

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**Años
al servicio
de México**

ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis Miguel Martínez Anzures
Coordinador

Luis Miguel Martínez Anzures (Coordinador)

**Antología sobre Teoría
de la Administración Pública**

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

 **Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL:

María de Jesús Alejandro Quiroz
Maximiliano García Guzmán
Francisco Moyado Estrada
Roberto Padilla Domínguez
Héctor Zamitiz Gamboa

ISBN: 978-607-9026-68-4

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

Segunda edición:

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Hecho e impreso en México

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Ángel Solís Carballo
**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados,
2016-2017**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
<i>Carlos Reta Martínez</i>	

PRÓLOGO	13
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	

I. TEMAS INDECLINABLES DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nuevos aportes a la teoría de la Administración Pública	21
<i>Omar Guerrero Orozco</i>	

Luis de la Rosa	31
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	

Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala (1788-1836)	53
<i>Ricardo Campos A.T.</i>	

El estudio de la ciencia de la Administración Pública	73
<i>Roberto Moreno Espinosa</i>	

Manuel Colmeiro y sus aportes a la teoría de la Administración Pública	89
<i>Carlos Fontes Martínez</i>	

II. ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estado y Administración Pública en los procesos de la sociedad contemporánea	103
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	
Administración Pública Mexicana: Los avatares teóricos de la disciplina en el siglo XXI	131
<i>Gloria Luz Alejandre Ramírez</i>	
Valor de las políticas públicas en la Administración Pública contemporánea	161
<i>Maximiliano García Guzmán</i>	
La Gerencia Social como generadora de capital social comunitario	181
<i>Miguel Ángel Márquez Zárate</i>	
La administración moderna de la Procura Existencial	203
<i>Gabriel Campuzano Paniagua</i>	

Dedicatoria

Para Martha Alicia

Porque el amor se nutre de una esperanza permanente; ésta es la savia que lo purifica y mantiene encendido.

Para mi madre

En un perenne homenaje a sus años de privaciones, esfuerzos y enorme cariño a quienes muchas veces no fuimos capaces de comprender lo entrañable de esos significados.

Luis Miguel Martínez Anzures.

PRESENTACIÓN

Con la aspiración de motivar la lectura de este texto que enriquece el acervo bibliográfico del Instituto Nacional de Administración Pública, a continuación les acercamos información sobre el cúmulo de conocimiento que pueden encontrar al interior de la obra coordinada por Luis Miguel Martínez Anzures, académico y servidor público, cuyo interés en el desarrollo de nuestra disciplina se plasma en este y otros escritos que comparte con la comunidad de interesados en las ciencias publiadministrativas.

Esta Antología sobre Teoría de la Administración Pública se estructura en dos partes; la primera incorpora contribuciones de pensadores de siglos anteriores, nacionales y de otras latitudes. El segundo bloque plantea los derroteros contemporáneos e incluso una visión prospectiva de la disciplina a la cual enfoca todo su esfuerzo nuestra Institución.

Así es como el volumen que ponemos en sus manos, en su primera parte, incorpora temas indeclinables de la teoría de la Administración Pública, donde investigadores sociales del prestigio de Omar Guerrero analizan los aportes de quienes, a su juicio, denomina sólidas columnas de la ciencia de la administración, cultivadores que, a pesar de las complicaciones para acceder a sus trabajos intelectuales, se han recuperado y hoy podemos conocer sus biografías académicas, idearios y producción científica, ubicados en el contexto histórico y espacio geográfico de trabajo. Me refiero a Florentino González quien incorporó el estudio de la administración local en un sistema de Administración Pública para un régimen republicano; por otro lado Alejandro Vivien, quien siguiendo a Omar Guerrero, desafió el dominio monopolístico que ejercía el derecho administrativo en Francia; por su parte Adolfo Posada recuperaría la ciencia administrativa a principios del siglo XX, y William Willoughby, discípulo de Frank Goodnow e introductor en Estados Unidos del concepto de ciencia de la Administración Pública, para pulir las discusiones y aclarar dificultades epistemológicas a través de su escrito *El gobierno de los Estados modernos*. Así la comunidad interesada dispondrá de un panorama de la teoría de la Administración Pública.

El coordinador de la obra que presentamos, Luis Miguel Martínez Anzures, escribe sobre Luis de la Rosa, periodista, liberal mexicano, legislador zacatecano, Ministro de Hacienda –en tiempos de la guerra contra Estados Unidos– de Justicia, de Relaciones Interiores y Exteriores, Diputado del Congreso Constituyente (1856), gobernador de Puebla y Presidente de la Suprema Corte de Justicia; pero su actividad no se limitó al ejercicio

de las funciones de gobierno, dejó honda huella a través del tratado “La Administración Pública de México y medios para mejorarla” (1852) donde establece, lo que él denomina, Principios de una Buena Administración, al tiempo que resume las doctrinas de los escritores de vanguardia en su época.

Por su parte, en “Apuntes biográficos sobre Lorenzo de Zavala (1788-1836)”, Ricardo Campos nos remite a un controvertido político mexicano, especialmente por su postura ante la separación de México del territorio texano y su posterior incorporación a los Estados Unidos, hechos que hicieron palidecer el valor de su obra literaria “Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830”, que daba cuenta, de forma certera, sobre los problemas de la Administración Pública de aquel momento; también periodista, perseguido y encarcelado por sus ideas liberales de corte radical, a posteriori como Diputado propuso la ley que declaró a la Ciudad de México como Distrito Federal de la Nación y residencia de los Supremos Poderes de la Federación; también fue gobernador del Estado de México. Así resulta pertinente la revisión de los claroscuros en la vida y obra del político, siempre recomendando un estudio riguroso, con disciplina científica.

En el estudio de la ciencia de la Administración Pública, su autor, el riguroso académico Roberto Moreno, realiza un breve pero profundo recorrido histórico del establecimiento y evolución de los Estados modernos y el desarrollo disciplinar de la Administración Pública. Con amplias referencias de autores y corrientes de pensamiento, nos encamina por la transición del arte del gobierno a la ciencia de la Administración Pública ligada a otras áreas del conocimiento, como el Derecho y la Ciencia Política. Hace particular referencia a la perspectiva española y nos acerca a la experiencia mexicana, así que con una gran riqueza el artículo, en pocas páginas, nos colma de conocimiento.

En el camino del reconocimiento de la Administración Pública como campo multidisciplinario, Carlos Fontes Martínez (†) nos remite al pensamiento de Manuel Colmeiro y sus aportes, desde el derecho administrativo, a la teoría de la Administración Pública. Postula que cuatro ciencias auxilian al estudio de la administración: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. Para Colmeiro, derecho y poder político son elementos centrales de la existencia humana como sociedad política; y define a la administración como el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros. Destaca para el debate su propuesta de una administración centralizada, ya que para

él la centralización administrativa consiste en concentrar atribuciones en el Poder Ejecutivo, necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme.

En la segunda sección se incluyen ensayos sobre los procesos de la sociedad contemporánea, particularmente la vinculación a los asuntos de gobierno. Rcardo Uvalle nos ilustra sobre el replanteamiento de la actividad estatal, las nuevas reglas de juego imperantes, los requerimientos de profesionalización, la corresponsabilidad, los avances y retos de la transparencia y la rendición de cuentas, así como las demandas de una mayor y más objetiva evaluación pública.

En esta revisión disciplinar se reconoce la naturaleza multidisciplinaria de la Administración Pública y los campos que podríamos denominar subdisciplinarios, como las Políticas Públicas, la Gestión Pública y los enfoques de gobierno corporativo; Gloria Luz Alejandre refiere la construcción del sentido de la disciplina y sus herramientas para generar un reencauzamiento de las políticas de Estado.

Para Maximiliano García Guzmán, investigador preocupado por la identificación de la definición de los valores de las políticas públicas, referidas en este caso a lo profesional e institucional en las circunstancias de la Administración Pública contemporánea, nos plantea el horizonte del policy making y la heurística en la evaluación.

El enfoque de la Gerencia Social es recuperado por Miguel Ángel Márquez Zárate; para él es fundamental la generación de capital social comunitario de este tipo de acción gubernamental. No sólo discute definiciones, también destaca su carácter innovador que fomenta la participación y la cooperación a partir del desarrollo de capacidades de autogestión en grupos organizados, como base del cambio institucional, que pudiera ampliarse en el espectro social.

En el texto de Gabriel Campuzano denominado “La administración moderna de la procura existencial” se reconocen los beneficios generados a partir de los cambios económicos, políticos y sociales, pero también se plantean las crisis y secuelas suscitadas y con ello los viejos y nuevos retos que enfrenta la acción del gobierno para “acercar a los seres humanos los abastecimientos necesarios para la vida”, como una condición vinculada a la protección de Derecho Público.

Esta selecta colección de ensayos, coordinada por Luis Miguel Martínez Anzures, constituye una obra que vincula la tradición de nuestra disciplina con el conocimiento de frontera. Por tal motivo, consideramos será de amplia utilidad a todos los interesados en la evolución de la ciencia de la Administración Pública y los retos que enfrenta. Enriquece nuestro acervo como un valioso material de lectura y referencial en las aulas.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

PRÓLOGO

La Administración Pública ha constituido en el tiempo y el espacio un fenómeno histórico cambiante, en constante transformación y reforma, observa momentos de crecimiento, expansión, diversificación, especialización, centralización descentralización e innovación. Como disciplina va acompañada de distintas ópticas y significados, que parten de diversos enfoques que van desde los tradicionales hasta los contemporáneos; ha sido estudiada y observada con fundamentos a diferentes perspectivas y ángulos del actuar gubernamental. En este tenor, la presente obra **Antología sobre Teoría de la Administración Pública** en la segunda parte, considera los torrentes procesos de los últimos tiempos que ha transitado el estudio de esta disciplina que centra el análisis del espacio público, de la esfera gubernamental, estatal y social.

Sin duda el fenómeno histórico social y político es inherente al Estado y a su proceso formativo de la Administración Pública.

En la tradición perso-árabe identificada con el estudio del arte de gobierno, conformó una genuina escuela político administrativa, dando lugar a trabajos conocidos como *Espejos de Príncipes* o *Libros de Consejos*, dirigidos a las altas jerarquías gubernamentales. Simultáneamente constituyó una pedagogía política y un pilar fundamental en la conformación, preservación y eclosión de los imperios musulmanes. Esta escuela, fue una práctica adoptada y desarrollada en suelo hispano, cuyo cultivo se remonta al siglo XIII y se prolonga hasta el XVIII. En el caso de los principados austro-alemanes, Pierangelo Shiera ha enseñado que los primeros cameralistas se encuentran emparentados con la tradición de los consejeros de príncipes. De este modo, el estudio de la teoría administrativa que subyace en los *Espejos de Príncipes*, conforma una parte fundamental de la teoría de la administración de las sociedades precapitalistas.

Durante el periodo comprendido entre los siglos XVI y XVIII, la época de la monarquía absoluta, la Administración Pública observa un proceso de crecimiento importante, a la par con el del *Leviatán* estatal y a la aludida centralización político-administrativa que caracteriza al Estado absolutista.

Durante la época de la monarquía absoluta y a su consolidación en la correspondiente al moderno Estado burgués de derecho como problema político directamente vinculado a la organización de las sociedades, hunde sus raíces en el tiempo, así lo testimonian los trabajos de alta factura que recrean el arte de gobierno en las sociedades capitalistas, así como los vinculados

con la formación de los grupos y clase gobernante. Como objeto de estudio la Administración Pública se expresa durante este periodo como ciencia de la policía, y en la religión de Austria y de los principados alemanes, producto de la labor de los cameralistas, como ciencias camerales, las cuales han sido clasificadas como ciencias de la administración del Estado absolutista; de igual manera se ha atribuido a aquellos el mérito de haber logrado la transición en el cultivo del mero arte de gobierno a las modernas ciencias del Estado.

El Doctor Omar Guerrero ha señalado que “La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad cuentan en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica, su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.” Durante el mismo periodo se genera el cultivo de una vertiente fundamentalmente política, que es imprescindible tener en cuenta por su profunda vinculación con el quehacer gubernamental: la razón del Estado, que también conforma un cuerpo teórico de un amplio interés en el estudio del Estado y la Administración Pública, cuyo cultivo se prolonga hasta nuestros días.

La descentralización creciente e irreversible, las revoluciones burguesas y el desarrollo de las fuerzas productivas –entre otras causas–, crearon las condiciones que motivaron la caída del Estado absolutista, paralelamente al advenimiento del moderno Estado burgués de derecho, y con ello el surgimiento de la moderna ciencia de la administración que cubre primigeniamente Carlos Juan Bautista Bonnin con su obra *Compendio de los Principios de Administración* (1801), publicado a casi un siglo de distancia de la obra de su “paisano” Nicolás Delamare, *Tratado de Policía* (1705), este último, relativo al Estado de policía (*Polizeis-taat*), en tanto que el primero, al Estado de derecho (*Rechtsstaat*).

Conviene abundar que el tránsito de las ciencias camerales a la ciencia de la administración, tuvo como marco histórico el reemplazo del Estado absolutista por el Estado burgués de derecho. La administración pública, antaño sujeta a la voluntad regia, fue sometida a una Constitución Política, este hecho influyó considerablemente en el desarrollo de la ciencia de la administración, porque prohió al mismo tiempo el desenvolvimiento del derecho administrativo como disciplina académica, ocurriendo entre ambos constantes y variados intercambios.

Así las condiciones históricas determinan el estudio de la Administración Pública fundada por Bonnin, en congruencia con el Estado surgido de la

revolución política de mayor repercusión universal –la francesa de 1789– trasciende las fronteras y de acuerdo a sus condiciones específicas, se desarrolla en otras latitudes, y tal es el caso de España, donde durante la primera mitad del siglo XIX se localizan cultivadores del estudio de la novísima ciencia de la administración pública señaladamente autores como Javier de Burgos, Francisco Agustín Silvela, Alejandro Olivan, José Posada de Herrera, Manuel Ortiz de Zúñiga, Pedro Gómez de la Serna, Francisco de Paula Madrazo y Manuel Colmeiro, entre los más destacados, que llevan a cabo estudios que promuevan de manera fundamental el desarrollo de las ciencias administrativas.

El caso hispanoamericano, constituye en el contexto mismo del estudio y desarrollo de las ciencias de la administración, un caso por demás interesante, habida cuenta de la existencia de obras de gran importancia como las del colombiano padre de la ciencia de la administración en Hispanoamérica Florentino González, *Elementos de la Ciencia Administrativa*; la de nuestro coterráneo Luis de la Rosa, *La Administración Pública de México y medios para mejorarla*, la del guatemalteco Antonio González Saravia, *La Administración Pública* y, otras que hacen referencia al carácter científico de la administración pública, entre cuyos autores hay que citar a José María del Castillo Velasco, Manuel Cruzado y M.R. Veytia, que otorgan carta de ciudadanía a la ciencia de la administración.

Sin embargo, el estudio de la ciencia de la administración, se vio eclipsado por el derecho administrativo, hasta que en la segunda mitad del siglo XX, se recupera aquella, contando en la actualidad con cultivadores cuyas obras han trascendido sus respectivos países de origen, como sería el caso de los franceses Jean Jaques Chevallier y Daniéle Loschak, el español Mariano Baena de Alcázar, para hacer referencia a algunos de los más representativos.

Las transformaciones de la administración pública del Estado moderno, han sido una de las características fundamentales de la administración contemporánea, que inminentemente se inserta al cambio social, político y económico. En este sentido, su análisis es complejo, no sólo por ser inacabada y permanente.

La Gran Depresión registrada en 1929 en los Estados Unidos, propició un fuerte cuestionamiento al modelo económico liberal prevaleciente; su principal exponente fue el economista J.M. Keynes, su teoría descansó sobre dos principios fundamentales, rompiendo con la doctrina liberal, explicaba que para llegar al bienestar social, los beneficios individuales tendrían que generar beneficios colectivos, propiciando el intervencionismo del Estado;

que dependió del poder y de su capacidad de acción, invadiendo la esfera económica, su auge y expansión del aparato estatal tuvo sus consecuencias. Así, ante el agotamiento del Estado de Bienestar por las evidentes crisis fiscales recurrentes en la década de los ochentas del siglo pasado, forzaron a las instituciones estatales a periodos de ajuste económico y financiero, a explorar nuevas formas de organización, replanteando su funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal, para el mejor funcionamiento de la gestión gubernamental. De esta manera, la Reforma del Estado se vincula con los procesos de transición democrática y económica dando lugar a reformas estructurales en los aparatos estatales con el fin de hacer más eficientes los procesos administrativos y permitir la consolidación de la democracia, caracterizado por la intensificación de los procesos democráticos como el reconocimiento a la diversidad y participación de la sociedad civil.

En este tenor, surge la Nueva Gestión Pública para responder a estos nuevos derroteros de las administraciones públicas de los gobiernos de países latinoamericanos hacia finales del milenio y, con ello, se sitúa la visión gerencial de la administración del Estado, aunado a otras perspectivas teóricas como el estudio y análisis de las políticas públicas, la gobernanza, gerencia social, entre otras, que han adquirido gran importancia en el tratamiento de los asuntos públicos, constituyendo novedosos campos de conocimiento que dan luz a entender la complejidad que representan la interacción del espacio público y sus actores en la atención de los asuntos colectivos.

Hoy podemos decir que la Administración Pública debe analizarse desde varias perspectivas teóricas, su estudio es constante para evaluar no sólo sus bases operativas sino sus condicionantes en las que se desenvuelve. Entonces se puede afirmar que en congruencia con los cambios de nuestro tiempo, la Administración Pública continúa con su proceso de reforma, que a la par con los cambios institucionales y sociales tiene que dar respuestas eficaces a los fines y objetivos estatales. Al respecto Alejandro Nieto apunta que: “Al hombre no le es dado como a Dios, el recrearse en su obra y descansar. En política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo, nunca está terminada la organización del Estado. Esto es una consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Por otro lado, será ingenuo creer que en un momento determinado, incluso en los de una intensa acción revolucionaria, puede modernizarse la administración de arriba a abajo. La reforma en el mejor de los casos afecta a puntos aislados – añade Nieto. La administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe

añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables. Hablar de administración es hablar de reforma. Administrar es reformar.”

En suma, se puede señalar que las transformaciones recientes de la sociedad y el Estado, repercuten en el ser y actuar de la Administración Pública y nos obligan a continuar con el estudio de las nuevas condiciones y consideraciones que envuelven y caracterizan a la función pública, así como al estudio científico de la disciplina que busca la explicación del quehacer y acción gubernamental.

Luis Miguel Martínez Anzures

PRIMERA PARTE

**TEMAS INDECLINABLES DE LA TEORÍA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

NUEVOS APORTES A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Omar Guerrero Orozco*

Introducción

En 1986 culminé un trabajo que me había ocupado por cinco años: trazar el desarrollo de la teoría de la administración pública, de su origen hasta nuestros días. En varias obras que ha plasmado el saldo de estos trabajos, que abarcaron publicaciones en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, así como libros y artículos.¹ En estos trabajos se realiza un esfuerzo de construcción de la teoría de la administración pública a partir de lo que, en el siglo XVIII, se conocía como Ciencia de la Policía y que era la disciplina central dentro de las ciencias camerales, tal como eran cultivadas en los principados alemanes y profesadas en sus universidades. Después seguimos su trazo histórico hacia el siglo XIX, para arribar finalmente al siglo actual, no sin antes haber asumido el nombre de Ciencia de la Administración.

Particularmente se puso atención en resaltar el papel de aquellos pensadores más destacados, pues a partir de sus aportaciones pudimos observar la formación de corrientes de pensamiento y afines que formaban varias generaciones de cultivadores de la ciencia de la administración. Especial tratamiento merecieron Juan Enrique Von Justi, Carlos Juan Bautista Bonnin, Lorenzo Von Stein y José Posada de Herrera, además, del mexicano Luis de la Rosa, quienes estuvieron activos durante los siglos XVIII y XIX, y fungen como columnas sólidas de la ciencia de la administración. No se soslayaron otras contribuciones, tales como las de Woodrow Wilson, Carlos Ferraris, Alejandro Oliván y otros pensadores no menos conspicuos.

A pesar de que los mencionados trabajos recogían contribuciones harto significativas, y comprendían a los pensadores que más se habían significado en la construcción y desarrollo de la ciencia de la administración, habían

* Doctor en Administración Pública por la UNAM, Profesor de tiempo completo en la FCPS, Miembro de S.N.I.

¹ En los libros dedicados a estos temas, preparados por el autor, son los siguientes: *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976; *Introducción a la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984; Prólogo de Leonel Pereznieto y Presentación de José Chanes Nieto, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986; Estudio Preliminar de León Cortiñas Peláez y Presentación de Ignacio Pichardo Pagaza, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986; Prólogo de Mariano Baena del Alcázar y Presentación de Armando Suárez. Por cuanto a los artículos: “Los Forjadores Mexicanos de la Ciencia de la Policía”, Toluca, *Revista de Administración y Política*, cuarta época, número 4, 1985, pp. 29-41, “Las Ciencias Camerales”, México, *Revista Ensayos de Economía e Historia*, volumen 6, 1985, pp. 16-20. (Publicado asimismo en la *Revista de Administración Pública* de Puerto Rico). “Tadeo Ortiz: Un Cultivador Mexicano de la Ciencia de la Policía”, México, UNAM, *Los Universitarios*, volumen XIII, número 30, octubre, 1985, pp. 1, 9-11.

quedado fuera algunos cultivadores ciertamente importantes debido a la imposibilidad de acceder a sus trabajos, ellos son Florentino González, Alejandro Vivien, Adolfo Posada y William Willoughby.

Este artículo tiene por objeto subsanar este deficitario temático inexcusable para un ofrecimiento cabal del panorama de la teoría de la administración pública.

Florentino González
La introducción de la ciencia
administrativa en Iberoamérica

En 1840, cuando la ciencia de la administración se hallaba casi extinta en Francia, en tanto que en Alemania se seguía cultivando la ciencia de la policía, sólo España dedicaba su esfuerzo al estudio de la administración pública. En esos tiempos inició su actividad un personaje nacido en Nueva Granada, hoy Colombia, a quien se le había solicitado en el Colegio de San Bartolomé, en Bogotá, que impartiera un curso de Ciencia Administrativa.

Su trascendental tarea fue ayudada por Bonnin, cuyos principios de administración pública habían tenido varias ediciones y se habían traducido al español y al italiano.² Sin embargo, como republicano convencido, como amante del gobierno local, observaba en la obra del pensador francés a un régimen centralizado que no tenía paralelo en su patria, por tanto, fue la aparición de la *Democracia en América* de Alejandro de Tocqueville, lo que complementó sus fuentes básicas para el estudio de la administración local –amén del uso del digesto del Sr. Gordon, sobre la administración pública británica– y así, para nutrir sus lecciones, escribió los *Elementos de la ciencia administrativa*, dentro de los cuales había formado un bosquejo de lo que llamaba un Sistema de Administración Pública para un Estado Republicano.³ Con la preparación de esta obra se inaugura, en América toda, y especialmente en los países de habla hispana, el cultivo de la ciencia de la administración.

