y desarrolladoras inmobiliarias.
- c) El acceso eventual al financiamiento político de naturaleza clientelar.

Así pues, como resultados negativos para las obras públicas en el caso del Distrito Federal, la alternancia ha traído como resultado inesperado: *a)* la destrucción de áreas verdes que constituían micro pulmones para la ciudad; *b)* la alteración del entorno tradicional de la ciudad; *c)* la modificación del paisaje urbano con valor histórico, y *d)* la modificación del comercio formal y establecido.

Por otro lado, las obras públicas en la “ciudad de la esperanza” se han realizado sin serios estudios de factibilidad, y, en muchas ocasiones sin el consenso real de los habitantes y grupos y asociaciones de ciudadanos impactados directamente por dichas obras. Un ejemplo dramático es el caso del Metrobús y la destrucción de la flora natural que por décadas adornó y oxigenó la Avenida de los Insurgentes.

La panacea para las anteriores prácticas de devastación urbana, obra pública efectista y electorera, y la búsqueda de patrocinio y financiamiento electoral de las compañías constructoras y desarrolladoras contratadas es redactar y aplicar una normatividad administrativa consensada con “candados” jurídicos vinculados a una planeación del desarrollo urbano racional junto con mecanismos de democracia participativa como las iniciativas populares, los referéndums y las revocaciones de mandato,

para hacer partícipe a la ciudadanía de las grandes decisiones en materia de obras públicas y entorno urbano.

Los grandes problemas del Distrito Federal, en materia de obras públicas y servicios públicos, requieren de una reconceptualización administrativa que concentre la atención y los recursos disponibles al mantenimiento y ampliación del metro de la ciudad de México —cuya red fundamental data de los años sesenta y setenta— que privilegia el transporte público masivo económico seguro y menos vulnerable a los sismos por encima de obras faraónicas altamente vulnerables a movimientos telúricos y que aumentan los índices de contaminación y estrangulamiento de las vías públicas en el Distrito Federal.

Por último, hemos presenciado tristemente cómo el uso del suelo regulado y supervisado por las autoridades del Distrito Federal también va de la mano con conceptos de clientelismo político que han permitido el crecimiento desorbitado del comercio informal y de desarrollos condominiales que amenazan con llevar el suministro de servicios públicos elementales —como el de energía eléctrica y agua— al límite máximo de la infraestructura existente.

En conclusión, la apertura y alternancia política en el Distrito Federal en la materia de la administración pública, específicamente en la seguridad pública, la prestación de servicios públicos y la realización de obra pública, está conduciendo a un caos urbano y de inseguridad del que será muy difícil recuperarse posteriormente.