González dedicó los años previos a la publicación del libro, a profesar cátedra y prepararlo, además de divulgar su plan de trabajo (en el periódico, *Bandera Nacional*) y alcanzar la atención de los miembros

² Baptiste Bonnin, Charles-Jean. *Principes D'Administration Publique*, Paris, Chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812. Tres volúmenes. La edición original es de 1808, seguida por otra de 1809 y la referida, de 1812, la más consultada. En 1829 apareció *Compendio de los Principios de Administración*, versión que se tradujo al español en 1834, en tanto que en 1824 la obra íntegra se había traducido al italiano.

³ González, Florentino. *Elementos de la ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1840, dos volúmenes.

de la Cámara de Representantes para la redacción de un nuevo Código Administrativo fundado en los principios de la descentralización. Por fin, luego de sus experiencias docentes, Florentino González podía decir con toda modestia, que con yerros propiamente humanos se había escrito “Un libro que trata de una ciencia desconocida en América, y una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser algún día felices, este libro es de una gran utilidad, aunque no dé más que bases para discernir”. Él despierta ciertas ideas, que desarrollándose por talentos superiores, tendrán con el tiempo una trascendencia inmensa sobre la dicha social. Tratándose de una ciencia nueva en América, su objeto es poner a los jóvenes en el camino para arribar a la organización administrativa más perfecta que se tiene, más que disertar para los estadistas que por principio tienen sabiduría en los contenidos de la obra.

En agosto de 1973 adquirí un valiosísimo libro titulado *Historia de la administración española e hispanoamericana*, cuyo autor es el erudito investigador Juan Beneyto (Madrid, Aguilar, 1958). En el apéndice de la introducción de la obra, se consignaba la existencia del de González. Después de dos breves visitas a Santa Fé de Bogotá, que no me facilitaron la búsqueda del libro, tuve la oportunidad de regresar a la ciudad y dedicar tiempo a su localización. Y en efecto, en breve tiempo di con el libro en la Biblioteca Nacional y gracias a las gentilezas de su directora, así como al apoyo del Dr. Julio Roballo, director general de la Escuela Superior de Administración Pública, tuve acceso a una copia de la obra, aquí utilizada.

Uno de los mitos más que antes de Florentino y Constantes, consiste en que no haber introducido la ciencia de la administración a nuestro continente, y por tanto a su fundador, Charles-Jean Bonnin, a pesar de la desilusión que le cause el que los *Principios* se refieran a un régimen centralizado. Así, para dar pauta al Sistema de Administración Pública que ha elaborado, nos ofrece una definición del objeto de su libro, *La ciencia administrativa*, “Es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos”.

Ahora bien, en cuanto dichos intereses, ellos se refieren a los que son inherentes a la condición del individuo como miembro de la sociedad, y por tanto a la sociedad en sí, que contrastan con aquellos otros de tipo privado, que se refieren a los que el individuo cuida por motivos de su propia utilidad. Así, en contraste estos intereses privados, tales como el ejercicio del pensamiento y de la industria, y la profesión de un culto religioso, los intereses sociales se refieren a las poblaciones, el usufructo de los productos naturales,

la seguridad de los habitantes, la educación pública, el matrimonio, los decesos y las contribuciones, que por naturaleza tienen un carácter público. Una vez que se han identificado los intereses sociales, González explica que “La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos”. Esta idea, que se refiere a la acción, el autor la extiende a los funcionarios mismos, de modo que lo que llama una buena administración, como lo subraya, se refiere tanto a los resultados ventajosos que se obtienen, como a los funcionarios que la ejercitan. Finalmente, de acuerdo a su proyecto. Florentino González distingue a la administración pública nacional y a la administración municipal, entendiendo a la primera como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación, y a la segunda, como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

Finalmente unas palabras más sobre el temario y capitulado de la obra, integrada, como se acostumbraba antaño, por libros. El primero comprende un capítulo sobre las ideas generales de administración, y sigue con el tratamiento de los medios pasivos para facilitar la administración pública. El capítulo III se refiere a los medios activos, en tanto que el IV al movimiento administrativo. El libro segundo está integrado de catorce capítulos, todos ellos referentes a la administración nacional, y tratase en su interior la organización de la administración pública y sus diversos funcionarios. Finalmente, el tercer libro, plasmado en todo el tomo II estudia a la administración municipal, su organización y sus agentes.

La labor de Florentino González, padre de la ciencia de la administración en América, con la emulación en México de Luis de la Rosa cuya obra *La administración pública de México y medios para mejorarla* apareció en 1853, en tanto que otro González, Antonio González Saravia, sacaba de imprenta su libro *La administración pública* en 1888.⁴

*Alejandro Vivien
El renacimiento de la ciencia
administrativa en Francia*

Para 1845 la ciencia de la administración había languidecido. Bonnin no había dejado discípulos en su propio país, era más conocido y reconocido en España e Hispanoamérica, y no faltaba mucho para que Lorenz Von Stein

⁴ de la Rosa, Luis. *La administración pública de México y medios para mejorarla*, México, sin datos editoriales, 1853. González Saravia Antonio, *La administración pública*, Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación, 1888.

lo adoptara como maestro y renovara en Alemania a la antigua ciencia de la policía, para convertirla en la teoría de la administración.⁵ Fue entonces que aparecieron los *Estudios Administrativos* de Alejandro Vivien, cuya publicación vino a contrastar, y desafiar, el dominio monopolístico que ejercía el derecho administrativo en Francia.⁶

Los estudios de Vivien constituyen un tratamiento cabal de la administración pública francesa de sus días. El primer volumen sitúa a la administración dentro de las instituciones políticas, y desenvuelve un tratamiento muy preciso de cada uno de los órganos de aquella, tales como los Consejeros, Tribunales y otros más, así como de los funcionarios y los procedimientos y formas de la administración. Finalmente, el segundo volumen está dedicado a la administración local, la policía, los cultos y los espectáculos públicos.

La importancia de Vivien consiste en que su libro es una alternativa a los tratados de derecho administrativo, pero también a su idea de la administración pública en función de las instituciones políticas. Explica que en su infancia, las sociedades sólo conocían una confusión de poderes públicos y no fue sino hasta que se desarrolló, y por tanto se hizo más compleja, que surgió una necesaria división de ellos. Pero este mismo proceso provocó que, en su seno, el Poder Ejecutivo propiciara la formación de dos ramas: la política y la administración.

Define a la política como “La dirección de moral de los intereses generales de la nación”, en tanto que la administración “consiste principalmente en provisión de los servicios públicos”. Así, los más modernos han desarrollado la división de poderes que distingue los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al mismo tiempo que la política también se ha extendido a las asambleas legislativas, a las cuales competen, asimismo, las grandes cuestiones nacionales. A ellas toca también formar las leyes, a intervenir en las Relaciones Exteriores, como les preocupa la seguridad y la salud del pueblo.

Por su parte, la administración aplica lo que el legislador dispone, éste declara el derecho, aquélla lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que “La administración no tiene sino un papel subordinado, pero ella abraza los objetos más numerosos, traduce los hechos, toca las realidades políticas”. Aunque secundaria, la administración atiende los grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política.

⁵ Von Stein, Lorenz. *Die Verwaltung-Lehre*, Stuttgart, Berlang der F.G. Gottasfchen Buchhandlung, 1861, ocho volúmenes.

⁶ Vivien, Alejandro, *Etudes Administratives*, París, Editions Cujas, 1974. Dos volúmenes. La edición original es de 1845, seguida por otra de 1852 y una más de 1859, de la cual se obtuvo la edición facsímil aquí utilizada.

Por otra parte, la administración tiene una relación estrecha con el poder político, pues éste “es la cabeza y la administración los brazos”. Al poder político toca la iniciativa, la dirección y el consejo, da a la administración su espíritu general, su pensamiento y, si se puede decirlo así, su bandera. Toca a la administración la acción, la ejecución de las leyes y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al Gobierno. Vivien razona que la administración arma las defensas, organiza a las obras públicas y fomenta el comercio, materializando así las leyes.

Vivien tampoco dejó discípulos, su obra principal no se perpetró a través de una corriente de pensamiento y, pues el derecho administrativo permaneció dominante, y absorbente, como ocurrió también en España en la segunda mitad del siglo XIX.

Adolfo Posada
La reivindicación de la ciencia
administrativa española

Hacia mucho tiempo que se había dejado de cultivar la Ciencia de la administración en España, y estaban casi olvidados, Silvela, Oliván y Posada de Herrera⁷, cuando Adolfo Posada produjo su libro *La administración política y la administración social*.⁸ Había concluido el siglo XIX, principiaba el siglo XX.

Posada representa la más interesante recuperación de la ciencia administrativa, tanto en España como en Europa, por efecto de la divulgación de las obras de Von Stein. Por tanto, como los pensadores e italianos de su época, a los que cita, Posada es un discípulo directo de Stein, junto con Menucci, Orlando, de Gioanis y Pérsico.

Parte de la actividad del Estado, como Von Stein, en el sentido que su objeto es una necesidad que satisface, a saber, la conservación y perfeccionamiento de la sociedad. Así pues, tratándose de administración, y toda su actividad se encamina a este propósito, y la amplitud de la esfera del Estado, y su grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministros que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. En la medida en que el Estado se orienta a un fin jurídico, se pone en marcha la administración política, en tanto lo hace con miras a un fin social, se mueve la administración social. La primera conserva a

⁷ Silvela, Agustín. *Estudios prácticos de administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839; Alejandro Oliván, *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Boix Editor, 1843; José Posada de Herrera, *Lecciones de Administración* (1843), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978 (edición original, 1843). Tres volúmenes.

⁸ Posada, Adolfo. *La administración política y la administración social*, Madrid, España, Moderna, Sin año.

la sociedad, la segunda preserva a las instituciones de cultura o para fines sociales, que el Estado estableció para crear, promover y proteger.

Como su maestro Von Stein, adopta quíntuple distinción de las ciencias del Estado, que se refieren a las Relaciones Exteriores, el Ejército, la Hacienda, la Justicia y lo Interior, por tanto la administración que le es inherente a cada cual. Pero con más de modo personal, declara que la administración política comprende a la Hacienda, el Ejército y lo interior, cuya unidad es el organismo del Estado.

Por otro lado, la administración social se refiere al Estado moderno, en el entendido que “El estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo, de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales”, cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación.

No puede decirse que Posada sea un autor original, pues la novedad que aporta: La administración social, no es otra cosa que aquello que Stein definía como administración interna. Su importancia radica en su esfuerzo vigoroso por recuperar el cultivo de la ciencia de la administración, cuando sufría de pasmo en la mayor parte de Europa.

William Willoughby
La ciencia de la administración
pública en Estados Unidos

Todos estos progresos que se visualizaban en Europa, llegaron a Estados Unidos en la penúltima década del siglo XIX, cuando Woodrow Wilson publicó su *Estudio de la Administración en 1887*, Casi en paralelo, Frank Goodnow produjo la más célebre de sus obras: *Política y administración*, cuya primera edición salió de imprenta en 1900.⁹ Después vinieron los trabajos muy importantes de sus discípulos: Leonard White y William Willoughby, quienes en 1926 y 1927 produjeron los primeros textos de enseñanza para la administración pública.¹⁰

Willoughby también había escrito otro libro que le dio celebridad: *El gobierno de los Estados modernos*, donde había trazado los grandes aspectos temáticos que estuvieron presentes en la mayor parte de su trabajo académico.

⁹ Wilson, Woodrow. “The Study of Administration”. United States, Political Science Quarterly, vol. 2, 1887; Goodnow, Frank. *Politics and Administration*, New York, Russel and Russel, 1900.

¹⁰ White, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Compañía General de Ediciones, 1964 (la obra fue publicada originalmente en 1926); Willoughby William. *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927.

Son muchos e importantes sus méritos, pero destaca en especial ser quien introdujera en Estados Unidos el concepto de ciencia de la administración pública, ante la tradicional concepción de administración pública para referirse doblemente al objeto y el estudio de esta especialidad. Entre los académicos norteamericanos era usual, desde los días posteriores a Wilson, referirse a administración pública como fenómeno y disciplina, al mismo tiempo, en contraste al concepto de ciencia de la administración (o administrativa) que era usual en Europa e Iberoamérica. Y su trabajo *The Science of Public Administration* refleja estos problemas epistemológicos en Estados Unidos.¹¹

Willoughby toma posición con referencia al debate, comienza por decir tratándose de definir como ciencia a la administración, debe comenzarse por conceptuar la noción de ciencia. Primeramente, explica que en administración hay principios generales de aplicación, como en cualquier ciencia, que se refieren a la eficiencia en su operación. Segundo, que estos principios pueden ser determinados, y su significación hecha conocimiento, sólo mediante la aplicación rigurosa del método científico. Hay que recalcar que considera inexcusable que la eficiencia de operación, esté asegurada.

No es menos importante especificar el significado de administración, generalmente preferida por medio de una variedad de nociones. Por su parte, dice que la administración significa las operaciones totales involucradas en la determinación y puesta en ejecución del carácter de la organización a ser empleada en la conducción de una institución, y se extiende al modo cómo seleccionar personal, la manera como se usan los recursos materiales y se financian sus operaciones, y el procedimiento por el cual las actividades mantienen y operan a la empresa de conformidad con su objeto.

Para entender el significado de administración, es menester hacer dos distinciones. La primera se refiere a la diferenciación entre administración y legislación, estrictamente hablando, pues ésta generalmente se confunde, por un lado, el establecimiento de la ley como determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos, que de sus relaciones entre ellos y con el gobierno; y por el otro, la determinación de como un gobierno, y en particular su rama administrativa, es organizada, cómo labora, cómo se realiza esta labor, cómo se aplica el dinero a ella y cómo se gasta. Ambas tienen igual denominación de “estableciendo de ley”, ambas se conocen simplemente como ley o estatuto, pero son diferentes porque la primera tiene un carácter general y permanente, en tanto que la segunda constituye

¹¹ W. F. Willoughby, “The Science of Public Administration”, en John Mathews and James Hart (Eds.), *Essays in Political Science*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1937, pp. 39-63.

órdenes que se dan a los oficiales públicos a modo de directrices que deben seguir, y la mayor parte de ellas tiene un fin temporal, generalmente anual, y toman con frecuencia la forma de autorización de actos encaminados a objetivos muy precisos, tales como los relativos a las obras públicas. Cuando los cuerpos legislativos estatuyen de la segunda manera, se comportan de modo similar a una junta directiva de una corporación privada, cuando ella imprime dirección a los negocios de la empresa. En este sentido los actos de estos cuerpos legislativos son propiamente administrativos, y por extensión son parte de la organización administrativa del gobierno. Así planteadas las cosas, en Estados Unidos las directrices primordiales que impulsan los mecanismos de la administración pública parten del Poder Legislativo, no del Poder Ejecutivo.

Otra importante distinción es la referida a los poderes Ejecutivo y administrativo frecuente y erróneamente confundidos. Así, por ejemplo, los Departamentos del Gobierno Nacional son definidos como ejecutivos, aun cuando carecen de autoridad, pues sólo son propiamente cuerpos administrativos, salvo con cierta excepción de los Departamentos de Defensa, Marina y Estado, cuyas directrices parten, de varios modos del Congreso. En su origen, el Poder Ejecutivo no fue identificado como sinónimo de poder administrativo, ni éste se incluyó en él, pues este último también quedó repartido con el Poder Legislativo quien ejercita un control.

Una tercera distinción se refiere al trabajo involucrado en la dirección, supervisión y control de las operaciones, en la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección, la segunda de administración. Para entender esta distinción, hay que hacer una diferenciación más, a saber, aquella otra que distingue a las actividades institucionales y actividades funcionales, estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la organización misma. Las actividades funcionales se refieren, por ejemplo, a la determinación de directrices, seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que Willoughby juzga esenciales, son distintas sustancialmente a las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar un fin.

Por otra parte, el autor declara que la “ciencia de la administración, debidamente constituida, tiene poco o nada que hacer sin actividades

funcionales”. Estas obedecen generalmente a un trabajo técnico muy elevado, pues las tareas que le atañen son de alta complejidad, del mismo modo que el adiestramiento de quienes desempeñan esta parte de la actividad misma. Las actividades funcionales son de dirección, no de administración, que son la materia propiamente de la administración. En tanto las actividades institucionales son de carácter general, las actividades funcionales son de una variedad casi infinita y tienen muy poco en común con aquellas otras, de modo que son aquellas, por su carácter, las que son susceptibles de proyectar a través de principios generales. Por consiguiente, una de las “Funciones primarias de la ciencia de la administración es determinar cuáles son estos principios y la manera cómo ellos pueden ser aplicados en condiciones variables”. Una vez que Willoughby ha establecido los principios generales que sustentan a la Ciencia de la administración, procede a identificar los referentes concretos con que trata la disciplina, que comprende a las actividades funcionales y las actividades institucionales, cuyos problemas clasifica de la siguiente manera:

1. Problemas de administración general;
2. Problemas de organización;
3. Problemas de material;
4. Problemas de personal;
5. Problemas de procedimiento, y
6. Problemas de finanzas.

De este modo, Willoughby sitúa a las actividades funcionales dentro del primer rubro, en tanto que las actividades institucionales permanecen en los demás. Con esta operación del pensamiento, el autor se acerca un poco más que otros de sus compatriotas, con respecto al modo de visualizar a la ciencia de la administración sustentada en ambas ramas de actividad, tal como se venía haciendo en Europa desde muchos años atrás.

LUIS DE LA ROSA

*Luis Miguel Martínez Anzures**

Nació en el Mineral de Pinos en el Estado de Zacatecas en el año de 1804. Hizo sus estudios en el Colegio de San Juan Bautista de la ciudad de Guadalajara, Jalisco y desde un principio mostró inquietudes por la vida política. Luis de la Rosa tenía la idea firme por mejorar la situación política, económica y administrativa del país.

Sus ideas eran totalmente liberales; junto con un grupo de personas que colaboraban con él, escribieron el periódico llamado *La Estrella Popular*.

El periódico fue nombrado así porque tenía la idea de hacer llegar al pueblo unas propuestas siempre brillantes, con el objetivo de transmitir conceptos que orientaban a las personas a dirigirse siempre al bienestar colectivo y el crecimiento del conjunto.

Los escritores dentro del periódico trataban de basarse en una condición libre del pueblo que nunca se cumplió en su totalidad, además siempre protegía sus ideales y otorgaba espíritu de compañerismo.

Al poco tiempo, el periódico *La Estrella Popular* cambió de nombre dándose a conocer como *El Liberal*, haciendo recordar de este modo el pensamiento de sus integrantes y de su fundador.

También haciendo alarde de sus pensamientos y de su forma de actuar, colaboró siempre para que el estado de Zacatecas creciera y en los peores momentos, ayudando a su reconstrucción.

Fue miembro de la legislatura zacatecana, luchando constantemente en el logro político y la participación colectiva.

Fue colaborador en el régimen de Don Francisco García Salinas, quien en esos años se encontraba al mando y en favor del seguimiento del bien y la paz de la región.

La posición de Luis de la Rosa era totalmente contraria a la de Santa Anna, por lo que mutuamente chocaron y su lucha fue con el fin de establecer

* Doctor en Administración Pública, Catedrático en la UNAM, FCPS.

los ideales frente a una muchedumbre que buscaba que México tuviera tranquilidad en cualquiera de sus ámbitos.

De la Rosa llega a la ciudad de México en el año de 1841 con fines puramente políticos. Para empezar logra el puesto de Ministro de Hacienda el 11 de marzo de 1845, defendiéndolo únicamente unos cuantos meses.

Sus trabajos como Ministro de Hacienda quedan ocultos, pero hace pensar en una ubicación turbulenta observando la situación financiera paralelamente a la política que se manejaba en conjunto con un estado de incertidumbre y desconcierto.

Cabe señalar la marcada diferencia de las clases sociales en esos años, quienes poseían lo tenían en grandes cantidades.

El pueblo era obstruido maltratado y desatendido y son los puntos principales de los que De la Rosa observa y sobre los cuales quería actuar.

Fue Ministro de Justicia en el mes de mayo de 1847 cuando se encontraba en el poder el General Pedro María Anaya. Como podemos analizar su estancia fue corta, pero regresó para el 14 de noviembre conservando su cartera hasta el mes de enero de 1848.

También se adentró en las relaciones interiores y exteriores del mes de enero a junio de 1848. Dentro de esta labor fue donde sintió un mejor apoyo para lograr actuar y tratar de hacer algo por la mejora del “caído” Estado mexicano.

En los momentos que se encontraba como Ministro de Relaciones, que en ese período extrañamente se denominaba Relaciones Interiores y Exteriores se tenía en el poder a De la Peña y Peña, quien mostró varias consideraciones por el trabajo de De la Rosa.

Regresó al puesto mencionado para el año de 1855, para ser específico el 13 de diciembre, pero ahora cuenta a dificultad, consiguiendo de este modo permanecer hasta agosto de 1856.

Sus ideas pacíficas lo llevaron a participar con Ignacio Comonfort en la formación, establecimiento, desarrollo, análisis y firma del Tratado de Guadalupe.

Con dicho tratado se estableció la paz con Estados Unidos. Definitivamente por largas décadas la situación con el vecino país del norte había sido opaca, fría y llena de baches, pero la firma de este Tratado abría una luz en vías de llegar a una estabilidad mexicana.

La preocupación por las relaciones con el país del norte, formaban la estructura base para reorganizar la situación política y económica de un México tambaleante.

Para mejorar las relaciones De la Rosa fue nombrado en 1848 Ministro de Relaciones frente a Estados Unidos. Considerando esto como un reto para él, tenía en la mira llegar a establecer, mediante un mecanismo de depuración, la salud en las relaciones.

Gracias a su desempeño logró ser candidato a la Presidencia junto con el General Arista. Pero preocupantemente las presiones políticas no lo dejaron y la situación empeoró en 1856, cuando Santa Anna, mandó que lo encerraran y señaló que debería estar preso durante muchos años.

En otras cosas, y dentro de sus variadas actividades, fue gobernador del Estado de Puebla. Durante su estancia mostraba aliento y signos de cambio que al final no se establecieron.

También fue distinguido Diputado del Congreso Constituyente, y con esto de pronto, le llegaron armas que lo motivaban y formaban bases en su esfuerzo de una participación política pura y de reestructuración.

En pro de la cultura y el desarrollo de la educación en México, participó en el Colegio de Minería, al poco tiempo llegando a ser director del mismo. Su apreciación por los trabajos administrativos se dio a notar hacia el desarrollo académico de varios de los miembros de la Academia, en quienes dejó huella y muchas tareas por hacer en beneficio del país.

Por otra parte, Luis de la Rosa realizó una publicación sobre *La administración pública de México y medios para mejorarla*. Fue publicada originalmente en el año de 1852, y ha sido base de diversos análisis y observaciones hasta la actualidad.

Su fin primordial era el fomentar la instrucción pública y en beneficio a todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración. Él hacía creer y la sociedad pensaba que la nación, cansada de disturbios y discordias iba a disfrutar los grandes beneficios de una civilización siempre creciente.

Una de sus afirmaciones que nos hace reflexionar es cuando se refiere a que el espíritu de empresa comenzaba a reanimarse, no se hablaba ya sino de caminos y telégrafos, de navegación por medio de vapor, de exposiciones industriales. De fundación de hospicios y penitenciarías, de mejorar todos los establecimientos de instrucción pública, de la introducción al país de nuevas máquinas, de instrumentos agrarios o industriales; y en fin señalaba que las artes de la paz comenzaban a florecer y hacían esperar al país un porvenir muy prometedor para todos.

Hace aquí mención de la influencia del comienzo de una revolución industrial que aunque aún no se daba a todo su potencial como a principio del siglo XX mostraba ya algunos signos de superación de los que México debía de ser partícipe.

Es importante analizar que hace énfasis en lo que se refiere a la construcción de teatros, refiriéndose a la consideración de hacerlo dentro y fuera de la capital, lo que nos hace pensar que desde esa época el Estado se enfoca principalmente a dar cursos a partir del centro; situación que se sigue dando en la presente Ciudad de México.

De la Rosa continúa diciendo que: “todas las previsiones han fallado, todas las esperanzas se han desvanecido, y sobre los escombros de las instituciones ya destruidas irán cayendo una por una esas causas de utilidad pública, esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día”.

Y en estas circunstancias él se hace la pregunta de qué ¿si podría ser de utilidad una obra de administración pública? Se cuestiona sobre el interés de las personas por leer y analizar una obra de mejoras y adelantos, de civilización y progreso.

De la Rosa duda sobre el destino y el beneficio de su obra, no cree en las relaciones y el compromiso de la gente por mejorar y buscar nuevos caminos para el desarrollo de un pueblo.

Remarca sus comentarios diciendo que la situación tan desgraciada de aquellos días hacía dejar cualquier trabajo, creaban desaliento y grandes obstáculos debido a la simple intención de querer realizar algunas cosas por la sociedad necesitada.

Pero después reflexionó ya que no pudiendo existir ninguna sociedad política sin una regular administración todo lo que es relativo a ella debe

tener un gran interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad que el hombre ejerza.

La situación mostrada y el espíritu del autor, lo obligaron a continuar con su obra, además conservó una idea firme, estableciendo así, documentos clave para implementar una buena administración.

El escritor está lejos de creer que la administración pública de México haya empeorado posteriormente a la independencia.

Por otro lado afirma que se han cometido grandes errores administrativamente hablando y las interminables distensiones políticas han puesto al país y a su gobierno en la imposibilidad de formar y realizar un sistema completo de administración.

Las opacas cuestiones políticas todo lo han envenenado y los personajes de excelencia de nuestro país se han dedicado al examen y discusión de esas cuestiones que irritan al espíritu y hacen perder el rumbo hacia el de los ideales mejor forjados.

Posteriormente se hace mención de un punto muy importante como lo que es la utilización de los pocos recursos en el pago de una deuda.

El punto hace recordar o retomar la situación vivida en México en la década pasada, en la que el endeudamiento fue excesivo y los esfuerzos por mejorar y crear bases para la inversión y progreso, se fugaban orientándolos hacia el pago de una inflada y muy perjudicial deuda externa.

Retomando a De la Rosa invita al gobierno a actuar con una buena administración que amortizaría muy fácilmente el monto del endeudamiento, argumentando también el deber de disminuir el gasto excesivo en un ejército numeroso y costoso que opaca los esfuerzos del pueblo y su trabajo. El mantener numerosos e improductivos soldados coloca al presupuesto en condiciones muy reducidas y ventajosas.

Muy poco se ha podido hacer en cuestiones de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia nacional hasta nuestros días; y sin embargo, cuando se compara el estado actual de nuestra administración con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita de mucha ceguera para no ver nuestras mejoras y el gran progreso.

Este progreso necesitó de mucho, y la participación y la labor de muchas personas se hicieron notar con fuerza. El avance es incomparable pero todavía falta mucha participación.

El autor tiene como objetivos principales:

- Establecer los verdaderos principios de una buena administración;
- Exponer las opiniones mejor fundadas sobre materia administrativa;
- Aclarar las anteriores opiniones, y
- Reasumir las doctrinas de los escritores más eminentes de la época.

Además De la Rosa expone la ciencia administrativa, tratando de darle una aplicación práctica según el estado de cada país y por ningún momento tomarla solamente desde el aspecto teórico.

Realiza comparaciones de su obra con algunos otros escritores, como por ejemplo Teodosio Lares, de quien dice que su obra tiene una gran diferencia, pues examina las materias legales relativas a la administración.

Por lo contrario, De la Rosa examina la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y a la economía.

La obra del señor Lares es consultada principalmente por tribunales y por todas las personas que se ocupan por cuestiones de origen jurídico y paralelas a funciones de tipo administrativo.

El análisis de De la Rosa es consultado por funcionarios y agentes de la administración pública. Siempre que se trate de realizar reformas, innovaciones, mejoras y adelantos en materias prácticas de administración.

Por lo dicho anteriormente la obra del señor Lares es muy brillante y expone cosas interesantes y dignas de ser analizadas, pero tienen un enfoque muy distinto al de Luis de la Rosa.

En un inicio el escritor pensaba presentar la obra como un programa que tenía como fin dirigir la administración pública del Estado de Zacatecas. Todo esto pensado en que algún día llegaría a tomar posesión como gobernador. Pero tiempo después determinó ampliar y complementar el desarrollo de sus temas al cambiar completamente las circunstancias políticas del país, y además ya no considerando a un solo estado sino a la situación global del país.

Divide su ensayo en ocho grandes secciones:

- La primera parte comprende las ideas generales sobre la administración pública;
- La segunda sección comprende la administración general de la república;
- La tercera comprende la administración particular del Distrito Federal;
- La cuarta trata de la administración de los estados;
- La quinta trata de la administración municipal.

En sí la primera parte habla sobre el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y la administración.

La sección segunda examina las materias siguientes:

- Enajenación de tierras públicas;
- Colonización;
- Emigración extranjera;
- División territorial;
- Desmembración predominante en el país;
- Dificultades que hay que vencer;
- Censo y población de México;
- Consideraciones sobre el aumento de población;
- Catastro general del país y medios de formarlos;
- Oposición a la formación del catastro;
- Medios para mejorar la agricultura, las artes y la industria, y
- Medios para mejorar el comercio y la navegación.

Todo esto orientado al bien general sin otorgarle un espíritu individualista, sino propone el bien común del país.

También en este capítulo se observa la situación de puentes, telégrafos, correos y líneas de diligencias; también:

- Navegación fluvial y marítima;
- Arsenales y astilleros;
- Medios de fomentar la navegación de México;
- Creación de la escuela de Marina;
- Establecimiento de pesos y medidas;
- Establecimiento de una ley de quiebras y bancarrotas;
- Observación de la inutilidad de los tribunales mercantiles;

- Normas sobre educación y enseñanza;
- Puntos sobre el comercio e ideas generales;
- Comentarios sobre las fronteras de la República;
- Temores fundados de una guerra de castas;
- Necesidades de civilizar a la raza indígena,
- Necesidades de establecer un ministerio del interior;
- Ventajas de la centralización administrativa, y
- Desventajas de la misma centralización.

De los anteriores temas desarrollados por él se observa una conciencia por mejorar las estructuras existentes en todos los ámbitos en la situación prevaleciente de México. Propone varias innovaciones y cambios que siguieron grandemente en el propósito de engrandecer a la República de Estados Unidos Mexicanos.

Es clara la situación en la que se encontraba México en aquellos días, por lo que la acción brillante de Luis de la Rosa ingresa en este sentido de preocupación y de conciencia por conseguir crear una mejor nación.

La sección tercera trata de la administración interior de los estados, de los caminos pertenecientes a cada estado y los medios necesarios para mejorar todos estos aspectos comentados.

Del fomento que cada estado debe dar a la minería, a la agricultura y al sector industrial tanto como a la base comercial.

De los establecimientos de instrucción secundaria, del establecimiento de penitenciarías y casas correccionales; de hospicios, hospitales y otras instituciones de carácter de beneficencia; de la policía de seguridad pública, de la fundación de nuevas poblaciones de los estados.

La sección número cuatro trata exclusivamente de la administración particular de la zona del Distrito Federal y de los territorios de la República.

En la sección quinta se comenta sobre la administración municipal y como ramas pertenecientes a esta administración, se examinan las materias siguientes:

- Necesidad de abolir en todas sus partes el sistema de abastos establecido en la época colonial;
- De los mercados, alhóndigas y casas de matanza;
- De los acuerdos y fuentes públicas;

- De los hospitales, baños y lavaderos públicos;
- De la vacuna y su propagación;
- De las cárceles y casas de corrección;
- De la policía municipal;
- De la instrucción primaria y escuelas básicas;
- De la policía de ornato y recreo;
- Necesidad de conceder a las municipalidades toda la posible independencia en el ejercicio de la autoridad municipal y asegurarles fondos y recursos suficientes para mejorar en todos sus ramos la administración local;
- Organización de los ayuntamientos, y
- Necesidad de separar a estas corporaciones de toda intervención en toda clase de negocios de tipo político en la región.

La sección sexta trata de la estadística tomada en cuenta como base de una buena administración.

En esta sección se exponen los principios fundamentales e invariables de la estadística tomados de las ciencias físicas y de las ciencias naturales.

En la sección séptima se examina lo relativo a la organización del ejército, de la marina y la que pertenece a la guardia nacional y al sistema de defensa militar en toda la República.

La sección ocho y última, trata de la moral pública y del catolicismo en sus relaciones con la administración.

Como apéndice a este ensayo, se publicaron diversos manuscritos inéditos y curiosos sobre la administración bajo el gobierno colonial.

La obra consta de alrededor de 400 páginas en cuatro volúmenes. Se publicó por entregas de 40 páginas cada una, cubiertas con forro de papel y también adornadas con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia. Toda la obra se publicó en diez entregas.

Luis de la Rosa da diversas ideas generales de la administración pública, las cuales son descritas de esta forma:

“Un gobierno tiene como principal objetivo defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos si la constitución es popular”.

Posiblemente también sostener las prerrogativas e inmunidades de las clases privilegiadas, sí el gobierno es una aristocracia.

La administración pública tiene como único objetivo satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad. La seguridad personal y de las propiedades y el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres de un pueblo.

La instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades, a que están sujetas las clases más necesitadas de la sociedad, y si es posible el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización.

Tales son los grandiosos e importantísimos objetivos de la administración. Para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y productos naturales, de la naturaleza y configuración de sus terrenos, de su mayor o menor población de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases sociales.

“Háblese también del estado de rudeza o de cultura y civilización en el cual se encuentran” (De la Rosa).

“Una acertada administración, para cumplir los beneficios objetos con los que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los aspectos clave de prosperidad de un país, colocar a las sociedades en un estado de animación y progreso, realizar multitud de obras y crear grandes instituciones para que la multitud difiera de un estado de rusticidad, y estar sometida a una situación de vida salvaje y llena de limitaciones” (De la Rosa).

TESIS

Para dar garantías a los hombres, se hace necesario tener:

- Cárceles;
- Presidios;
- Casas de corrección, y
- Una buena policía.

Es necesario, para una vida en armonía, una buena agricultura, buenos caminos, proteger e impulsar a la industria manufacturera, expeditar los

medios de comunicación y de transporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas e inútiles restricciones que frenan la actividad y la revolución económica.

Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas a la indigencia desvalida, para inspirar ahí mismo un amor al trabajo y a las acciones de provecho para ellos mismos.

Es obligado el contar con hospitales y enfermerías y otras instituciones que ayuden a las poblaciones en cualquier momento. Dirigidos estos organismos con inteligencia para que el país encuentre una situación sanitaria en forma constante y disminuyan a toda costa los estratos de la peste y toda clase de enfermedades transmisibles.

Son necesarios colegios, escuelas, academias para instruir a la niñez y a la juventud que tiene hambre por obtener conocimientos en todas las materias: además de la importancia de enseñanza de tipo moral y la de tipo religioso que realza el carácter del hombre, eleva su alma sobre miserias que se presentan y todas las pequeñeces de la tierra.

Los vicios se eliminan al tener un buen regimiento policíaco, que pone freno a la inmoralidad para conservar las buenas costumbres o restablecerlas cuando se han relajado y sobre todo para reprimir al vicio que transforma a la sociedad e insulta.

Por otro lado, si una sociedad quiere salir de su carácter rústico y de su vida salvaje, quiere eliminar todo lo acostumbrado, lo usual y los instintos, se hace necesario el crear establecimientos, construir obras y monumentos públicos. Todo esto para dar una cierta elevación al carácter y al espíritu del hombre, que le inspiren ideas de belleza y de gusto refinado que introduzcan la urbanidad y la benevolencia en todos los usos y costumbres de la vida de una sociedad cambiante. Por lo tanto, que la administración fomente o promueva por lo menos, todo lo que pueda contribuir al ornato y al embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones.

Cabe señalar que esta acción debe darse y manifestarse tanto en las poblaciones grandes, como en los pequeños lugares pueblerinos, con el fin de crecer conjuntamente y no observar ningún retraso en alguna zona del país.

Conociendo la importancia de una buena administración, es importante decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos y aún hacerse respetar de otros países por medio de alianzas o acuerdos, o convenciones diplomáticas, viviendo o superviviendo bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas que van muy lejos de la dignidad y de la libertad del hombre para vivir en condiciones prósperas.

Pero bajo una mala administración, torpe y negligente se esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benévolo y en su suelo fértil y fecundo, el pueblo se encuentre menesteroso y las clases más numerosas plagadas de miseria y condiciones paupérrimas. Los campos se encontrarán incultos y la tierra totalmente árida, desnuda de árboles y privada de los adornos de la vegetación, comarcas enteras estarán desiertas y no se verán en ellas más que una que otra choza de un campesino y alguna cabaña de pastores, todo en fin, es improductivo.

Desacertada en sus disposiciones o corruptora por su misma inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retroceden de su civilización e inevitablemente regresa a la trágica incivilización.

En medio del atraso general, la carestía de víveres, el hambre viene con frecuencia a distorsionar el rumbo de la sociedad.

Al parecer los mendigos que pululan por todas partes dentro de la situación nada saludable se devoran el trabajo productivo de algunos hombres de bien; y como no hay establecimiento de caridad para recoger a los indigentes y dedicarlos a algún trabajo productivo, la mendicidad se hace un oficio, un arbitrio, una especulación y los mendigos agotan los escasos recursos de la sociedad y la inficionan con sus vicios.

Ante los estragos del hambre, surgen las pestes desastrosas y como no existe un remedio para este tipo de problemas, como no hay hospitales y enfermerías, ni recursos para ayudar a la muchedumbre enferma y desvalida, las pestes se ceban primero en las clases más pobres.

En medio de la miseria y la desolación de la sociedad todo lo que constituye la civilización se desatiende o se abandona por completo y los vicios mismos se ejercen entonces con impunidad y con franqueza.

Cuando las miserias son generales, cuando afligen y ponen en estado de duelo aun a las clases más opulentas de la sociedad, cuando las quiebras y bancarrotas de algunos poderosos arruinan a millares de familias; cuando la

usura semejante al buitre, devora todo por completo, los hombres tienden a concentrarse en sí mismos y aislarse de los demás; con esta actitud creen hacerse superiores a la común adversidad, reduciéndose a un total abandono y a la indolencia.

Agregándose a esta postura, los extranjeros se olvidan del país o toman ventaja de las circunstancias expuestas.

De la Rosa afirma que considera difícil establecer una administración adecuada a las necesidades e intereses de los pueblos. Una mala administración puede mantenerse por mucho tiempo sólo por el terror, sólo por los hábitos de obediencia ciega que el pueblo haya contraído, sólo por el temor de los pueblos a las consecuencias desastrosas de las convulsiones políticas.

Una buena administración no puede fincarse en la fuerza, porque ninguna medida grandiosa de administración puede ejecutarse sin la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado.

El gobierno manda y se hace obedecer; la administración en lugar de mandar, dirige a la sociedad y la conduce a su engrandecimiento y prosperidad por la persuasión y el buen convencimiento.

Una buena administración se apoya en una serie de discusiones francas y bien basadas, pero en forma pacífica y decorosa. Discute sobre todos los aspectos concernientes a la sociedad apoyándose en la instrucción e inteligencia de quien dirige los negocios administrativos, de quien es emprendedor y enfrenta los retos.

Toda esta visión sobre la base del interés público y el uso de los talentos auxiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administración. Una administración adecuada está muy lejos de encontrar un lugar en la oscuridad por el contrario, la buena administración sale a la luz de la función de un buen Estado.

Debe difundir todos los conocimientos útiles y debe considerar la educación y la enseñanza popular como medio más eficaz de preparar a la sociedad a las pacíficas mejoras y reformas de un gobierno benéfico.

Se puede dar el caso de un gobierno inmoral, que puede subsistir por largo tiempo, aún al frente de una poderosa nación, siendo totalmente intrigante y astuto para con todos y muy cauteloso para no contraer compromisos ni

responsabilidades muy fuertes, siendo muy desleal para con los débiles, además muy moderado con los que pueden defenderse de su osadía y apuñala y reprime a quienes no se pueden defender ante sus actos.

Pero una buena administración, jamás podrá apoyarse en la inmoralidad, ya que uno de los principales objetos es respetar la virtud y la probidad y aun cuando sea muy débil puede reprimir el vicio aun cuando sea fuerte y difícil de vencer, tiene que evitar el crimen y corregir a los culpables haciéndoles llegar una lluvia de ideas y hábitos de contenido moral.

La administración pública tiene a su cargo la inocencia de la niñez, además la sencillez e inexperiencia de la juventud, la debilidad de la mujer y la buena fe y lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y la reputación de todas las familias que forman los pequeños pueblos. De esta forma es irrepudiable que pueda tomar una ventaja negativa ya que estamos en sus manos, por el contrario debe aprovechar para guiar en el camino de la prosperidad.

Todo lo que podría pasar con una administración inmoral, comenta Luis de la Rosa.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que ella exige.

La persona que dirige la administración pública del Estado, por grandiosa que sea su capacidad creadora, no podrá sino concebir en amplitud los planes administrativos y solamente dictar medidas generales sin detenerse a lo particular.

Necesitará siempre de numerosos agentes cooperadores y auxiliares, quienes tendrán la tarea de desarrollar y ejecutar los planes administrativos implantados para cada ramo. Se necesitarán de hombres peritos, personal especializado y con conocimiento en cada una de las áreas que corresponden a la administración. Se pide contar con hombres dotados de toda la experiencia, de instrucción y aptitud necesaria para el buen cumplimiento de sus labores públicas.

Pues bien, todo este personal de oficina dedicado, necesitará de una remuneración y debe constar de buenos sueldos y gratificaciones de acuerdo a la importancia de sus servicios y la capacidad e instrucción que se necesita para llegar a un destino con acierto.

Es importante señalar y recalcar la importancia de estas palabras expuestas por el autor, en lo que se refiere a que el personal deber ser remunerado de acuerdo a una estricta y buena valuación del puesto, es punto importante de una buena administración de hoy en día en todos los sectores y ya sea de la empresa de tipo privado en la porción que pertenece al Estado.

También el empleado del sector público, en muchos países es bien remunerado cual debe ser, y además se basa en supuestos sistemas de evaluación. Esta posición va de acuerdo con regiones civilizadas y que toman a estos cargos con la seriedad e importancia que se debe.

“El pópulo” exige de una buena administración pero no toma en cuenta que absorben gran cantidad de presupuesto. Los servicios se exigen gratis, pero nadie coopera para mejorarlos o aporta en forma económica para lograr su subsistencia digna.

El exigir que todo el servicio público se haga gratuitamente, es desconocer por completo las necesidades e interés de la sociedad, desconocer el corazón del hombre que no se mueve a consagrar su tiempo y su capacidad a ningún trabajo, a ningún servicio, sea el que fuere, sino con la esperanza y seguridad de una competente remuneración.

Por siempre, el servicio público de nuestro país ha costado muy caro.

Luis de la Rosa considera que el otorgar servicios gratuitos es inexplicable y conlleva a una administración a la bancarrota acompañada de una incapacidad de los gobernantes por tomar esa clase de decisiones.

De aquí viene el porqué de los altos gravámenes que afectan a los más pobres que es siempre la mayoría y los de enormes recursos eluden el pago o si lo realizan, no resultan muy afectados. Pero por siempre, la riqueza toma ventajas y la parte perjudicada es el pueblo que jamás se beneficiará de servicios gratis en comparación del nivel en el cual es perjudicada con los altos impuestos para mantener los servicios.

Es posible que en un país exista abundancia, no se apoya a la agricultura y a las artes más indispensables para el desarrollo de la vida. Si no hay caminos y toda clase de medios para las conducciones y el transporte, definitivamente el desarrollo no se puede dar.

Imposible aumentar la higiene y evitar las enfermedades, si no se cuenta con una serie de comodidades y bienestar en las clases más numerosas de la sociedad.

Si no hay hospitales y enfermerías, si no se conservan las poblaciones en el mejor de los estados de salud e higiene y tampoco se le da una importancia a que la gente del campo viva en mejores habitaciones para ellos y para las numerosas familias y en fin, que se realicen inspecciones de higiene y policía sanitaria que consulte al gobierno y que lo ilustre en materias que son verdaderamente científicas y facultativas con lo que se refiere a la sanidad.

Por otro lado, la mendicidad nunca desaparecerá mientras no se establezcan hospicios que recojan a los indigentes para que no vivan en condiciones incivilizadas y se incorporen a la vida productiva de la cual necesita en gran medida nuestro país.

La participación de estas personas a la vida económica del país, es de vital importancia para el desarrollo y la obtención de las expectativas de un progreso en todos los ámbitos.

El orgullo que inspira al hombre, la consideración de que se basta a sí mismo por medio del trabajo y que se hace por su industria y su talento tan independiente como pueda serlo de la voluntad y el arbitrio de otros; es la postura necesaria hacia una mejoría.

Imposible sería la seguridad en nuestro país, si las cárceles continuaran como son desde la época colonial. Mientras existan presidios que sean escuelas de corrupción, mientras no se establezcan penitenciaría y otros establecimientos adecuados para el castigo, pero al mismo tiempo para la corrección.

Mientras no exista un buen campo policíaco y bien remunerado, tendido como una red por todo el país y pronta en todas partes para aprehender a los culpables; mientras existan caminos desiertos y grandes despoblados, imposible que deje de existir una gran inmoralidad y disolución de las costumbres.

Evitando una mala estructura escolar desde las escuelas primarias y exista un apoyo a casas correccionales de jóvenes y se evite que caigan en los vicios y en la enfermedad de la inmoralidad se puede lograr mantener una seguridad o por lo menos aproximarse a ella.

Por otro lado manifiesta su inconformidad de que la población viva en las grandes ciudades en lugar de hacer crecer en forma regulada y con una buena administración las pequeñas poblaciones que se encuentran algunas con enormes recursos para desarrollarse y sean explotadas conscientemente.

En los pueblos y villas se necesita la construcción de baños, acueductos y fuentes públicas, empedrados y embanquetados, alumbrados y paseos arreglados y cuanto más pueda hacerse para maravillar las localidades y hacerlas cómodas, saludables y agradables la sociedad tornará en forma brillante.

Por lo tanto, para construir todas las obras de utilidad para erigir y sostener las instituciones que exigen de las necesidades de la sociedad, y para remunerar a todos los empleados y funcionarios que deben dirigir o administrar aquellas instituciones.

Son necesarios fondos muy cuantiosos

Estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones y en muy corta parte de los donativos de algunos pero muy pocos hombres generosos. Sería inútil esperar que la beneficencia pública bastase a todas las atenciones de la administración.

Es demasiado precario y eventual este recurso para que una administración inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza, y mucho menos la seguridad de realizar grandes mejoras.

En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes y cuidar sobre todo que los fondos públicos sean administrados con pureza y honestidad, además de ser invertidos con igualdad y economía.

En administración, no siempre se pueden hacer los gastos con economía, la circunstancia del exceso en los gastos, es siempre provechoso para el bien de la sociedad debido a la importancia y necesidad de los objetos en que los fondos públicos se invierten.

En cuanto a este punto, observamos constantemente una falta a la economía; al parecer la tendencia del sector público ha sido el gastar lo más posible con el fin de beneficiar a algunos cuantos que otorgan las ganancias por

compadrazgo. Año tras año los presupuestos no se cumplen y la economía dentro del endeudamiento, se ven grandemente afectados.

Puede decirse en general que los gastos hechos por una buena administración, principalmente en las grandes obras de utilidad y de ornato público, en que se ocupan tanto jornaleros, artistas y menestrales, son unos gastos fecundados para la sociedad que la animan y vivifican, lejos de empobrecerla.

En estas cuestiones, Luis de la Rosa propone el ejemplo del gobierno español, que se dice que era muy económico en sus gastos administrativos. Y lo era en efecto, y más que económico era avaro, aun cuando se trataba de lo más indispensable para proveer las exigencias del propio pueblo.

Pero también nada era bueno en México en la época colonial, nada que se le aproximara a una regular administración. Después de tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México y haber acumulado en el erario, con horrorosas vejaciones gabelas, millones sobre millones. Fueron mínimos los beneficios que obtuvo México antes de lograr ser independiente considerando el tiempo en que los españoles poseían el territorio.

Al consumarse la independencia, apenas había los puentes más indispensables; la mayor parte del país se encontraba inculto y despoblado; comarcas inmensas de las provincias fronterizas no tenían más habitantes que los salvajes y las fieras.

Adentrándose en el territorio, la muchedumbre que constituye la verdadera esencia de la sociedad, se encontraba desnuda, indigente, horriblemente trabajada, hambrienta y llenas de lacerías.

Hambrunas hacían estragos en la población, el gobierno arrepentido de los errores e incapacitado, no podía atender a nadie, ni otorgar la ayuda más mínima.

También la agricultura había sido descuidada exageradamente y ligada con prohibiciones de todo tipo; las artes estaban también ligadas con los reglamentos de los gremios y con otras restricciones. La industria fabril estaba parada. El comercio ocultado con los monopolios y las especulaciones del gobierno.

La minería era el único sector de riqueza que recibía protección, muchas veces por el descuido de otras áreas de importancia sobre todo a la agricultura.

En la cuestión municipal, todo era un problema ya que era una total bancarrota. En la capital del virreinato y en algunas provincias existían hospitales y otros establecimientos mantenidos por las beneficencias. Muy pocos de estos establecimientos eran costeados por el gobierno. En las principales villas no había hospitales, ni casa de pobres, ni fuentes, ni acueductos, ninguna clase de servicio público; no eran en sí poblaciones sino unas grandes rancherías

La instrucción primaria de la niñez estaba casi abandonada. Las cárceles eran focos de corrupción moral y epidemias: por lo tanto, la situación no presentaba ninguna administración.

La administración del Estado no era buena ni mala, simplemente no existía en ninguna región del vasto territorio.

El gobierno empezó a cambiar hasta que sancionó a fines del siglo las ordenanzas de intendentes. En estas ordenanzas fue donde el gobierno colonial inició a abandonar, aunque todavía con reserva y timidez sus errores de tipo económico y administrativo. Aquellos errores que habían prolongado con martirio el malestar y la miseria del país durante mucho tiempo.

Pero para entonces el gobierno español no había concedido aún el tiempo de administración que debía tener un país tan grande.

Se habían distribuido todos los negocios oficiales del virreinato en cuatro ramos, que los oficinistas de aquella época llamaban las cuatro causas:

- Justicia;
- Gobernación;
- Guerra, y
- Hacienda.

Por otro lado, bajo el nombre de gobernación se comprendía todo lo que ahora conocemos como administración pública, incluso la llamada administración municipal.

Todos los negocios del virreinato se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario, pero en cada ramo se realizaba una discusión.

Las pláticas y las intervenciones se llevaban a cabo tratando de evitar lo más posible una reforma en cualquiera de los sectores.

El gobierno tenía la costumbre de querer abarcar todo sin pensar dejar alguna labor a sus agentes y funcionarios, dejándoles únicamente la ejecución de sus respectivos mandatos.

Para la más sencilla resolución se abría todo un expediente y tropezaba en toda clase de obstáculos y se pensaba mucho en los privilegios. Todo el papeleo y los análisis se quedaban inconclusos y eran archivados y bien guardados.

Cuando se pensaba tener una resolución siempre surgía una duda que daba pie a mayor estudio y revisión que terminaba siempre en inútiles discusiones que daban lugar a cerrar el caso inconcluso.

Ya tenemos una idea de lo que era la administración pública y de lo embarazoso que era la actividad de cada miembro del Estado. Por lo tanto, el avance y el desarrollo del país, era negativo, como cuando se considera que aun para el arreglo de los más urgentes negocios de la administración municipal, se le ocurría a México pedir licencia y autorización de los virreyes, y cuando esta licencia se llegaba a obtener, ya no existía la necesidad de lo que se trataba de proveer o lo que se requería remediar dentro del sistema social.

Tiempo es ya de buscar una base sólida en que apoyarse para realizar una buena división política de territorio nacional.

Se hacía necesario una división que atendiera y favoreciera, hasta donde fuera posible, los intereses locales de cada población, pero en la que se sacrificaron también estos intereses por el bien general si fuera necesario.

Al hacer definitivamente esta división territorial, sería preciso no hacer caso de las miserables antipatías sobre todo de los partidos políticos que monopolizaron los empleos políticos y los suelos.

Tomar por base la población para igualar con respecto a ella las grandes secciones en que se ha de dividir al país parece a primera vista lo más conveniente, pero esta base tan recomendada por Humboldt, es inadmisibile en un país como lo es México, cuya población se encontraba dividida en forma desigual y desproporcionada.

Los escritos de De la Rosa sobre administración pública hablaban acerca de todas las necesidades objetivas de la nación de las cuales debe considerar permanentemente una buena administración del Estado.

La obra de De la Rosa es una brillante aportación para el bienestar de una nación ya que le importa principalmente el beneficio de toda comunidad y el progreso en general.

En ella, vemos la triste situación de México en épocas pasadas. También observamos rasgos que aún persisten y que no se han eliminado, pero la idea está presente y es en lo que De la Rosa hace mucho énfasis.

Es labor de personas capaces con experiencia rebatir los problemas existentes y hacer caso de las exigencias de una sociedad creciente.

También, es urgente como lo señala el autor, la redistribución de la población y la desconcentración y eliminación de los grandes conglomerados que atraen los problemas y los vicios.

Es sobresaliente el trabajo de De la Rosa y la obra deja huella en el camino hacia la superación y el bienestar de un país. Queda en manos de gente preparada tomar las herramientas necesarias para actuar a favor de los cambios.

La obra de De la Rosa es digna de tomarse en cuenta en pro de la cultura y el bienestar.

BIBLIOGRAFÍA (OBRAS CONSULTADAS).

Apuntes sobre el escritor Luis de la Rosa Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), s/f, s/p.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985.

Diccionario Porrúa, México, Editorial Porrúa, 1980.

Enciclopedia Quillet, Tomo 6 y 7, México, s/e, 1969.

Enciclopedia de México, Tomo R-Z, México, s/e, 1960.

Enciclopedia Salvat, Tomo 11, México, Salvat Editores, 1970.

APUNTES BIOGRÁFICOS DE LORENZO DE ZAVALA (1788-1836)

Ricardo Campos A.T.*

“...hemos variado la constitución, se ha mudado enteramente nuestro sistema de gobierno: pero no hemos mudado nuestras opiniones... hemos querido conciliar la constitución, o lo que es lo mismo la felicidad pública, con los respetos, relaciones y grandeza”: Lorenzo de Zavala, diciembre de 1813.

En la historia del siglo XIX en México se encuentran sin duda personajes muy interesantes. Algunos por su arrojado patriotismo, otros por su desmedida ambición, pero quizás ninguno tan controvertido como don Lorenzo Justiniano de Zavala y Sáenz por la actitud que tomó en torno a la guerra entre México y Texas, que terminaría con la separación del estado texano de la República mexicana y su posterior anexión a los Estados Unidos de Norteamérica, situación que sería determinante para que su persona recibiera un tumulto de insultos y descalificaciones que evidentemente, demeritaron su obra ante los lectores de la época y, sobre todo para las generaciones del futuro, perdiéndose de tan lamentable manera la claridad de sus advertencias, al señalar en su monumental obra *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, como problemas cuya solución llevaría muchísimo tiempo, los asuntos de la inequidad en el reparto agrario, del marginamiento de las poblaciones autóctonas y de la existencia de un sistema político-militarista basado en fueros y privilegios, problemas de la administración pública de su tiempo en México a los cuales Lorenzo de Zavala acertó de manera asombrosa, considerando que durante los siglos XIX y XX, la población mexicana debió encarar de manera sistemática estos asuntos. De hecho en dos de las grandes revoluciones que se han producido en México, la Reforma y la Revolución Mexicana, mucho se logró para el avance en la solución de esos añejos problemas, sin embargo, hasta la fecha aún no han sido resueltos del todo. Esos problemas continúan vigentes y son temas de gran actualidad. La inequidad en la distribución de la riqueza, la segregación de que son objeto las poblaciones indígenas y la presencia de grupos sociales portadores de remotos privilegios, son problemas innegables de la administración pública en el México del siglo XXI.

* Doctor en Administración Pública desde 1999, por la UNAM, con Maestrías en la misma especialidad y Licenciaturas en Ciencias Políticas y Administración Pública y Arquitectura. Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Este personaje, que intervino de manera substancial en la formación del Estado mexicano independiente, en sus últimos años combatió al gobierno de México y participó en la independencia de Texas, tal vez no por falta de patriotismo, sino por un sentido estricto de mantener sus principios liberales. Júzguele la historia sus aciertos y sus errores, pero su influencia en la vida del país son hechos imborrables en la conformación del Estado mexicano.

El lugar de nacimiento de nuestro personaje no está muy claro, pues hay versiones que dicen que nació en Conkal, otras en Tecoh y algunas indican que en Mérida y dan la fecha de nacimiento como la del 3 de octubre de 1788. Sus padres fueron don Anastasio de Zavala y Velázquez y doña María Bárbara de Sáenz y Castro. Parece que el origen de su familia tuvo lugar en Mendaro (Guipúzcoa, Vizcaya). No se conocen detalles de su niñez, salvo que estudió hasta 1807 en el Seminario Tridentino de San Ildefonso en Mérida, único establecimiento literario que existía en Yucatán, donde cursó las materias de Filosofía, Teología y Latín. Sale del Seminario para contraer matrimonio con doña Josefa Correa y Correa.

De carácter inquieto, participa en 1810 en las Juntas del grupo liberal llamado “De los Sanjuanistas” (esto porque se reunían en la sacristía de la Iglesia de San Juan) y que expresó al movimiento independentista mexicano en Yucatán, liderado por el cura Vicente María Velázquez y D. Pablo Moreno, de ideas liberales y escépticas, donde figuraban, entre otros, don Manuel Jiménez Solís, también conocido como el Padre Justis, y don José Matías Quintana (padre de don Andrés), que aunque no era clérigo sí era un individuo muy piadoso y de conocido amor a la libertad. Después del movimiento de Independencia, este grupo se adhirió a los que defendían el cumplimiento de la Constitución de 1824, que declaraba el federalismo como forma de organización entre los diferentes estados de la República. El propósito original del grupo era reunirse por sus ideas religiosas, pero que unidas al pensamiento liberal, que también los identificaba, los ponía en desacuerdo con la forma de pensar del clero y los criollos obedientes a la monarquía (rutineros). Pronto, de un club religioso se convierte en uno más de tipo social y político, uniéndose entonces a él gente como Lorenzo de Zavala, Francisco Bates, Fernando del Valle y Manuel García Sosa.

A pesar del interés de Lorenzo de Zavala por las letras, no concluyó ninguna carrera; se dedicó a la agricultura y al comercio. Dedicado al periodismo, editó varios de los primeros diarios de la península. En julio de 1814 resulta electo diputado por la provincia de Yucatán para representar a la Nueva España en las Cortes españolas de Cádiz. A su regreso, continúa su

labor periodística, pero al abolir Fernando VII la Constitución española, Zavala es encarcelado en San Juan de Ulúa junto con otros liberales: Matías Quintana y Francisco Bates, debido a sus artículos periodísticos de radical orientación liberal. Permanece preso hasta 1817.

En la prisión se dedicó a estudiar medicina e idiomas. Al salir de prisión regresa a Mérida en donde ejerce la medicina con gran capacidad profesional y desinterés lucrativo. Además, se inicia en las logias de la masonería y funda las primeras en aquella ciudad. En 1819, en plena decadencia del movimiento insurreccional, Lorenzo de Zavala decía que no conocía un solo americano que no estuviese de acuerdo con la independencia. Y hasta Bataller, Oidor de la Audiencia, verdugo de Morelos y enemigo implacable de la emancipación, expresaba: “No había un solo americano que no fuese insurgente ni un sólo español que no amase la independencia de las colonias”. En marzo de 1820 un levantamiento militar en España obligó Fernando VII a aceptar la *Constitución de Cádiz*. A consecuencia de esto, la monarquía absoluta se convirtió en una monarquía constitucional. El virrey de México, además de jurar la Constitución, empezó a aplicar las reformas. El clero novohispano se alarmó y así como había combatido a los insurgentes del mismo modo se convirtió de golpe en ardiente partidario de ésta, para evitar que fueran tocados sus intereses. Lo anterior permitió se abrieran las puertas de las prisiones a los liberales encarcelados y se comienza a animar al padre Velázquez para formar de nuevo la sociedad de los sanjuanistas. Pero la situación era muy diferente ya, pues se había infiltrado entre los liberales otra organización social que cobraría mucho auge. En efecto, la masonería abarcaba a buen número de rutineros y liberales, que se añadieron a los sanjuanistas, principalmente a instancias de Lorenzo de Zavala. Era ya una sociedad modificada, sin la generosa entrega y los ideales de sus fundadores.

La religión católica siguió siendo la única tolerada. Pero, además, se declaró la igualdad entre americanos y europeos. Se reinstalaron los ayuntamientos. Y se convocó a elecciones para elegir diputados a las Cortes, de los cuales correspondían seis a la Nueva España, resultando Lorenzo de Zavala nuevamente elegido como diputado por Yucatán y parte a España el 3 de octubre, acompañado por los también diputados Molinos del Campo, y Navarrete.

La situación en España era crítica. Se libraba la lucha entre el conservadurismo eclesiástico y realista contra el reformismo liberal de los constitucionalistas antiabsolutistas. Los diputados mexicanos llevaron a las Cortes dos solicitudes primordiales: la igualdad de representación y la libertad de comercio. No obtuvieron ninguna de las dos cosas.

Regresa Zavala de Europa en el año de 1821, después de los Tratados de *Córdoba*. El 30 de marzo de 1822 jura como diputado por Yucatán en el Soberano Congreso Constitucional convocado por Iturbide para organizar la monarquía moderada en el nuevo país. Al respecto don Carlos María de Bustamante señala que “Zavala, cuyo parecer es siempre entendible porque procede de un hombre inteligente e instruido, sino de uno de los republicanos que después habían de hacer odiosos el nombre de república, conviene en que los enemigos de Iturbide, que formaban la mayoría del Congreso de 1822, eran órgano del partido español, enemigo de la Independencia”. Al respecto Zavala menciona que “increíble era el furor con que estos restos de los conquistadores de América se expresaban contra el hombre que estaba al frente de los destinos de la nación. Parecía que su primer deber era sacrificar esta víctima a los manes de Cortés, y por consiguiente no omitían ningún medio para arruinar a Iturbide. Esta aserción tiene sus excepciones, aunque pocas. Hubo algunos que no entraron en esta coalición; pero los miembros españoles de la Junta, los militares españoles que se agregaron al ejército mexicano, los propietarios y comerciantes, que eran todavía muchos, todos formaban una masa que insensiblemente fue haciéndose más formidable en proporción de que se disminuía el prestigio del que mandaba”. En aquellos momentos nada parecía detener el paso de Agustín de Iturbide y Arámburu, todo se les presentaba propicio. El brigadier Santa Anna se ocupaba de cortejar a la Princesa Nicolasa, hermana del Emperador, y el general Bravo, masón escocés, estaba tan resuelto a favor de la monarquía, que llegó a proponer, dice Zavala, “en el Consejo de Estado, que se aplicase la pena de muerte a los conspiradores del trono”.

Otra referencia que hace Bustamante sobre Zavala es que “cuando D. Lorenzo de Zavala, diputado por la provincia de Yucatán, salió para el Congreso de Méjico, circuló una nota a varios ayuntamientos, promoviendo tres cuestiones: 1^a. Qué forma de gobierno debía sostenerse en el congreso; 2^a. En el caso de ser monárquico, qué familia sería la mejor para gobernar; 3^a. Si se debería pedir y sancionar la tolerancia religiosa. ¿Quién creería que ni un sólo ayuntamiento contestase más que el que se sujetase al plan de Iguala? Una de estas corporaciones hizo contra él una exposición al generalísimo Iturbide, porque había tenido la osadía de hacer aquellas cuestiones importantes. Tal era en lo general el estado del país. Por consiguiente. No hubiera sido antinacional la elección de Iturbide para el trono, si se hubiese hecho por otros medios, después de conocer la nación que la familia llamada había faltado por su parte, y que los mexicanos que hallaban libres del pacto contraído al tiempo de hacerse la Independencia”.

En julio de 1822, se crea la Comisión para el Estudio de la Colonización de Texas, y por su conocimiento del inglés, Zavala forma parte de ella. De esa época data la amistad con Esteban F. Austin, con quien años más tarde se asociara en negocios y en política para la “aventura de Texas”. También participó en las cuatro comisiones legislativas sobre la colonización del Istmo de Tehuantepec. En ellas recomendó la construcción de un canal y de un camino interoceánico en la región.

Cuando Iturbide disuelve el Congreso Constituyente y crea la Junta Nacional Instituyente, Lorenzo de Zavala forma parte de esa Junta que redacta la Constitución del Imperio. Iturbide lo nombra miembro de la Comisión de Hacienda y en enero de 1823 introduce la circulación de papel moneda. Otro acto impolítico, de verdadera significación que cometió Iturbide fue el de tratar con menosprecio a los antiguos insurgentes. En verdad que éstos eran en número desmesurado, que muy pocos tenían comprobados los grados que ostentaban y los servicios que decían haber prestado; pero precisamente por esa vaguedad muchos civiles, antiguos realistas, personas que nunca habían estado en filas, se decían compañeros de Hidalgo y de otros levantados contra el gobierno español. Ser insurgente era entonces un negocio como cualquier otro, al que se aplicaban muchos que no tenían ni oficio ni beneficio. Iturbide, que detestaba a los ladrones, incendiarios y asesinos de todas clases, perseguidos infatigablemente por él en el Bajío, no supo distinguir entre ellos y otros hombres de verdadero mérito. Sin discernimiento, desestimó las pretensiones de la que llamaba ruin canalla. Esa actitud había de traer su caída. “Los insurgentes antiguos –dice Lorenzo de Zavala– se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios. No es fácil concebir cuántas ambiciones grandes y pequeñas era necesario satisfacer para no hacer descontentos. Todos los que habían tomado el título de generales, coroneles, de oficiales, de intendentes, de diputados; todos los que habían perdido sus bienes defendiendo la causa de la Independencia por destrucción o confiscaciones hechas por el gobierno español; los que estaban inutilizados para trabajar por heridas recibidas; en fin, la mitad de la nación pedía, y el gobierno del emperador, en vez de halagar a estos patriotas, manifestaba sus antipatías personales, sin miramiento: ésta era la situación financiera de aquel gobierno. Por consiguiente, los diputados estaban sin dieta, y la miseria de algunos era tanta, que no tenían para pagar con exactitud, y las tropas mismas, a pesar de que ésta era la principal atención de la administración, sufrían atrasos en sus pagas. Esta situación era muy desventajosa para un hombre que tenía que luchar contra el Congreso y contra los españoles, que no podían perdonar a Iturbide haberse puesto a la cabeza de los independientes y contribuido tanto al buen éxito de esta causa”.

A pesar de los avatares de la historia, Zavala se mantiene en la política, y el 16 de mayo de 1823 se presenta el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana en el que participa. El 5 de diciembre de 1823 es elegido nuevamente como diputado por Yucatán, junto con Manuel Crescencio Rejón. Funge como Presidente del Congreso, nombrado en el periodo entre el 6 de septiembre y el 5 de octubre, y con ese carácter firma la Constitución Federal de Estados Unidos Mexicanos, tras de pronunciar el discurso oficial. Propuso y consiguió que se promulgara el 18 de noviembre de ese año, la ley que declara a la ciudad de México como Distrito Federal de la Nación y residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Propuso además la creación de un banco nacional, pero no le fue aceptada. De 1825 a 1826 se le designa como Presidente de la Cámara de Senadores. En 1825 participa en la fundación de una nueva logia masónica, la del rito de York, junto con Poinsett, Miguel Ramos Arizpe y Vicente Guerrero, este último dirigente nacional de ese rito.

A principios de 1824, la Intendencia se constituyó en estado de la federación teniendo como capital la ciudad de México. Sin embargo, a fines de ese mismo año, la creación del Distrito Federal, obligó al recién instalado Congreso Constituyente local a cambiar la sede de los poderes a Texcoco, en febrero de 1827, de donde a petición del gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, cargo que ese año ocupa por primera vez, pasó a Tlalpan, en junio de ese mismo año.

Como gobernador del Estado de México, Zavala creó la Biblioteca del estado y convirtió al Seminario en Escuela Superior. Fue precursor del reparto de tierras, devolvió a 20 comunidades indígenas sus tierras comunales, fijó el límite de posesión territorial y decretó un impuesto sobre la propiedad raíz para los dueños que no la habitaran ni trabajaran.

El 1 de octubre de 1828, el Senador Pablo Franco Coronel acusa al Gobernador Zavala ante el Congreso Estatal de ser cómplice de Santa Anna, quien se había levantado el 16 de septiembre a favor de Vicente Guerrero y en contra de Gómez Pedraza. El 5 de octubre se inicia el juicio político tras la decisión del Senado a favor de la validez de los cargos. Un día después se intenta aprehender a Zavala, pero huye con un grupo armado. Recorre Chalco, Apam y Ocuila, en donde proclama una explicación de su conducta: siendo la logia yorquina la que postuló a Vicente Guerrero para la Presidencia de la República, y habiendo ganado el “escocés” Gómez Pedraza, Zavala se pronuncia contra el Gobierno. Junto con el General Lobato, toman el edificio de “La Acordada”, y mientras Lorenzo de Zavala discute con Guadalupe Victoria los términos de la capitulación, Lobato

y la plebe asaltan “El Parián”, edificio de comercios y almacenes de la mayoría de españoles residentes en México. Mediante este “cuartelazo” imponen a Guerrero en la Presidencia de la República, desconociendo en el Congreso a Gómez Pedraza “porque los votos favorables a Gómez Pedraza no expresaban la voluntad popular”. Lamentable ruptura del régimen constitucional.

Zavala ocupa la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública, del 18 de abril al 2 de noviembre de 1829, donde pretendió introducir algunas reformas como implantar contribuciones equitativas y derogar alcabalas, sin lograr corregir los problemas hacendarios. Durante el efímero gobierno de Guerrero (1 de abril - 11 de diciembre de 1829), se emite el segundo decreto de expulsión de los españoles, en el que también participa Zavala, y que es más violento y cruel que el primero, unos meses antes. En el Despacho de Hacienda, tramita algunos empréstitos para aminorar la deuda externa del país, y promulga las leyes de impuestos de 1829 durante la invasión española de Barradas. Fue enjuiciado con motivo de aquellos empréstitos, pero finalmente el Congreso lo exoneró de los cargos. Tras dimitir al cargo de Secretario de Hacienda, Guerrero lo comisiona para negociar al sistema federal, pero los centralistas yucatecos no le permiten desembarcar, bajo amenazas de muerte. A su regreso intenta volver a la gubernatura del Estado de México, a la que había pedido licencia para ocupar el cargo de Hacienda, pero el Congreso local lo rechaza, aunque seguía percibiendo su sueldo.

Anastasio Bustamante derroca a Guerrero y persigue a los federalistas, donde había pensadores profundos y hombres eminentes en las letras como Zavala, Quintana Roo, Olaguíbel, Pesado, Cauto, Mora, Rejón, y Zerecero. Encarcela a Zavala pero interviene Lucas Alamán en su liberación, y lo asila en su casa a pesar de sus francas diferencias ideológicas. Se exilia en Estados Unidos y se asocia con Poinsett y con otro norteamericano para explotar las tierras de su propiedad en Texas. Trata de conseguir colonos en Europa, y al no conseguirlos, vende sus propiedades a una compañía norteamericana, a pesar de la prohibición de las leyes mexicanas.

En 1830, la capital se instala definitivamente en la ciudad de Toluca. Lorenzo de Zavala junto con Melchor Múzquiz, encabezaron en el estado a los grupos menores de escoceses y yorkinos.

Su esposa muere en 1831 mientras está en Europa, y un año después, al regresar a Nueva York se casa con la norteamericana Emily West. El 1 de noviembre de 1832, después de pactar con el Presidente Gómez Pedraza,

regresa como gobernador al Estado de México. En este segundo período, nacionaliza el Estado las extensas propiedades de las Misiones de Filipinas y el Duque de Motelione y Terranova, para repartirlas entre los granjeros. Zavala fue el primero, desde 1827, en expropiar las tierras de los españoles, donadas por la Corona en tiempos de la Colonia.

En octubre de 1833, presenta al Congreso un proyecto de ley sobre bienes raíces, propiedades de manos muertas y abrogación del derecho de primogenitura, que habría de cumplirse hasta la Reforma. Durante la epidemia del cólera establece, atiende y dirige un hospital, motivo por el cual la legislatura del Estado lo nombra “Benemérito en grado heroico”. Sin embargo, dichas medidas fueron derogadas en 1835, cuando la legislatura dominada por Melchor Múzquiz, se declara a favor del centralismo.

En marzo de 1833 resulta electo una vez más como diputado por Yucatán, hecho que se repite en octubre del mismo año. Además, es nombrado Presidente de la Cámara de Diputados. No obstante, continúa con su mandato gubernamental, gracias a un permiso especial, hasta noviembre, cuando sale para Francia como Ministro Plenipotenciario, nombrado por el Presidente Gómez Pedraza. El 30 de marzo de 1835 renuncia a ese cargo y se traslada a Nueva York, a donde llega el 4 de mayo. El 7 de julio se embarca hacia Texas, en donde se reúne con los colonos en un lugar llamado San Felipe. Ahí promueve la rebelión contra el gobierno mexicano de Antonio López de Santa Anna, ya que éste, una vez en el poder, además de perseguir a los liberales acentuó las divisiones entre el gobierno y los colonos. Pese a representar el liberalismo Santa Anna, en 1834 derogó la Constitución liberal de 1824, sobre la cual los insurgentes de Texas sustentaban sus privilegios y asumió un régimen centralista.

Poco después, en 1835, amplió la emancipación de los esclavos al territorio de Texas e impuso una serie de tributos destinados a aumentar las arcas del Estado. Asimismo, dispuso una serie de medidas que incluían la obligatoriedad de varias disposiciones establecidas en la ley del seis de abril, excluyendo la prohibición al ingreso legal de los colonos, lo que por ende afectó los intereses de los especuladores proclives a mantener la autonomía que de facto venían usufructuando. En consecuencia, aquellos, junto con Zavala, protestaron bajo el demagógico argumento de que el gobierno había violado las garantías establecidas en la Constitución de 1824.

La insurrección, sin embargo, no fue exclusivamente anglosajona. Algunos mexicanos notables, además de Zavala, se adhirieron, sea por rechazo a las políticas de Santa Anna o porque no se sentían encajados en el nuevo

sistema político que promulgaban los separatistas. La figura más notable de este sector fue el hacendado Juan Seguín, nombrado capitán de las fuerzas rebeldes y quien prestó invalorable servicios a la causa independentista. El 5 de octubre de 1835, siendo presidente interino de México Miguel Barragán, Zavala se reúne con Houston, Johnson y Austin y deciden marchar contra el ejército mexicano, y el 1 de noviembre proclama una declaración de derechos, exigiendo, en una requisitoria contra el gobierno de México, que se restablezca la Constitución de 1824. Se le nombra diputado a la convención de Austin, y ya madura la revolución de Texas, ocupa la presidencia del Comité de Seguridad Pública y miembro de la Comisión Financiera. Asiste a la Convención de Nueva Washington y firma el Acta de Independencia de la República de Texas en la ciudad de Brazoria. En el gobierno provisional de esa República es miembro de la Comisión de Defensa y de los Negocios Navales. Es probable que el diseño de la bandera tejana que se usa actualmente, sea de Zavala.

Es presidente de la Subcomisión para redactar la Constitución de la nueva República, y presta juramento como vicepresidente de Texas el 17 de marzo de 1836. El nuevo gobierno huye de ciudad en ciudad perseguido por el ejército mexicano al mando de Santa Anna. Zavala con su familia y con otros miembros del gabinete van hasta Galveston Island debido, entre otras cosas, al desprecio que siente por el Presidente Burnet y su vacilante política, renuncia dos veces a la Vicepresidencia pero sus renunciaciones no son aceptadas. Por fin los tejanos vencen a Santa Anna en San Jacinto y lo toman prisionero. Zavala regresa al Cuartel General y habla con los prisioneros mexicanos, y se hace muy amigo de Santa Anna. Sirve como intérprete y mediador, y pugna por que sean liberados. Acepta ser Comisionado de Paz en México para ratificar los *Tratados de Velasco*, firmados el 14 de mayo de 1835 en Galveston por Santa Anna y que comprometían al gobierno mexicano a no tomar nuevamente las armas contra Texas, a que el ejército mexicano se retirara hasta las riberas del río Bravo, y un tratado secreto en el que Santa Anna se comprometía a utilizar su influencia para que el gobierno de México reconociera la independencia de Texas. Se ha especulado sobre si Zavala y Santa Anna tendrían algún plan para, llegando a México, adueñarse del poder, pero en una carta a su amigo Mejía, el 26 de mayo de 1836, Zavala le habla de su solidaridad con Texas y de su convencimiento de que debe dejar de ser una república independiente para unirse a Estados Unidos. El viaje a México no se realizó. Tampoco logra que los tejanos cumplan con su parte de los Tratados. Renuncia por tercera vez a la vicepresidencia y se retira, enfermo, el 21 de octubre a su finca de Zavala's Point, cerca de San Jacinto, en donde muere de pulmonía el 16 de noviembre de 1836.

Como muestra del trabajo desarrollado por Lorenzo de Zavala, tomaremos algunos párrafos de su libro *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, que se refieren a opiniones de Zavala acerca del trono español y del virreinato de la Nueva España: “Fernando VII era el ídolo de los megicanos. Pero estas afectaciones estaban fundadas sobre ideas falsas y erróneas: cada uno creía que su malpasar iba a terminarse bajo la dominación del joven monarca; se hacían votos al cielo por su prosperidad: se esperaban útiles reformas; los que habían visto arrebatar sus capitales para la tesorería con el monstruoso sistema de consolidación entablado por los consejos de M. Ouvrard al ministro Godoy, esperaban ver restituidos sus medios de subsistencia a los antiguos poseedores: uno era el grito a favor del rey que se había considerado como la víctima de sus padres y del favorito”. “Las noticias de la salida de Fernando VII para Bayona, y de la perfidia de Napoleón en aquella ciudad con este príncipe, excitaron hasta el entusiasmo el amor del pueblo por el nuevo rey, y crearon un odio mortal contra el conquistador de Europa. Todas las clases de la sociedad estaban unísonas en estos sentimientos: se abrieron suscripciones y se juntaron en pocos meses siete millones de pesos para auxiliar a los hermanos peninsulares que peleaban por la religión, por el rey y por la independencia nacional. Ninguno pensaba en aquellos momentos en aprovecharse de esta coyuntura para sacudir el yugo colonial y proclamar la independencia: la causa española era una en ambos hemisferios. Más estos fueron los primeros impulsos de un sentimiento muy natural: auxiliar a los hermanos oprimidos. Las reflexiones vinieron poco después, y he aquí el principio del curso diferente que tomaron las cosas”.

Con respecto a los sucesos de España, debido a la intervención de Napoleón en la vida política del país y en contra de la monarquía española, Lorenzo de Zavala dice: “El virrey D. José Iturrigaray no se atrevió a continuar gobernando como si nada hubiese ocurrido en la Península. Sabía que después de la salida del rey, y de la ocupación de los franceses de la capital, la España estaba entregada a la más confusa anarquía”.

“Las provincias, como se sabe, formaron sus juntas, y cada una quería dirigir la nación. El virrey estaba luego resuelto a formar la junta a imitación de las de la Península, y ponerse el mismo de presidente. Tenía el poder, los medios y los recursos para hacerlo todo. La Casa de Moneda de México tenía depositados en caja 30 millones de pesos: el ejército aunque corto, estaba ciegamente obediente a las órdenes del virrey y además tenía en su apoyo todas las simpatías de los hijos del país, que conocieron desde luego las ventajas de aquellas medidas. Pero le faltó energía y más que todo actividad para una empresa contra la que se habían declarado todos los

peninsulares, que poseían todos los capitales y los principales empleos en el país. Formose desde luego una conspiración, y a la voz de D. Gabriel de Yermo, rico capitalista español, quinientos comerciantes acometieron por la noche el palacio del virrey y matando a los centinelas se apoderaron de la persona del primer jefe de la Nueva España y de su joven esposa, trasladando al primero a Veracruz hasta el castillo de Ulúa, desde donde le embarcaron para la península en el mes de diciembre en el navío S. Justo que llevaba 8 millones. Estalló la conspiración el 16 de septiembre de 1808 y los conjurados depositaron el mando en manos de la Audiencia compuesta de Españoles, y pusieron en prisión a varios regidores de quienes se creía haberse aconsejado el virrey”.

“La sorpresa fue el primer efecto de esta empresa atrevida. Un virrey despojado por unos cuantos comerciantes era un espectáculo que se presentaba por primera vez en un país en que los habitantes estaban acostumbrados a respetar aquella autoridad como una divinidad. Se penetraron de que el principio de la desgracia del señor Iturrigaray había sido en odio de la independencia nacional, con el objeto de conservar las antiguas cadenas, de mantener la dominación colonial, de no hacer partícipes a los americanos en ninguna manera de la administración; vieron que no solamente se pretendía mantener el dominio del rey, sino que cada español se consideraba como un propietario de aquellos países y de sus habitantes”.

Los sucesos anteriores, a la larga llegaron a favorecer la independencia de la Nueva España.

Zavala habla con bastante seguridad de los tiempos precursores del grito de la independencia de 1810, cuando en uno de sus párrafos dice: “La Audiencia gobernaba aunque se confirió el mando en apariencia a un antiguo general llamado D. Pedro de Garibay. Todo parecía calmado después de la prisión del ex virrey. Pero había presos en las cárceles: los licenciados Verdad y Azcárate, el Padre Talamantes y otros de menos nombre fueron acusados como cómplices de la revolución. El primero murió a los pocos días en la prisión, y se aseguraba que su muerte había sido obra de los amotinados por medio de una ejecución secreta: tal es al menos hasta el día de hoy la opinión de los mexicanos. El segundo pudo escapar después de muchos padecimientos; el tercero murió en la fortaleza de S. Juan de Ulúa en un calabozo. En todas las provincias se hablaba de estos acontecimientos con variedad; pero poco a poco se iba formando la opinión de que Iturrigaray había sido víctima de su amor a los mexicanos, y los presos otros tantos mártires de la libertad”.

Además de la intensa participación personal en la vida política de México, Lorenzo de Zavala destacó en su tiempo como periodista, traductor y ensayista.

El 2 de abril de 1813 fundó en Mérida, Yucatán, el que fuera el primer periódico de la península y al que llamó *El Aristarco Universal*, siendo su principal redactor el propio Zavala. Apareció semanalmente durante 37 números, de los que sólo se conserva el último, del viernes 17 de diciembre de 1813. A partir del 20 de mayo de ese año, también editó el semanario de “Muy Ilustre Ayuntamiento” titulado *El Redactor Meridiano*, del que se hicieron 32 ediciones. En 1820, de mayo a julio publicó *El Hispanoamericano Constitucional*, periódico “filosófico”, de Yucatán. Ese mismo año, en el mes de octubre y a su paso por La Habana, Cuba, rumbo a las Cortes de España, publica un folleto atacando a las autoridades yucatecas titulado: *Pruebas de la extensión del despotismo o idea del estado actual de la capital de Yucatán*. En julio de 1824 tradujo un artículo de De-Pradt, Arzobispo de Malinas, sobre las funestas consecuencias del regreso de Iturbide y lo editó en *El Sol*, diario de la ciudad de México.

A partir del 7 de octubre de 1824 publica en *El Águila Mexicana* una serie de artículos bajo el título de “Programa, Objeto, Plan y Distribución del Estudio de la Historia”.

Durante el breve lapso del Imperio, los periódicos de oposición, defensores del republicanismo, sucumbieron ante la intransigente actitud de Agustín de Iturbide, recelosos del poderío que cobraba la prensa en todo el país. A la caída de Iturbide resurgen las pugnas de las facciones políticas, identificadas con las logias masónicas, entonces de reciente creación en el país. Tanto los yorkinos, defensores del principio federalista, como los escoceses, partidarios del centralismo, hicieron uso de la prensa como medio idóneo para la defensa de sus intereses y la difusión de sus doctrinas. La prensa se transformó en un instrumento de enorme influencia sobre la mentalidad popular. Lorenzo de Zavala afirmó que, en la primera etapa republicana, “los periódicos habían aumentado en la República y se conocía que el pueblo tomaba gusto e interés en la lectura de ellos”.

Con motivo de la expulsión de Santangelo, emigrado napolitano y proscrito de su país por sus escritos republicanos, publicó en *El Sol* un Artículo “Contra el Derecho del Gobierno de la República para desterrar a los Extranjeros”.

Es en *El Correo de la Federación*, diario que inicia su publicación el 1 de noviembre de 1826, y del que fue redactor desde mayo de 1829 hasta marzo de 1830, publicó, en enero de 1827 un editorial sobre el gabinete de gobierno del presidente Guadalupe Victoria y un artículo sobre la causa del padre Arenas en el que opina que el delito contra la nación debería ser juzgado por la Suprema Corte de Justicia.

En los años de 1831 y 1832 aparecieron los tomos I en París y II en Nueva York respectivamente, de una de sus obras más importantes: *El Ensayo Histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*.

El Fénix de la Libertad publica el 13 de marzo de 1833, un artículo sobre lo que debe hacerse con los bienes de Hernán Cortés. En 1834 publica en París el libro *Viaje a Estados Unidos del Norte de América*.

La hemerografía de Lorenzo de Zavala es muy amplia. Hasta aquí se han considerado solamente las obras sobresalientes. Pero como es notorio, Zavala fue un hombre extraordinariamente activo y controvertido, lo que provocó que sus contemporáneos se ocuparan de él para atacarlo o apoyarlo, lo que se reflejó en una importante cantidad de artículos periodísticos en todas las publicaciones más prominentes de la época.

Don Guillermo Prieto, cuando trabajaba como secretario de don Andrés Quintana Roo, conoció a Lorenzo de Zavala en la casa de su protector y lo describe como “un tipo rechoncho, moreno, de pobladas patillas: de ojos pequeños y penetrantes, y de hablar difícil y precipitado. No le gustaba dormir en alto, y aseguraba que lo mejor que había escrito lo había hecho sin saber lo que decía, y con algunas copas en el estómago”.

La hemerografía es la siguiente:

El Misceláneo, Mérida, Yucatán, 3 de marzo de 1813.

Comunicado, 18 de marzo de 1813, Tiranía de las Pasiones.

El Aristarco Universal, Mérida, Yucatán, 17 de diciembre de 1813. Se despide el Editor.

El Hispano-Americano Constitucional, Mérida, Yucatán, 13 de junio de 1820. Señores Suscriptores (Hoja suelta).

El Águila Mexicana, México, D.F., 7 de octubre de 1824 y siguientes. “Programa, Objeto, Plan y Distribución del Estudio de la Historia”. Del 13 de febrero al 16 de mayo de 1828. Colección de Artículos Selectos sobre Política, sacados de *El Águila Mexicana* del año de 1828. (Folleto) publicado con una selección, posiblemente del mismo Zavala, de los artículos más relevantes para la situación política prevaleciente ante la proximidad de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

El Sol, México, D.F., 5 de julio de 1826. Artículo contra el derecho del gobierno de la República para desterrar a los extranjeros. (A propósito de la expulsión de Santangelo).

Correo de la Federación Mexicana, México, D.F., 8, 9 y 10 de mayo de 1828. Artículo sobre la Amnistía, “Los gobiernos se consolidan con los públicos espectáculos de la justicia”. Palabras del Sr. D. Nicolás Bravo, en la muerte de Basilio Valdés, 13 de mayo de 1828. Utilidad de una Sociedad Nacional de Agricultura e Industria, de una Escuela Rural y otra de Artes y Oficios en la República Mexicana.

Aparte de la labor periodística, Lorenzo de Zavala participó en la redacción de los más importantes documentos políticos de la época, de los cuales a continuación se citan los principales:

En 1822 publicó el *Proyecto de Reforma al Congreso*.

El 10 de enero de 1823 aparece el Voto sobre el proyecto de Reglamento Político, y en marzo del mismo año suscribe el Dictamen y la Parte expositiva de la respuesta del Congreso a la nota que contenía la abdicación del Emperador Iturbide.

En 1824 escribe, en el mes de junio, un Proyecto de Decreto sobre la Clasificación General de la Deuda Interior de la República y el 4 de octubre pronuncia el discurso que precede a la Constitución Federal de Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente en esa fecha.

Redacta en 1826 el *Proyecto de Ley que establece el Juicio por Jurados* y que es aprobado por la Cámara de Senadores.

En agosto de 1827, envía una manifestación a las Legislaturas de los estados en contra de los proyectos de expulsión de los españoles.

Como gobernador del Estado de México, rinde una Memoria el 13 de marzo de 1828, en la que da cuenta ante el Primer Congreso Constitucional de

“todos los ramos que han sido a su cargo en el año económico corrido desde el 16 de octubre de 1826 hasta el 15 de igual mes de 1827”.

Abre con sendos discursos las sesiones del Congreso del Estado de México en marzo de 1829 y en febrero de 1833.

Su labor como traductor fue también fecunda. Los artículos traducidos por Zavala eran utilizados por él y sus correligionarios como armas políticas para respaldar su ideología. Así pues su quehacer político sólo se vio ampliado y enriquecido por los trabajos que daba a conocer de autores europeos que en esa época aportaban ideas valiosas para la causa “zavalista”. Entre las obras recopiladas se encuentran:

Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad de Pedro Claudio Francisco Daunou, editado en 1933.

“Examen de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano decretada por la Asamblea Constituyente el año de 1829”. De Jeremías Bentham, publicada por entregas en el periódico *El Águila Mexicana*, entre el 5 de noviembre y el 8 de diciembre de 1823.

“América Española del Abad De Pradt”, enviada para su publicación en el periódico *El Sol*, los días 18 y 19 de julio de 1824.

“Dirección de la Europa. La Santa Alianza de De Pradt”, publicada por entregas en *El Águila Mexicana*, entre el 22 de julio y el 6 de agosto de 1824.

Las cuatro primeras discusiones del Congreso de Panamá tales como deberían ser de O. A. Santangelo, editado en abril de 1826.

Entre otras publicaciones de Lorenzo de Zavala, además de las ya mencionadas, se encuentran:

Manifiesto de los principios políticos del Exmo. Sr. J. R. Poinsset (sic), México, 1828.

Juicio imparcial sobre los acontecimientos de México en 1828 y Juicio imparcial sobre los acontecimientos de México en 1828 y 1829, Nueva York, 1830, (2 volúmenes) y reimpresso en México, en esos mismos años.

Notice sur les monuments antiques d’Ushamal dans la Province de Yucatán, fournie par M. Lorenzo de Zavala, Ambassadeur en France “Antiquites Mexicaines”, París, 1834.

No menos importante que el trabajo periodístico y literario de Zavala, son su visión y opiniones sobre la administración pública de su tiempo, de las cuales rescataremos algunos otros párrafos sobre temas que por su vigencia hemos considerado mencionar. Sobre el marginamiento de los grupos indígenas Zavala señala: “Los indios tenían sus leyes especiales, sus jueces, sus procuradores y defensores que les nombraba el gobierno, porque eran legalmente considerados como menores de edad. El estado de embrutecimiento en que se les mantuvo, los hacía en efecto inhábiles para representar ningún género de derechos, ni perfeccionar contratos de importancia en que se supusiese la necesidad de algunas ideas combinadas. Los que han intentado defender la política del gobierno español con respecto a sus colonias han alegado la existencia de ese *Código de Indias* que aparece formado como un baluarte de protección a favor de los indígenas. Pero los que examinan las cuestiones bajo un punto de vista filosófico, sólo han considerado esta instituta como un sistema de esclavitud establecido sobre las bases que parecían indestructibles y de cuyos efectos se resentirán todavía por algunos siglos aquellos gobiernos. Estas leyes, en efecto, no son otra cosa que un método prescrito de dominación sobre los indios. Suponen los monarcas que les dieron derechos sobre los bienes y vidas de los conquistados, y por consiguiente todo acto que no era positivamente una opresión, se consideraba en ellas como una gracia, un beneficio del legislador. Leyes había que determinaban el peso con que se les podía cargar: las distancias hasta donde podían ir; lo que se les había de pagar, etcétera.”

Zavala se refiere a los problemas que puso al descubierto la Independencia “El principio de soberanía nacional reconocido posteriormente en aquellos países, hubiera debido desarraigar preocupaciones destructoras de la libertad, y hacer desaparecer pretensiones a la obediencia pasiva, si bastasen por sí solas las declaraciones, aun las más solemnes de doctrinas abstractas. La fuerza de hábitos creados por tres centurias, será un obstáculo todavía para que en medio siglo las luces y la filosofía hayan de triunfar de ese coloso, después de una lucha terrible y obstinada. Las personas de los obispos en aquellos países eran, sin hipérbole, tan reverenciadas como la del gran lama entre los tártaros. A su salida a la calle se arrodillaban los indios, y bajaban la cabeza para recibir su bendición. Los frailes eran en los pueblos y aldeas distantes de las capitales, los maestros de la doctrina y los señores del común; en las ciudades grandes los directores de las conciencias de los propietarios y de las señoras. Los conventos de los dominicos y carmelitas poseían riquezas de mucha consideración, en bienes raíces rústicos y urbanos. Los conventos de religiosas en México, especialmente la Concepción, la Encarnación y Santa Teresa, tienen en propiedad al menos

tres cuartas partes de los edificios particulares de la capital y en proporción sucede lo mismo en las otras provincias. De manera que se puede asegurar sin exageración que los bienes que poseen los eclesiásticos y religiosos de ambos sexos ascienden al producto anual de tres millones de renta. Póngase en el peso de la balanza con respecto a su influencia estos valores y se podrá calcular aproximadamente cuál será en una población pobre, en que las propiedades están muy mal distribuidas.

Ahora entro en otra materia delicada, que puede considerarse como uno de los elementos de discordia de aquellos países, y que ofrecerá grandes embarazos a sus legisladores, en proporción de que vayan abandonando cuestiones pueriles y frívolas y se ocupen más profundamente de los verdaderos intereses de su patria. Hablo de la distribución de tierras hecha por los españoles, y del modo como están repartidas en el día. El gobierno español no podía dejar de hacer concesiones de tierras a aquellas personas que más habían contribuido a la conquista de aquél rico y bello territorio. Naturalmente los conquistadores escogieron los terrenos mejor situados y más fértiles en el orden de que cada uno se creía o tenía el derecho de obtener esta clase de recompensas. Las ricas y cuantiosas posesiones de los condes del Valle de Santiago, San Miguel de Aguayo, mariscal de Castilla, duque de Monteleone y otros, ocupan unos territorios inmensos y cultivables. Las otras fincas rústicas que rodean los pueblos y ciudades que pertenecen a los conventos y establecimientos piadosos han traído su origen de concesiones reales, otras de legados testamentarios, donaciones inter-vivos, y algunas pocas provienen de contratos de compraventa. La tercera clase de grandes propietarios es la de familias descendientes de ricos españoles, que compraron desde tiempos remotos tierras al gobierno o a los indios, cuando tenían un precio sumamente bajo, y fueron agregando sucesivamente hasta formar las haciendas que hoy valen desde medio millón de pesos hasta dos millones, como las de Los Reglas, Vivancos, Vicarios, Marqués del Jaral, Fagoagas, Alearaces y otros. La cuarta clase es la de los pequeños propietarios que tiene fincas rústicas cuyo valor no excede de seis hasta quince mil pesos, adquiridas por compra o herencia u otro título semejante.

He aquí cómo están distribuidas la mayor parte de las tierras de la República mexicana, especialmente las que rodean las ciudades o las grandes poblaciones. Todas esas posesiones están en manos de los españoles o sus descendientes, y son cultivadas por los indios que sirven de jornaleros. De siete millones de habitantes que ocuparán ahora aquel inmenso territorio, cuatro al menos son de indios o gente de color, entre los cuales noventa centésimos están reducidos al estado que he dicho anteriormente. Por

consiguiente, no existe en aquel país aquella graduación de fortunas que forma una escala regular de comodidades en la vida social, principio y fundamento de la existencia de las naciones civilizadas. Es una imagen de la Europa feudal, sin el espíritu de independencia, y el enérgico valor de aquellos tiempos.”

Finalmente haremos mención del pensamiento de Lorenzo de Zavala sobre lo que él consideró como los retos del México independiente:

“Hay, pues, un choque continuo entre las doctrinas que se profesan, las instituciones que se adoptan, los principios que se establecen, y entre los abusos que se sacrifican, las costumbres que dominan, derechos semif feudales que se respetan: entre la soberanía nacional, igualdad de derechos políticos, libertad de imprenta, gobierno popular, y entre intervención de la fuerza armada, fueros privilegiados, intolerancia religiosa, y propietarios de inmensos terrenos. Póngase siquiera en armonía los principios conservadores de un orden social cualquiera. Si se adopta *por convencimiento, por raciocinio, por un juicio* formado después de profundo examen, un sistema federal, que es lo que me parece más conforme a aquellos países, no por eso se debe copiar textualmente el de los vecinos del Norte, ni mucho menos artículos literales de la Constitución española.

El colmo del absurdo y la ausencia de todo buen sentido, es la sanción de los fueros y privilegios en un gobierno popular. Establézcase, si se quiere o se cree así útil al bien del país, una aristocracia eclesiástica, militar y civil; imítese, si se puede, las Repúblicas de Génova o Venecia; entonces que haya fueros y clases privilegiadas; que haya leyes para cada jerarquía, para cada corporación o para cada persona, si así se juzgare conveniente. Pero una Constitución formada sobre las bases de libertad más amplias, sobre el modelo de la de los americanos del Norte; conservando una religión del Estado sin tolerancia de la otra; tropas privilegiadas y jefes militares en los mandos civiles; conventos de religiosos de ambos sexos instituidos conforme a los cánones de la Iglesia Romana; tres millones de ciudadanos sin ninguna propiedad, ni modo de subsistir conocido; medio millón con derechos políticos para votar en las elecciones sin saber leer ni escribir, tribunales militares juzgando sobre ciertas causas privilegiadas, por último, todos los estímulos de una libertad ilimitada y la ausencia de todas las garantías sociales, no pueden dejar de producir una guerra perpetua entre partes tan heterogéneas, y tan opuestos intereses. Hágase desaparecer ese conjunto de anomalías que se repelen mutuamente”.

Se ha pretendido esbozar al personaje a través de los datos biográficos más conocidos sobre Lorenzo de Zavala, así como de su trabajo literario y referencias bibliográficas del mismo. Sin embargo, el verdadero Zavala sólo podrá salir a la luz cuando se estudie su obra con el rigor de la disciplina científica. Lorenzo de Zavala el hombre, el político, el ideólogo, surgirá poco a poco como resultado de la lectura crítica y sistemática. Su labor como administrador público, con sus aciertos y sus errores para forjar a México, la malhadada aventura de Texas y la tal vez contradicción de sus pensamientos, deberán ser descubiertos y expuestos con la objetividad que da, para el caso, la distancia histórica que los separa de la actualidad. El contexto socio-político en el que vivió, su posición como funcionario público frente a la realidad de su tiempo y su ideología, son tres aspectos que, sintetizados, conformarán el perfil de este interesante protagonista del nacimiento de México, como un país que pretendió su independencia.**

** Para la elaboración de este trabajo se consultaron las siguientes fuentes:

- Arredondo, Inés. *Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala, Ms*, 1965.
- Bellingeri, Marco. *De una Constitución a otra: Conflictos de jurisdicciones y dispersión de poderes en Yucatán (1789-1831)*.
- Brito Sansores, William. *Don Lorenzo de Zavala. Los Sanjuanistas y la Independencia*.
- González Ramírez, Manuel. *Prólogo, ordenación y notas de: Lorenzo de Zavala, Obras. El Periodista y el traductor, Porrúa, México, 1966*.
- Herrera Peña, José A. *Necesidad de un Estado nacional. La batalla por El Álamo, Crónica*.
- López Cámara, Francisco. *La génesis de la conciencia liberal en México. México a través de los Informes Presidenciales, Tomo 5, Vol. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976*.
- Ortiz Vidales, Salvador. *Don Guillermo Prieto y su época*.
- Pereira Carcaño, José A. *El movimiento de los sanjuanistas. Cómo se gestó la independencia de Yucatán*.
- Salado Álvarez, Victoriano. *La vida azarosa y romántica de Don Carlos María de Bustamante*.
- Vargas Márquez, Wenceslao. *Victoria, masón yorkino: siglo y medio de ausencia*.
- Vázquez, Josefina Z. *Historia de México, Tomo 7, Salvat, México, 1974, La Administración Pública*.
- Zavala, Lorenzo de. *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*.

EL ESTUDIO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Roberto Moreno Espinosa*

Introducción

El estudio y cultivo de la ciencia de la administración constituye uno de los objetos de investigación de ayer, de nuestro tiempo, y sin duda lo será aún en los próximos años; como tal corre en paralelo a la formación de los Estados modernos, y más específicamente con el surgimiento y desarrollo del moderno Estado burgués de derecho, toda vez que durante la época del Estado absolutista disciplinariamente se conoció como ciencia de la policía, en virtud de que ésta hacía alusión a las prácticas de policía del Estado de esta denominación (Estado de policía), un Estado por cierto genuinamente intervencionista, congruente con su vocación antifeudal y, por consiguiente centralizante.

El estudio de las ciencias de la administración con pretensiones disciplinarias surge en la época del Estado absolutista, de manera más acabada y en congruencia con las condiciones que rodearon y prevalecieron en el absolutismo austro-alemán, en este sentido, en paralelo al desarrollo del movimiento cameralista. Con el advenimiento del Estado de Derecho en la Francia de finales del siglo XVIII y principios del XIX Carlos Juan Bautista Bonnin, desarrolló su obra *Compendio de Principios de Administración Pública*, reconocida como el primer gran trabajo de ciencia de la administración de una nueva época.

El estudio de la ciencia de la administración pública, ha pasado por diversos momentos, vinculados a las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes, de esta suerte, el primer gran momento en el desarrollo de las ciencias de la administración, lo situamos en la fase culminante del cameralismo –el denominado cameralismo de los libros– y los trabajos de Lorenzo von Stein, toda vez que con el surgimiento del aludido Estado burgués de derecho, se generan las condiciones para la fundación de la Ciencia de la Administración Pública; sin embargo de manera paulatina, se torna dominante el estudio de la Administración Pública desde un enfoque fundamentalmente jurídico, por lo que será hasta mediados del siglo XX, cuando el estudio de la ciencia de la administración recupere y profile su propio método, en virtud de que como fenómeno histórico, es inherente al Estado moderno. En el presente se analiza el tránsito del arte

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Catedrático del posgrado de la FCPS.

de gobierno a las ciencias del Estado, de manera específica a la ciencia de la administración pública, se dedica un apartado a la fundación de ésta como resultado del quiebre del Estado absolutista y advenimiento del Estado de Derecho; dedico un breve espacio al análisis de la obra del alemán Lorenzo de Stein; a continuación se realiza un planteamiento en torno al repunte de la Ciencia de la Administración Pública a mediados del siglo XX; asimismo se destaca la orientación y perspectiva del cultivo hispano de la ciencia objeto de análisis, por último se realiza un recuento de alguno de los estudiosos mexicanos de la multialudida Ciencia y se efectúa una reflexión final.

Del arte del gobierno a la ciencia de la administración pública

La administración pública constituye, sin duda, una de las disciplinas más complejas en el concierto de las ciencias sociales, como tal ha tenido dos momentos fundamentales que apuntan a esclarecer y desarrollar su objeto y método, mediando entre estos una centuria aproximadamente, en efecto, el primero de tales momentos, arranca con la elevación de las ciencias camerales a cátedras universitarias¹² en la tercera década del siglo XVIII, en las universidades austro-alemanas, cruza el tiempo y espacio y se prolonga hasta el segundo tercio del siglo XIX, extendiéndose su cultivo a buena parte de Europa occidental e inclusive Hispanoamérica.

En el primer momento al que hacemos referencia, tiene lugar el movimiento más conspicuo en el estudio de la administración pública de la época del estado absolutista: El cameralismo, genuina ideología y concepción administrativa del Estado, que tiene sus precursores en el siglo XVI, su fase de desarrollo durante el siglo XVII y su culminación a partir de 1727¹³. Langrod al referirse a los antecedentes “prehistóricos” de la Ciencia de la Administración en Alemania, cita al cameralismo, al cual alude en los siguientes términos:

Si nos retrotraemos al siglo XVIII, en el continente europeo, tropezamos, ante todo, con los viejos “cameralistas” alemanes y austríacos, cuya huella se remonta hasta 1850, y que se dedicaron a estudiar la rutina de las oficinas administrativas (*camer*,

¹² El cameralismo y las ciencias camerales han sido estudiadas contemporáneamente por sendos autores, uno de ellos de origen italiano: Schiera, Pierangelo. *El cameralismo y el absolutismo tedesco*. Milano, per i tipi dell' editores dott. Antonio Giufre, 1968, el otro de origen mexicano: Guerrero Orozco, Omar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Edit. Fontamara, 1986; también se puede consultar del primero su ensayo “Cameralismo” aparecido en el *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteuci. México, Siglo XXI Edit., 1981, tomo I.

¹³ Existe una fecha exacta que debe tomarse como fecha de nacimiento del *cameralismo* en sentido propio: 1727, año en que el rey de Prusia instituyó en las universidades del Halle y de Fráncfort del Order las primeras cátedras de “ciencias camerales”. Schiera, Pierangelo, *Cameralismo*, en *op. cit.*, p. 206.

Kammer), procedimientos fiscales, técnicos y administrativos, el *arsadministrandi* (*‘Verwaltungskunst’*).

Se trata más bien de una mixtura científica primitiva de información relativa a la economía, contribuciones, política, gobierno, estadísticas, contabilidad, etcétera; mitad ciencia, mitad rutina. Sirvió sin embargo, para elevar el estándar de los servicios administrativos en Europa.¹⁴

Las publicaciones de los cameralistas en materia de arte de gobierno, fue de lo más profusa a lo largo de su prolongada existencia, (siglo XV-XVIII), las cuales adoptando un mayor rigor, sistematicidad e inclusive orientadas a disciplinar aquel, cuestión que se proyecta desde el momento en que se pasa del cameralismo de las oficinas al cameralismo de los libros, según la atinada idea de Small, que hace alusión al tránsito de la fase empírica a la fase académica del cameralismo; se trata de una impresionante producción que al ejemplificarla Langrod, refiere a la bibliografía cameralista de G. Georg Zinke, que comprendía más de 2000 títulos correspondientes al siglo XVII, y de los cuales, 500 tratan de administración financiera, 500 de otras materias (incluyendo 164 sobre administración agrícola). “En el siglo XVIII un sólo autor alemán, Johann-Jakob Moser (1701-1785), profesor en Tubinga, hace aparecer entre 1737 y 1774, 500 volúmenes que se resumía en una masa de materiales descriptivos de todos los dominios de la policía, bajo el título *Deutsches Staatsrecht*, llamados ordinariamente “*Moseriana*”¹⁵. De este calibre fue la obra de los cameralistas.

Así, no nos parece ninguna exageración la de Schiera al situar a los cameralistas como los autores e impulsores del tránsito del mero arte de gobierno a las ciencias y el Estado. Del cameralismo en su fase académica, Guerrero Orozco, ha destacado que “dejó de ser un mero conjunto de trámites oficinescos. Se convirtió en la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos”.¹⁶

Conviene señalar que la ciencia de la policía constituyó el eje fundamental de las ciencias camerales, la cual guarda un sentido sui géneris y persigue objetivos específicos, a saber: la felicidad y bienestar de los súbditos y el fortalecimiento y consolidación del Estado. Cabe añadir que el cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista.

¹⁴ Langrod, Georges, La ciencia de la administración pública en Francia en: *Revista de Ciencias Sociales*, San Juan de Puerto Rico, 1957, Vol. 1, No. 3, p. 497.

¹⁵ Langrod, Georges. *El pensamiento administrativo no jurídico*. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964.

¹⁶ Guerrero Orozco, Ornar, *op cit.*, p. 3.

Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar los complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a transmitirlos por medio de la cátedra” de la investigación y la difusión como fue el caso.

Fundación de la ciencia de la administración

La fundación de la moderna Ciencia de la Administración pública con sentido moderno, tuvo que esperar necesariamente el advenimiento del Estado de Derecho, cuestión que coincide con la fase terminal del absolutismo francés, producto de la conjunción de varias condiciones históricas que se dieron en la Francia de finales del siglo XVIII, catalizada por la revolución burguesa de mayor percusión universal –la Francesa de 1789– y académicamente hablando, de la lúcida mente de Carlos Juan Bautista Bonnin cuya obra se publica en 1808,¹⁷; es pertinente destacar que la secuela de la referida ciencia de la administración pública en el país galo, se dio en convivencia con el derecho administrativo; sin embargo, los cultivadores de éste último en el resto del siglo XIX, Gerardo, Cormenin, Macarel y Vivien, entre otros, lograron inhibir el desarrollo de la Ciencia de la Administración por casi un siglo, es decir hasta prácticamente la mitad del siglo XX, cuando el polaco-francés Georges Langrod, promueve el estudio de ésta desde una perspectiva no jurídica y hace su llamado de regreso a Stein, quien a mediados del siglo XIX había desarrollado su gran obra de *Teoría de la Administración* en su natal lengua alemana.

En cierto sentido, paradójicamente, la Ciencia de la Administración Pública encuentra las mejores condiciones en la España de la primera mitad del siglo XIX para un franco desarrollo, correspondiendo a Javier de Burgos y a Alejandro Oliván ser los descubridores, según categoría y apreciación de Eduardo García de Enterría, y a otros ser los colonizadores, señaladamente Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada de Herrera, Francisco Agustín Silvela y Manuel Colmeiro, que en el contexto de una monarquía constitucional adoptan a la administración pública como objeto de conocimiento, con vistas al mejoramiento de la función pública del régimen de derecho hispano.

Un cultivador español contemporáneo de la Ciencia de la Administración. Mariano Baena del Alcázar, se ha referido al estudio de ésta y del derecho administrativo durante la primera mitad del siglo XIX, clasificando

¹⁷ Bonnin puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa, en la que él mismo emplea este término en varias ocasiones a fin de caracterizar el significado de su tentativa. Publicada bajo el Imperio, y *sus principes d'administration publique avancé* deliberadamente, en su pretensión, con los escritos de la época precedente. Se trata, en efecto, desde una perspectiva que anuncia que en algunos aspectos la de Lorenz Von Stein, de –considerar a la administración como una ciencia– y con mayor precisión, como –la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados–, que debe encontrar su lugar entre las ciencias sociales. Chevallier, Jacques y Daniele Loschak. *Ciencia Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 25.

los estudios en dos grupos fundamentales, el primero, orientando a la construcción de una administración según el modelo francés, que busca sacar al Estado español de su aletargamiento, y un segundo grupo identificado por el estudio del derecho administrativo.

El primer grupo incluye a Silvela y a su trabajo: *Estudio práctico sobre la administración* (1839); Alejandro Olivan, –cuya obra: *De la Administración pública en relación a España* (1841) ha sido calificada por Eduardo García de Enterría como el primer gran tratado de ciencia de la administración en España–, y José Posada de Herrera y sus *Lecciones de administración* (1843-1845).

En el grupo abocado al cultivo del derecho administrativo sitúa a Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo* (1842-1844); Gómez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo español* (1843), y Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (1850); de hecho en los tres últimos conviven el estudio del derecho administrativo y la ciencia de la administración.¹⁸

De la corriente española es de subrayarse el impulso que brindan al estudio de la Ciencia de la Administración en la primera mitad del siglo XIX, sin embargo, al igual que en su vecina Francia, salvado este paréntesis se tornan dominantes los estudios de la administración desde una perspectiva jurídica.

La obra de Lorenzo Von Stein

Lugar especial ocupa Lorenzo Von Stein en los anales del estudio de la Ciencia de la Administración, su obra literaria acusa una versatilidad y en cierta manera una secuencia, dados sus estudios, en primer término desde un enfoque sociológico y a continuación desde la ciencia política. En tercer lugar abraza el estudio con mayor énfasis y profundidad de la Ciencia de la Administración, lo cual tiene una lógica, habida cuenta del papel que cubre la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad; Guerrero Orozco ha calificado a su obra *La teoría de la administración (Die Verwaltungslehre)* como una de las obras monumentales de la ciencia de la administración de todos los tiempos y en todos los lugares.¹⁹

¹⁸ Ver: Baena del Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid. Edit. Tecnos, 1988, pp. 56-59.

¹⁹ Editado en la ciudad de Stuttgart entre 1865 y 1868, EEUU en varios volúmenes La primera parte, impresa en 1865, analiza el poder ejecutivo; la segunda, publicada al año siguiente, estudia la teoría de la administración interna; la tercera y la cuarta, ambas editadas en el 67, abordan a la sanidad pública y el derecho de policía, respectivamente; la quinta, se refiere a la educación, al igual que la sexta, y que además concierne a la prensa, y la séptima examina a la administración económica. Las tres últimas se imprimieron en 1868. Guerrero Orozco, Omar. *La teoría de la administración pública*. México, Edit. HARLA, 1986, pp. 133-134.

Con Stein el estudio de la Ciencia de la Administración alcanza su máxima expresión durante el siglo XIX, alimentada de una teoría de la sociedad y del Estado por él desarrolladas que acusan un alto interés, y que hacen más consistente su teoría de la administración pública.²⁰ Citando una vez más a Langrod, cabe destacar con él que Stein es el “verdadero progenitor de la moderna ciencia administrativa, –sin olvidar a Bonnin– ve en esta rama del conocimiento el elemento decisivo de la ciencia del Estado y hace patente su preocupación, cuando considera hasta qué punto existe un desconocimiento general de su verdadera función. Defiende el carácter científico de dicha ciencia, analiza su relación con el derecho público y aboga por la reunión de ambos en un “todo cósmico”.²¹

Existe así, una necesidad por el estudio actualizado de la obra steineana, por ejemplo de su ciencia de la administración interna y de los apartados dedicados a la acción educativa gubernamental, que sin duda deberá alimentar –entre otros–, los marcos de referencia de la administración de la educación del moderno Estado burgués de derecho.

A partir de la obra de Stein, el estudio de la ciencia de la administración se transforma en el desarrollo de una teoría no jurídica de la administración pública, donde reiteradamente destaca la insuficiencia de dicho enfoque, en virtud de su excesivo formalismo, con vistas a explicar la naturaleza, carácter y objeto del Estado en actividad, del gobierno en acción, de las relaciones de la administración pública con el poder y con la organización. En suma de lo específico de las relaciones del Estado con la sociedad civil, o sea de la actividad organizadora de aquél, en la segunda.

La predominancia del derecho en el estudio del fenómeno administrativo público subrayo, se extiende por casi una centuria, será hasta finales de la década de los 50s del siglo XX cuando emergen brotes que de alguna forma retoman la tradición forjada por los cameralistas y más precisamente de la ciencia de la administración decimonónica, por lo que se habla de la *vuelta a Stein*, para hacer referencia a la necesidad de recuperar la rica tradición inaugurada por los cameralistas, por los teóricos de la ciencia de la policía, y que concluye con los estudios de Stein, que cierra a su vez un período por demás prolongado e interesante en el desarrollo del estudio de la ciencia de la administración.

²⁰ Conviene señalar crisis una traducción al español de la obra de en Stein, movimientos sociales y monarquía editada en Madrid por el Centro de Estudios Constitucionales, 1981 (1850), donde desarrolla gran parte de su teoría de la sociedad y el Estado, siendo una de las escasas obras traducidas de la basta de Lorenzo Von Stein.

²¹ Langrod, Georges. “La ciencia... *op. cit.*, p. 53.

El resurgimiento del estudio de la ciencia de la administración en la segunda mitad del siglo XX

El segundo gran momento al que hacemos referencia, es propio del citado siglo XX e inicia a finales de la década de los cincuenta y se prolonga hasta nuestros días, en este sentido, el repunte en el estudio de la ciencia de la administración tendría una duración aproximada de tres décadas, tal fenómeno tiene lugar en buena parte de Europa Occidental –en el presente ensayo sólo haremos una breve referencia a autores franco-españoles– y de Latinoamérica, en particular en nuestro país donde se desarrolla una destacada labor en esta dirección.

En el caso francés, me parece que G. Langrod, es uno de los autores más entusiastas en retomar los estudios en administración en una perspectiva no jurídica, y además encaminados por una senda metodológica más identificada con la ciencia de la administración de pretensiones autónomas, aunque ciertamente destacando sus relaciones con otras disciplinas sociales, subrayando la interdisciplinariedad de aquella, pero rechazando el eclecticismo en que es fácil incurrir, además de incorporar el ingrediente de la historicidad que lo lleva a evaluar la trayectoria del pensamiento y praxis administrativa en el tiempo y el espacio.²² En 1964 Langrod hacía las siguientes reflexiones, en torno del estudio de la administración como ciencia:

“Indudablemente la ciencia de la administración pertenece a la familia de las Ciencias Sociales, ya que el ‘fenómeno administrativo’ es un ‘hecho social’ particular, que exige ser aclarado por todas las ciencias sociales, cuyo éxito contemporáneo corre parejo con el perfeccionamiento del método científico. No basta ya con apoyarse más en el derecho en tanto que disciplina esencial, o sea, exclusiva, para el estudio de las relaciones sociales. Nos emancipamos también del imperio de la sociología única que no corresponde más que a uno de los aspectos de la vida comunitaria –agrega. Hay que acudir a los resultados de las ciencias más diversas: la ciencia política, historia, etnología, psicología social, economía, relaciones internacionales, cibernética”.²³

²² De Langrod, pueden ser consultadas en español sus trabajos ya citados en este ensayo, además su *Tratado de Ciencia Administrativa*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, publicado originalmente en francés en 1966.

²³ Langrod Georges. *El pensamiento ... op cit.*, pp. 32-33.

En relación al estado actual de la ciencia administrativa en Francia, Chevallier y Loschak han destacado la labor de Boudiguel y Kessler y su obra: *La administración francesa* –Guía de investigación– (1970) y otros trabajos de estos autores: *La investigación administrativa en Francia* (1968), y *Los problemas actuales de la investigación administrativa* (1971); de Michel Crozier *El fenómeno burocrático* (1963); de L. Sfez, *Crítica de la decisión* (1973); de E. Suleiman, *Los altos funcionarios y la política* (1976).

Es manifiesto cómo el estudio de la ciencia de la administración –ciencia administrativa para los autores antes citados–, no tiene un desarrollo lineal sino que hace alusión a los múltiples y variados problemas que enfrenta la acción gubernamental.

Chevallier y Loschak, en coincidencia con Langrod, plantean la interdisciplinariedad de la ciencia de la administración, en el contexto de la búsqueda de la autonomía de ésta, destacando que “plantear el problema de la autonomía de la ciencia administrativa equivale a interrogarse sobre la posibilidad de su existencia, no a postular una ruptura con las otras ciencias”²⁴, en este sentido proceden a establecer los vínculos y especificaciones entre la ciencia administrativa y la ciencia política, asimismo entre aquella y las ciencias de la administración. En este segundo caso, llevan a cabo una serie de aproximaciones, intentando esclarecer aspectos parciales de la administración.

Las aproximaciones a las ciencias administrativas, las derivan a partir de un conjunto de disciplinas que desde sus respectivas preocupaciones abordan el estudio de la administración pública, tal es el caso del derecho, la historia, la economía, la filosofía, la psicología y el psicoanálisis, la sociología e inclusive la lingüística, de esta suerte se estaría hablando del derecho administrativo, de la historia, economía, filosofía y sociología de la administración; de la psicología y psicoanálisis aplicados al estudio de la administración, así como del lenguaje administrativo (aproximación lingüística). Finalmente relacionan a la ciencia administrativa con la ciencia de las organizaciones –de patente angloamericana fundamentalmente.

Al aproximarse al objeto del estudio de la ciencia administrativa, analizan críticamente el hecho administrativo como objeto de dicha ciencia, en tanto que haría de aquella una mera gestiología, asimismo, les resulta insuficiente “la definición de la ciencia administrativa como ciencia de la

²⁴ Chevallier, Jacques y Danièle Loschak, *Ciencia... op. cit.*, p. 43.

administración pública, en la medida en que se refiere a un objeto poco elaborado, preconstruido y que no se propone un punto de vista específico sobre este objeto, susceptible de fundamentar la autonomía de la ciencia administrativa”.²⁵

En el contexto anterior, cae por su propio peso la interdisciplinariedad de la ciencia administrativa, en el intento de construirla como una ciencia autónoma, e integrada simultáneamente a la familia de las ciencias sociales. Un elemento que resulta de la mayor relevancia en los planteamientos de Chevallier-Loschak, al abordar y situar el objeto de la ciencia administrativa, es su coincidencia en torno a que el objeto se construye a partir del método, así cuando se refieren a la construcción de una ciencia en el conjunto del campo de los haberes científicos que reclama su autonomía en relación a otras ciencias, destacan “que el objeto no preexiste a la ciencia, sino que, al contrario, es construido por ella en función de una problemática determinada”.²⁶

Lo antes destacado tiene relevancia, no únicamente por tratarse de un planteamiento de dos publiadministrativistas altamente representativos del pensamiento contemporáneo de la ciencia administrativa en Francia, sino además porque se colocan en situación opuesta a una de las perspectivas españolas de amplio reconocimiento, encabezada por Mariano Baena de Alcázar, de quien haremos mención en nuestro siguiente apartado.

La perspectiva española en el estudio de la ciencia de la administración

España cuenta con una rica tradición en torno al cultivo de la ciencia de la administración, sin embargo, no fue la excepción durante la segunda parte del siglo XIX y buena parte del XX, toda vez que también se hace dominante el enfoque jurídico en el estudio de la administración pública; esta tendencia se revierte en lo fundamental reitero, a partir de finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, con la obra de publiadministrativistas como Juan Beneyto, Eduardo García de Enterría, Luciano Parejo Alfonso, Alejandro Nieto, Sebastián Martín-Retortillo Baker, Fernando Garrido Falla, Martín Mateo, Luis Jordana de Pozas, y Mariano Baena de Alcázar, entre los más destacados.

Quizá la obra de Baena del Alcázar constituya el acercamiento más logrado en el intento de construir la ciencia de la administración, y su obra *Curso de Ciencia de la Administración*, la que sintetiza el pensamiento de este autor

²⁵ *Ibid.*, p. 59.

²⁶ *Ibid.*, p. 59

de formación jurídica pero con una visión interesante desde la Ciencia de la Administración como lo demuestra fehacientemente; así, al situar a la administración pública como objeto de conocimiento científico, de entrada plantea que “el fin perseguido por esta llamada ciencia de la administración es el conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad.”²⁷

El Prof. Baena de Alcázar, nos introduce a un planteamiento sobre el que es menester reflexionar profundamente, puesto que va a situar a la ciencia de la administración pública como una ciencia “atípica” en el concierto de las ciencias sociales, de esta suerte conviene tener en cuenta los siguientes apuntamientos de nuestro autor: –quien llama la atención a renunciar a la obsesión metodológica de intentar construir una ciencia convencional.

“En nuestro caso tiene lugar un predominio del objeto sobre el método. Es el objeto el que dota de unidad científica a la materia, y por ello acaba de afirmarse que no se trata de yuxtaponer capítulos de las ciencias sociales pura y simplemente, como sucedería en un estudio pluridisciplinario. Ello nos conduce, desde luego, a descartar una preocupación estrictamente científica. Si no más bien todo lo contrario. Precisamente por esta peculiaridad de la ciencia de la administración es más necesario que nunca precisar las condiciones de conocimiento, pero ello ha de hacerse a partir del objeto y no del método”.²⁸

Situación el objeto de conocimiento científico de la ciencia de la administración y su estudio, lleva pues por necesidad al autor a referirse al poder y a su presencia en la sociedad, por tanto, a los vínculos entre aquel y la organización, en este sentido, hace alusión al “complejo de medios materiales, financieros, y personales para llevar a cabo su actuación en la sociedad que pretendidamente consiste en prestar servicios a los ciudadanos, pero que puede resolverse en el mantenimiento puro y simple en el poder de una persona o grupo”. En palabras mismas del autor, “el objeto de conocimiento científico propiamente dicho es el conjunto inseparable que forman la organización y los grupos que la manejan habitualmente”.

No es propósito en este ensayo descender al fondo de los problemas del desarrollo de la ciencia de la administración y su estudio, sino como ya fue planteado, se trata de situar los dos momentos en que a nuestro parecer

²⁷ Baena de Alcázar, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnos, 1988, p. 28.

²⁸ *Ibid.*

se han abordado y desarrollado ex profeso el estudio de la administración pública desde una perspectiva científica, escudriñando en sus posibles especificidades y naturaleza, las cuales el autor a que estábamos aludiendo, plantea como características, de las que se desprenden las condiciones de conocimiento, a saber:

- La especificidad respecto a las organizaciones privadas;
- Extensión y fragmentación de las administraciones públicas contemporáneas;
- La contingencia de las administraciones públicas y, finalmente:
- La interdependencia entre política y administración.

En suma, las aportaciones del Prof. Baena de Alcázar, nos acercan de manera sustancial tanto al objeto de conocimiento, las especificidades de este, los problemas de orden metodológico que es necesario enfrentar y resolver, asimismo, sitúa su obra en una perspectiva fundamentalmente europea, por tanto, contextualiza su trabajo histórica, política y socialmente, y toma distancia de las teorías de la organización, que ven a la administración pública como una organización más “cuya única finalidad –a decir del autor–, sea la eficacia inmediata y por tanto ignorada la diferencia abismal que media entre el poder público y las organizaciones privadas”.²⁹

Aproximación al estudio de la ciencia de la administración en el caso de México

El estudio y cultivo de la ciencia de la administración pública en México, ha corrido en paralelo al de instituciones, como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, las universidades públicas y privadas que han establecido las carreras en ciencias políticas y administración pública, e inclusive en el ámbito de la investigación aplicada, se inscribe la labor desarrollada por la Dirección General de Estudios Administrativos de la extinta Presidencia de la República, referirse a ello constituye una labor de ensayos y que desde diversos enfoques, ya ha sido emprendida por destacados autores; asimismo, no hacemos alusión al fundador de la ciencia de la administración pública como objeto de estudio, desarrollando trabajos de una alta factura.

Conviene, sin embargo, apuntar que de las instituciones antes señaladas, el INAP arranca formalmente sus actividades el 16 de abril de 1955, en enero de 1956 inicia a su vez el cultivo de las ciencias administrativas a

²⁹ *Ibid.*, p. 46.

través de la *Revista de Administración Pública* (RAP), órgano de difusión del Instituto, y que salvo breves interrupciones (1960-1964) se ha venido publicando hasta el momento actual, en ese mismo año de 1956, “se incorporó al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica. Esta presencia internacional se consolidó al constituirse en 1957 en la sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas”.³⁰

La Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, como es sabido, se crea en julio de 1950, ofreciendo inicialmente las licenciaturas de: Ciencias Sociales, Ciencias Políticas, Ciencias Diplomáticas, Periodismo y un Diplomado en Carrera Consular.³¹

Posteriormente se crean licenciaturas similares en otras universidades del país, lo que ha contribuido ciertamente a crear condiciones importantes para el cultivo de la ciencia de la administración, sin embargo, el desarrollo de esta última en el ámbito de los espacios universitarios, también se vio fuertemente influenciada por el enfoque jurídico, y aun por el enfoque gerencialista, es decir que la enseñanza de la administración pública, se enfocó en gran medida como una “cuestión de negocios” o enfoque gerencial, por tanto el estudio de la ciencia de la administración, no se dio por así decirlo, de manera automática.

Tuvieron que pasar varios años para que la semilla sembrada en los espacios académicos citados, empezara a dar sus frutos, fue así que hasta muy entrada la década de los setenta, se empezaron a generar obras de ciencia de la administración en nuestro país, que rebasan el enfoque meramente jurídico o de corte pragmático que limitaba su emergencia y consigue desarrollo.

Es en torno a la obra de Omar Guerrero Orozco con la cual se perfila un impulso amplio y definitivo en el estudio de la ciencia de la administración, todavía recordamos el impacto que tuvo su primer trabajo, publicado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con motivo de su 25 aniversario: *La teoría administrativa de la ciencia política*, cuya primera versión constituyó su ensayo de investigación, presentando con motivo de su concurso de oposición, a través del cual se incorporó a la planta docente de carrera de la citada Facultad.

³⁰ INAP, folleto institucional, México, 1989, p. 7.

³¹ Existe un interesante estudio acerca de la trayectoria de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, elaborado por el Mtro. Francisco José Díaz Casillas. *Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en ciencias políticas y administración pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1988.

Su segundo trabajo, *La administración pública del Estado capitalista*, no corrió con menos suerte que el primero, toda vez que le permitió obtener el grado de doctor en administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, además el primer lugar en el Certamen de Administración Pública 1978, al que convoca anualmente el INAP, desde 1976.³²

Los trabajos del Dr. Guerrero, se inscriben plenamente en el estudio de la ciencia de la administración, así, desde sus primeros trabajos hasta los últimos se percibe una preocupación por acceder a fuentes que recrean el pensamiento y acción administrativa en el tiempo y en el espacio; sus esfuerzos van orientados a demostrar la especificidad de la administración pública y las características que adopta en las diversas coordenadas espacio-temporales por él analizadas.

En torno al objeto y método de la ciencia de la administración, se inclina por anteponer el objeto de estudio a los problemas del método, dejando en claro que dentro del conjunto de las ciencias sociales, la ciencia de la administración es la excepción, no la regla, podemos percibir además buena parte de su línea de investigación cuando afirma que:

“Para nosotros lo importante es la materia, a saber, la administración pública tal como ha sido estudiada desde el punto de origen de la ciencia de la administración. Lo relevante —añade—, es el proceso histórico de acumulación de conocimiento, que nos permite entender al Estado tal cual es, más en lo particular a la administración pública como el Estado en actividad”.³³

En virtud de que nos hemos propuesto en el presente, únicamente plantear un panorama general, dejamos para otro ensayo, entrar a más detalle en la obra de Omar Guerrero, no sin antes destacar que su trabajo *Teoría administrativa de la ciencia política*, publicado en 1976, sería el pionero de una obra que se transformó en una escuela que cuenta actualmente con el reconocimiento en el ámbito nacional e internacional, en este sentido su labor ha sido determinante en la formación de un buen número de estudiosos

³² Posteriormente a 1978, el Dr. Guerrero Orozco ha publicado varios libros que tienen como eje central en lo fundamental el estudio de la ciencia de la administración, entre los que hay que contar: *El proceso histórico de la acción gubernamental, la administración pública en el modo de producción asiático*. México, INAP, 1982; *Introducción a la administración pública*. México, HARLA, 1985; *Las ciencias de la administración en el estado absolutista*. México, edit. Fontamara, 1986; *La teoría de la administración pública*. México, HARLA, 1986, y: *El Estado y la administración pública en México*. México, INAP, 1989.

³³ Guerrero Orozco, Omar. *La teoría ... op. cit.*, p. XVII.

de la administración pública en nuestro país y de colegas de otros países latinoamericanos, entre los que podemos considerar a Puerto Rico, Ecuador y Argentina hasta donde tenemos conocimiento.³⁴

Una labor fundamental en pro de la ciencia de la administración pública ha sido impulsada en nuestro país por el Dr. José Chañes Nieto, desde su posición como Director General de Estudios Administrativos de la antigua Secretaría de la Presidencia, asimismo como Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) –hoy extinto– de la FCPS de la UNAM, y desde entonces parte del Comité Editorial del INAP, así como derivada de sus múltiples ensayos sobre la materia aparecidos en revistas especializadas.

La obra de José Chañes Nieto, a nuestro parecer, se encuentra orientada fundamentalmente al estudio de la administración pública federal y estatal. Uno de sus trabajos dedicados al análisis de los antecedentes y situación actual de la investigación sobre la administración pública de México, arroja luces sobre fuentes de alto calibre en donde podemos rastrear a su vez el estudio de la ciencia de la administración en nuestro país, además de las instituciones, actores y condiciones para llevar a cabo una labor investigativa en la materia, vinculada al cultivo de la ciencia de la administración y de la praxis administrativa.³⁵

Para concluir, es pertinente agregar que existe, una producción en el país que explícitamente hace referencia a la ciencia de la administración, que data de la década de los setenta y ochenta, trabajos sobre los que ya no hemos de extendernos, sino únicamente hacer referencia a sus autores, tal es el caso de José R. Castelazo, Luis F. Aguilar Villanueva, Cipriano Flores Cruz, José Galván Escobedo, Francisco José Díaz Casillas, y Ricardo Uvalle Berrones, y otros a quienes seguramente no hacemos justicia; respecto de la investigación aplicada en materia de administración pública,

³⁴ Entre algunos de los trabajos de investigación que han contado con la dirección y asesoría del Dr. Guerrero, se encuentran los siguientes: Uvalle Berrones, Ricardo. *La conformación de la administración pública capitalista*. México, UNAM, 1981; *El Gobierno en acción*. México. FCE, 1984; *La teoría de la Razón de Estado y la administración pública*, tesis doctoral, México, 1991. aun sin publicar; Santana Rabell, Leonardo. *La experiencia de la planificación en Puerto Rico*, tesis doctoral, Gonzáles Ortiz, Beauregard. *Fundamentos epistemológicos de la administración pública capitalista*, tesis de maestría; Díaz Casillas, Francisco José. *La administración pública novohispana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988. Sampere Vilet, Francisco. *Los libros de administración en el Islam*, tesis doctoral, México, UNAM, 1986, etcétera. Ver además el Estudio preliminar de León Cortinas-Peláez, en: Guerrero, Omar. *La teoría de ... Op cit*.

³⁵ Nos referimos a su ensayo: “La investigación sobre la administración mexicana”, aparecido en el número especial de la RAP, conmemorativo del 25 aniversario del INAP, (México, 1980), versión que de manera ampliada publicó el CIAP (México, FCPS, UNAM, 1984), y que el autor ha actualizado, hasta hacer referencia a aproximadamente 800 fichas de otras tantas obras que estudian diversos aspectos de la administración pública mexicana, y también desde diversos enfoques; citamos este dato cuantitativo, toda vez que en la primera versión nuestro autor, inserta aproximadamente 50 fichas, debemos agregar que la tercera versión se encuentra inédita.

la lista es considerable y, tampoco haremos referencia a ella, toda vez que se inscribiría fundamentalmente en el ámbito de la ciencia de la organización administrativa.

Consideraciones Finales

El cultivo de la ciencia de la administración, contempla dos momentos históricos en que tiene lugar su desarrollo: el primero comprendido entre 1727, fecha de inicio de la fase académica del cameralismo, y 1870, coincidente con la publicación de una de las últimas obras sobre ciencia de la administración de Lorenzo von Stein (*Manual de teoría de la administración*); el segundo momento, situado a finales de la década de los cincuenta del siglo XX y el momento actual, lo que hace suponer que la recreación contemporánea de la ciencia de la administración cuenta un poco más de tres décadas.

- La labor de los cameralistas y de los teóricos de la ciencia de la policía no cameral fue determinante para perfilar el estudio del mero arte de gobierno hacia las ciencias del Estado, y ciencias de la administración del Estado absolutista; la ciencia de la administración del moderno Estado burgués de derecho, tiene su cuna en la Francia de finales del siglo XVIII y principios del XIX, coincide así, con la caída del Estado absolutista y advenimiento del genéricamente denominado Estado de derecho. Corresponde a Juan Bautista Bonnin, la tarea de abstraer y analizar desde el lente de la acción gubernamental y de las nuevas condiciones de la naciente sociedad burguesa, fundar la ciencia de la administración.
- Posteriormente a la labor de Bonnin y con la consolidación del Estado de derecho, en otras latitudes, se inicia el cultivo de la ciencia de la administración tal, es el caso de países como España en donde tiene lugar un genuino *boom*, durante la primera mitad del siglo XIX; Italia— caso al que no hacemos referencia en el presente—, también participa de dicho cultivo, habiendo sido permeado el pensamiento italiano por la corriente alemana; el caso alemán acusa características relevantes, en tanto que en su seno se desarrollaron las ciencias camerales y la ciencia de la administración más elaborada del siglo pasado, sintetizada en la obra de Lorenzo de Stein.
- El derecho administrativo se desarrolla en paralelo al Estado de derecho y sienta sus reales al subsumir y eclipsar el estudio de la ciencia de la administración, es hasta la segunda mitad del siglo

XX cuando el estudio de la ciencia de la administración retoma su “segundo aire”, fenómeno que también es característico de nuestro país.

- Entorno al objeto y método de la ciencia de la administración no existe un consenso, lo que, evidencia lo inacabado de la misma, para algunos autores al inscribirse ésta en el territorio de las ciencias sociales, participa de su misma racionalidad metodológica, supeditando, por tanto, el objeto al método –el objeto no preexiste a la ciencia– se afirma, en tanto que para otros, es la excepción a la regla, o sea que “tiene lugar un predominio del objeto sobre el método”.

MANUEL COLMEIRO Y SUS APORTES A LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Carlos Fontes Martínez**

El autor pertenece a toda una generación de cultivadores de la teoría de la administración pública, representando fielmente aquella corriente hispana muy cercana al derecho administrativo.

Colmeiro inicia su exposición afirmando que cuatro ciencias auxiliaban al estudio de la administración: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. En el sentido de que señalan sus fuentes, la segunda le traza sus límites, la tercera le comunica sus principios y la última le sugiere datos y noticias.

Para Colmeiro el derecho político es la base en que descansa la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicación: "...Este elemento es la nación misma quien se dicta, con sus necesidades, su religión, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria, y en fin con todas aquellas circunstancias que constituyen la historia de cada pueblo y se manifiestan en su jurisprudencia consuetudinaria. Estas leyes, por lo mismo que son de suyo variables ceden difícilmente a la codificación.³⁶

El autor, como estudioso del derecho administrativo, enfoca su objeto en ordenar por categorías las leyes y los actos administrativos para aplicación. Así Colmeiro empieza el desglose de su obra con el objeto de prestar un servicio al Estado formando un copioso repertorio de legislación y jurisprudencia administrativa.

El fundamento de la sociedad política es el inicio de este servicio al Estado, el establecimiento de la sociedad no fue adquirida ni premeditada: El sistema de las convenciones o pactos, como origen y fundamento de la asociación civil, repugna la creación de las leyes, porque supone contingentemente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una condición inviolable de su triple naturaleza como ser físico, moral e intelectual a un tiempo. El hombre tiene horror al aislamiento, porque fuera de la sociedad no se ve sino la nada, y su espíritu se agita dolorosamente en el vacío.

* Egresado del V Concurso de Estudios Superiores en Administración Pública (ESAP) 1990-1992, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, con sede en Alcalá de Henares, Madrid.

³⁶ Colmeiro, Manuel. "De la Ciencia Administrativa" en Revista de Administración Pública (RAP) Edición Especial en Memoria de Gabino Fraga, Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México. Noviembre de 1982.

Colmeiro establece que el poder nació con la sociedad en la medida que ésta apareció con el hombre. El poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley y su esencia la justicia. El poder es siempre uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas e inmutables, pero las formas del poder son varias y de institución puramente humanas. Es claro que Colmeiro no puede ocultar su positivismo jurídico al hablar de la inmutabilidad de las leyes de la naturaleza, pero cuando trata al poder engloba todos los elementos que lo transforman. Como la inquietud del pensamiento, la veleidad de los afectos, lo inestable de nuestras necesidades y deseos, las mismas desigualdades naturales impiden que haya un tipo originario de organización política, un sistema uniforme y permanente de existencia social.

Al tocar el tema de la libertad establece que se debe mover dentro de determinados límites, dado que si bien la naturaleza no impone límites la ley no tiene por qué dejar de dictar y máxime cuando, a decir de Kant, la ley es la máxima expresión de la razón. La ley es el fundamento de la existencia para que ésta sea conforme con la organización física y moral, y lejos de someter al individuo, le permite integrarse hasta lograr la perfección.

La idea del Estado para Colmeiro se define como el conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, de aquí que al número de personas que componen al Estado se les denomine ciudadanos con una serie de derechos y sujetos a determinadas obligaciones. Además se presume de la existencia de un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer, guían a la sociedad según los fines establecidos.

Los elementos integrantes del Estado para el teórico español existen a través de la presencia simultánea de dos caracteres: una voluntad espontánea en su concepción y libre de manifestaciones para que la ley corresponda a las ideas o intereses dominantes en la nación. Con los requisitos de no aplicar la voluntad colectiva simultáneamente y conformar una autoridad que ejerza la facultad de concentrar y reasumir en una voluntad simple la voluntad compleja de los asociados. El otro carácter es la construcción de una fuerza a quien se confíe la Dirección Única de la actividad social.

El ejercicio de la soberanía es un concepto entendido por el autor como la reasunción de la voluntad y fuerza social, el alzar el régimen de la libertad política sobre los cimientos indestructibles de la libertad individual.

Para Colmeiro las voluntades individuales sólo deben ser sustituidas por la voluntad social, sólo en casos excepcionales y sin sujetar a los individuos a

las únicas restricciones que implican el respeto al derecho de cada uno y al bien de la comunidad. Así la autoridad social tiene el encargo de proclamar aquella voluntad y dirigir aquella fuerza, para proteger la espontaneidad del pensamiento y de acción en cada individuo. Las enseñanzas de la historia muestran el triunfo de aquella sociedad donde la actividad individual ha sido más respetada, ya que la sociedad recoge todos y cada uno de los frutos del pensamiento y obra de sus individuos.

La misión de la autoridad social corresponde conservar el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anárquica y las fuerzas sociales que propenden a una concentración despótica.

La idea del poder político, para el autor, es la voluntad social expresada en el órgano de sus intérpretes legítimos y seguida de efectos, ya que la vida de las sociedades se revela en el libre ejercicio de las facultades de deliberación y ejecución.

El gobierno es la dirección de la voluntad y el encaminamiento de la acción social hacia el bien común, a través del ejercicio de un poder general que sustituye a los poderes individuales, en suma el gobierno reasume todos los poderes públicos y posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente que es el que dicta la ley, declara el derecho y provee al bien común, es decir que legisla, juzga y administra.

Esta triple acción constituye un elemento central y lo refuerza citando a Montesquieu que critica a la concentración de poder expresada en el sentido de que: “Cuando el poder legislativo se reúne en el poder ejecutivo en la misma persona o cuerpo de magistratura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo, monarca o el mismo senado dicten leyes tiránicas. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarían a merced de un arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar a oprimir”.

Para Colmeiro, la teoría de Montesquieu debe ser de limitación de poderes no de separación y según él, cualquiera que sea la organización política de un Estado, sus poderes públicos se limitarán recíprocamente, porque todo poder ilimitado, es un poder absoluto, indefinido, que destruye los derechos individuales o puede arrebatarles su precaria existencia.

De esta forma, administrar equivale a gobernar, es decir a ejercer el Poder Ejecutivo. Colmeiro lo define como un poder que representa a la sociedad

en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley, pero sin atribuciones en cuanto a la legislación y a la justicia.

Sin embargo, el autor llega a la dicotomía entre política y administración al establecer que la política interior imprime una dirección moral a la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. En materia de política exterior vela por los intereses colectivos del Estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas o comerciales con las potencias extranjeras.

El núcleo del pensamiento de Colmeiro lo constituye la administración, al definirla como el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros. La ciencia de la administración abraza todos los intereses y las necesidades de la sociedad, como fomentar el bien, combatir el mal, sea por causas físicas, o por causas morales, lo que es una tarea inmensa del poder administrativo. Aquí es importante citar la concepción de que: "...La administración acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos". Una definición capital y contundente sin duda alguna.

La administración es cual otro ángel tutelar del hombre, porque a cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara o nos reprime: de suerte que en medio del absoluto aislamiento de los conciudadanos éstos no viven solos porque la autoridad de la administración los sigue en todo momento.

Para Colmeiro las escuelas públicas de arte, obstetricia y los asilos de maternidad son prueba de que antes de nuestro nacimiento somos ya objeto de la administración. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud, hallan siempre cobijo y protección en la administración. Así, la juventud recibe enseñanza, la edad viril trabajo, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y el criminal castigo. A la administración se le debe la abundancia y los alimentos sanos, los artículos de comodidad y de lujo que hacen amables la vida, la protección de la industria y la difusión del comercio. El encanto que nos produce las maravillas del arte, los jardines públicos son placeres que procura la administración pues cuida del ornato de los pueblos y del bienestar de los habitantes.

Colmeiro llega a la cima cuando establece que nada es indiferente a la administración, desde lo más grande hasta lo más pequeño, nada parece pequeño a los ojos de la administración, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de ahí que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme la permanente acción y su perseverancia infatigable.

Así, el objeto de la administración son las necesidades naturales, materiales y morales de los pueblos: su fin, satisfacerlas con la mayor amplitud posible y a costa de sacrificios menores en la medida de lo posible. Lo que requiere especificar que la administración atiende necesidades morales en el sentido de que son necesidades del pensamiento o intelectuales.

Para Colmeiro la administración no sólo acude a satisfacer las necesidades existentes, sino a prever las futuras, ya que la función preventiva se distingue de la represiva inherente a la naturaleza de la acción judicial.

Las necesidades a satisfacer no sólo para la conservación de la sociedad sino también para su perfección y adelanto.

Es importante mencionar que la administración acude a satisfacer necesidades públicas exclusivamente y de éstas sólo atiende a las que no pueden abandonarse sin inconveniente alguno y sin peligro a la actividad individual, o mejor dicho, al mercado. La regla general es que el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

De esta forma, la administración no puede intervenir y sofocar todo sentimiento individual, no puede trastornar las leyes del orden, sustituyendo la voluntad ciega y forzada de muchas acciones arbitrarias del Estado encima del movimiento espontáneo y colectivo de los hombres. Con todos y estos límites las palabras centrales del quehacer administrativo son prever, ver y proveer, mismas que resumen toda la acción de los gobiernos.

La acción administrativa es entendida como la misma actividad social que se concentra para constituir el poder político que irradia la forma de administrar. Por este motivo la acción administrativa no supone la intervención de ninguna voluntad ni fuerza extraña, es la organización de las fuerzas y de las voluntades pertenecientes a la sociedad por el sólo hecho de asociarse.

Esta misma acción administrativa a decir del autor contiene una serie de reglas, la primera es que esta acción se debe ejercer en los hombres y en

las cosas. En los hombres porque el gobierno al no absorber la libertad individual debe permitir, a través de la libertad, el nacimiento y desarrollo de ciertos sentimientos en el hombre con respecto al objeto y fin de la sociedad.

La segunda es que la acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos al abuso. De aquí se desprenden los conceptos de interés individual e interés público o bienestar general. El primero entendido como la variedad de sentimientos e inclinaciones que determinan la conducta individual y el segundo como la suma de todos los intereses privados que componen el bienestar general.

La acción administrativa debe suavizar los enfrentamientos cuando los intereses individuales chocan entre sí ya que el orden social exige que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad una unión armónica de todos los intereses. Además del triunfo de un gobierno moderado y una administración moderadora sobre todas las hostilidades individuales.

Así, la acción administrativa no puede ser pura y simplemente negativa o indirecta, limitada a remover los obstáculos del desarrollo del pensamiento y del trabajo individual, lo importante estriba en que esta acción sea positiva y directa, tomando la administración la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil o ciego, discordante o sospechoso.

Para Colmeiro la acción administrativa debe respetar la acción individual pero también tiene que regular el ejercicio de estas fuerzas dentro del Estado, por lo que se necesita de un poder activo y fuerte con la misión de aplicar la ley a todos los individuos, quienes deben ser tratados en las mismas condiciones y juzgados por las mismas medidas, así la administración ejecuta un trabajo de ponderación y equilibrio que no siempre está dotado de un poder de veto que entorpece.

La idea central es que el gobierno no es sólo un escudo es también una palanca.

La acción administrativa se ejerce en las cosas ya sean del dominio público o privado, siempre son medios para satisfacer las necesidades humanas y son recursos para la existencia misma del hombre. La administración actúa contra las cosas nocivas que dañan a la población y favorece el desarrollo de aquellas que benefician a los ciudadanos.

Colmeiro establece que la acción administrativa con respecto a las cosas es positiva y negativa, ya que cuando se seca una laguna para purificar al ambiente ésta es una obra positiva sobre las cosas, pero cuando se trata de remover obstáculos para el desarrollo del trabajo individual se ejerce una acción negativa.

Debido a la movilidad y volatilidad de los problemas que se presentan en la acción del gobierno, la ciencia de la administración debe ser variable y el poder que la aplica muy flexible. Sin embargo, se deben buscar las reglas del arte de gobernar a los estados,³⁷ cuidando siempre de distinguir con claridad lo abstracto de lo concreto. Es decir, la verdad científica que inquiriere el filósofo, de lo que reclama la verdad de conveniencia que debe realizar el estadista.

En opinión de Colmeiro los caracteres de toda administración son cinco que se refieren a todas las condiciones orgánicas de la administración o a las características propias de la organización administrativa de cualquier Estado.

La primera característica implica que la administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación. Lo que implica que los mismos principios que rigen las relaciones políticas rijan a la administración, es decir que el orden administrativo sea congruente con el orden político y que la administración vaya siempre acorde a las transformaciones políticas de los Estados.

La segunda característica es que la administración debe ser activa,³⁸ ya que la misión de la administración es ejecutar la ley y por lo tanto imprimirle movimiento a la sociedad. Pero esta actividad está sujeta a las condiciones de generalidad, perpetuidad, prontitud y energía. Generalidad porque la administración aplica leyes del fuero común y es esencialmente civil. Lo que lleva a afirmar que la administración militar jamás debe considerarse como parte integrante de la propia administración sino como una auxiliar poderosa, pero subordinada, que nunca obra sin ser requerida por una autoridad responsable a quien compete moderar en términos weberianos, el ejercicio del monopolio de la violencia física.

La acción administrativa es perpetua porque su gestión no puede ser intermitente y no admite descanso alguno, ya que las defensas de las

³⁷ Un ejemplo clásico es el *Arthashastra* de Kautilya y todos los consejos para los príncipes árabes. Véase: "Kautilya Arthashastra" en *Revista de Administración Pública* (RAP), Núm. 54, México. D.F., INAP, abril-junio de 1983, pp. 403-410.

³⁸ Característica que Woodrow Wilson mencionó al definir a la administración como el gobierno en acción.

personas, el respeto de las propiedades, de la riqueza y del bien general, requieren de un poder asiduo y atento siempre a estudiar y muchas veces prever las causas del progreso y decadencia de las naciones. La acción administrativa debe estar dotada de una movilidad igual a la rapidez con que se verifican las transformaciones sociales, accionar y no reaccionar.

La acción administrativa debe ser pronta ya que la lentitud implica no solo ignorancia sino que priva a sus resoluciones del mérito de la previsión y de la oportunidad. Una disposición tardía difícilmente es bien acogida, ya que no corresponde a los intereses que la reclaman.

La acción administrativa debe tener la suficiente energía como para no doblegarse ante los obstáculos que interpusiesen los particulares argumentando intereses afectados o derechos ofendidos. La ley determina como los intereses obtienen la merecida protección y los derechos encontrarán la defensa debida en el seno de los tribunales que los protegen ante cualquier atentado de la administración. Una administración lánguida motivada por el carácter personal de los administradores está perdida en el concepto público, y sin fuerza moral no podrá persuadir y tendrá que acudir a la espada que lastima y a todos los medios más duros de la coacción. La administración debe ser justa, pero fuerte, evitando caer en los extremos de una degradante holgura y de una violenta tirantez. El consejo en la acción administrativa debe reinar en sus deliberaciones y en sus actos de energía.

Uno de los principios más polémicos que Colmeiro propone es que la administración deba ser centralizada ya que para él, la centralización administrativa es la concentración en el Poder Ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad en la nación y en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno.

Centralizar es someter a todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas ajenas a los ciudadanos. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden imprimiendo a las fuerzas sociales una dirección única y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional.

Colmeiro cita a Cornenin para justificar su postura: “Quien divide fuerzas, las pierde: quien apetece la libertad, desea el orden: quien quiere el orden quiere un pueblo arreglado, quiere un gobierno fuerte, y quien quiere un gobierno fuerte, quiere un gobierno central”.

Esta idea recoge sin lugar a dudas la necesidad de que un gobierno naciente necesita concentrar en él todas las atribuciones y de alguna manera evitar cualquier intento de desagregación territorial. Lo que queda de manifiesto cuando Colmeiro establece que la necesidad de un régimen homogéneo y central es igualmente imperiosa para todos los gobiernos. Debido a que cualquier revolución triunfante contra el poder absoluto tendrá entre sus planes establecer un sistema de centralización tan fuerte como sea necesario para oponer una vigorosa resistencia ante cualquier intento contrarrevolucionario.

A decir del autor, la centralización es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo que fue el feudalismo, caracterizado por ser la época en que los señores, los prelados y las corporaciones ejercían el derecho de acuñar moneda y administrar justicia en sus territorios. Además, es también una reacción contra la independencia municipal, cuando cada ciudad y cada villa tenían fuero particular y se constituían en un Estado dentro del Estado. Por lo que no había espíritu nacional ni existencia colectiva, sólo se reconocían grupos de intereses divergentes y encontrados, existiendo un sentimiento de egoísmo local, incapaz de elevarse hasta la concepción de la idea generosa de un bien público.

De esta manera Colmeiro es contundente cuando afirma que la suerte de las libertades política y civil está ligada al predominio de un régimen administrativo que ensalce el bien común destruyendo y ordenando los intereses locales. Ninguna resistencia parcial debe entorpecer la acción de la administración central, por lo que una sola voluntad y una sola fuerza constituyen el todo político al que se denomina Estado.

A pesar de esto la centralización debe contener prudencia y sujetar a la centralización máxima los asuntos de importancia vital, a la centralización media asuntos menos importantes y a la centralización mínima los poco relevantes.

Aunque lo más importante es que la centralización no degenera en el abuso ni en la tiranía monopólica. La centralización debe evitar la atribución en las mismas manos de la dirección de todos los intereses y sujetar a iguales requisitos todos los negocios, sean de particulares como de corporaciones y sean de pueblos como de provincias. El poder central existe para imprimirle un movimiento uniforme a todas las partes del Estado y a procurar que todos los miembros gocen equitativamente de los mismos bienes, así como de las cargas.

Otro riesgo es evitar que la actividad individual se adormezca porque no pueda hacer nada sin el consentimiento de la autoridad central, lo que habitúa a los particulares a no contar con sus propias fuerzas y a requerir en todo momento de la protección e impulso del Estado. El espíritu público se vicia y la opinión se corrompe, haciéndose regla en todos los actos administrativos, no la legalidad, sino la voluntad de la administración; por lo que el respeto al poder sustituye el respeto a la ley. Incluso en un régimen excesivamente centralizado el ministro se ve abrumado por el peso de los expedientes y no puede aplicar su inteligencia a las altas cuestiones de la legislación, la política y la economía.

Estos vicios son evitables cuando la centralización comienza por introducir el elemento de unidad y sobre esta base corrige las ideas opuestas a tal principio; ya que la centralización no conduce a la unidad sino que ésta guía hacia aquélla. Colmeiro es tajante al señalar que la unidad se funda en los vínculos morales y la centralización se funda en la fuerza.

Dentro de las causas que provocan o motivan a la centralización administrativa se encuentran la topografía, ya que esta condición pone límites naturales donde quedan encerrados los habitantes de un grupo humano y se evita toda comunicación con el exterior, lo cual la administración puede evitar construyendo las suficientes vías que enlacen e integren a las poblaciones más alejadas.

La historia es un factor fundamental ya que el pasado común le otorga identidad a las poblaciones, así la administración tiene que buscar la unidad por medio de la influencia en los intereses, el desarraigo de las costumbres y ofreciendo a los pueblos históricamente unidos mejores condiciones de vida a través de la unidad.

La religión es un elemento central para Colmeiro, por lo que la administración se puede valer de ésta para lograr la unidad, en este sentido la religión católica por su sólida estructura, puede ayudar a fundar la unidad política sobre la unidad religiosa.

Sin embargo, el autor advierte de los peligros de la centralización como en el caso del orden público ya que al tener todos los hilos concentrados en un punto cualquier invasión extranjera que triunfe y se dirija a este punto neurálgico podrá triunfar sin ningún impedimento.

Otro peligro es que la centralización amenaza la libertad política de los ciudadanos quienes corren el riesgo de ser absorbidos por un poder absoluto,

lo que se puede evitar si el Poder Ejecutivo está sometido en todo momento al Poder Legislativo.

Colmeiro termina con los principios de la acción administrativa al establecer que la administración debe ser independiente y responsable. Independiente porque ningún obstáculo debe impedir su acción y la autoridad colectiva es apta para la deliberación y para la ejecución una autoridad unipersonal y por eso no es posible que toda la asamblea legislativa ejecute como la administración discuta.

Esta independencia estaría en entredicho si no tuviera la potestad coercitiva para exigir la fiel observancia de sus actos, ya que el Poder Legislativo delega en la administración estas funciones propias del Poder Judicial, reservando el conocimiento de las faltas graves y de los delitos contra la autoridad a los jueces competentes.

Finalmente, Colmeiro establece que la administración debe ser responsable ya que todos los actos administrativos deben estar sujetos a la vigilancia del Poder Legislativo el cual en todo momento está capacitado para pedirle explicaciones a la administración sobre su proceder en determinado asunto. Además de que la ley señala límites a la autoridad, que deben ser observados a través de los frenos correspondientes y tanto más severa debe ser la responsabilidad mientras más independiente sea la administración, a fin de que ni el gobierno, ni sus agentes abusen de las facultades que la ley les confiere como complemento necesario de autoridad.

Así, el pensamiento de Manuel Colmeiro viene a reforzar la importancia de la acción administrativa estatal y la necesidad de que éste se sujete a unos principios en todo momento y supere cualquier tarea que el ejercicio gubernamental requiera.

SEGUNDA PARTE

**ACTUALIDAD Y PROSPECTIVA DE LA
TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

*Ricardo Uvalle Berrones**

Introducción

Con la distribución del poder que se lleva a cabo en la sociedad civil contemporánea influida por los procesos de globalidad, los Estados y las Administraciones públicas viven procesos de cambio y reforma que apuntan por la disminución de su tamaño burocrático y por la adopción de prácticas orientadas a elaborar respuestas más ágiles y efectivas para los problemas públicos que demandan soluciones efectivas y eficientes.

Con la diversificación del espacio público, la organización de la sociedad en redes y los reclamos en favor de la autonomía que realizan los ciudadanos, las instituciones estatales y administrativas han ingresado a los territorios de la gobernanza democrática, en la cual la interacción de actores, grupos y organizaciones es más intensa al grado de influir en el diseño de las agendas institucionales para ocuparse incluso, de la implementación de las políticas públicas que se deciden para el tratamiento de los asuntos colectivos. Con ello, los procesos de gobierno entendidos también como procesos de gestión institucional se replantean.

Así, la organización y el funcionamiento de la Administración pública es más visible y evidente, circunstancia que implica que el escrutinio de los ciudadanos sea más directo y exigente para demandar a los políticos y administradores del Estado un mejor desempeño institucional. En el arquetipo de la gobernanza democrática, la Administración pública tiene que responder a los valores democráticos –libertad, igualdad, participación, representación, transparencia, rendición de cuentas– que demandan que el poder sea responsable y eficiente ante los ciudadanos, con base en los procesos de deliberación, interacción y conjunción dados entre los mercados, las redes sociales y las jerarquías distribuidas en la sociedad. Tanto la definición como el cumplimiento de las metas colectivas, implica romper las posturas estadocéntricas para incursionar por la senda de los sistemas sociocéntricos, a fin de estructurar las relaciones de cooperación

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Profesor Titular “C” de Tiempo Completo Definitivo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinador del mismo Centro. Profesor de la Maestría y Doctorado en Administración Pública del INAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Gobierno Federal. Vicepresidente del Consejo Directivo del INAP.

y colaboración entre la sociedad y el Estado en un marco de gobernanza más eficaz. De este modo, la Administración pública se transforma en razón de la nueva acción colectiva, a fin de potenciar los imperativos –democracia y eficiencia– de la dirección pública, con lo cual su esquema de organización y gestión tiene ahora referentes que la ubican en el espacio público con nuevas exigencias relacionadas con la calidad de su desempeño.

En este sentido, se abordan en la ponencia apartados que explican en una reflexión enunciativa, no exhaustiva, aspectos que hoy día acreditan el nuevo perfil de la Administración pública con base en la importancia que las redes sociales tienen en la estructuración y el ejercicio del poder.

El objetivo del presente trabajo consiste en explicar los cambios y las transformaciones de la Administración pública tomando como base el nuevo –autonomía, autogestión, corresponsabilidad– papel de las organizaciones de la sociedad como el mercado, las asociaciones civiles y los organismos interesados en la atención y solución de los problemas colectivos.

Esto implica que la Administración pública contemporánea ha ingresado desde hace 25 años a rutas que implican transitar por la dinámica de los espacios públicos, tomando en cuenta la importancia de las redes sociales desde la visión de la gobernanza democrática. Los ajustes a la organización y el funcionamiento de la Administración pública se inscriben en la lógica de que no es más un aparato distante a los ciudadanos, y para ello, se analizan en este trabajo puntos medulares que acreditan que cada vez más es parte de los procesos del gobierno, lo cual implica que es autora y coautora de políticas públicas que diseña e implementa atendiendo a las exigencias de sociedades cada vez más abiertas, liberales y emprendedoras.

Contexto

Después de los periodos de ajuste económico y financiero que viven los Estados durante la década de los años ochenta del milenio pasado para corregir los problemas de endeudamiento y déficit fiscal, la Administración pública viene recuperando posición y prestigio en el espacio de la vida pública para que sea reconocida como una institución que responde al compromiso de las metas colectivas. Esto significa que las crisis y los cambios son factores de contexto que influyen en su desarrollo, así como en el impacto de los resultados conseguidos. Con el auge de los Estados intervencionistas que se extienden de modo significativo de 1945 a 1975 en el marco de la *Guerra Fría* y la relación bipolar, las Administraciones públicas ocupan un lugar central en los procesos económicos, políticos

y sociales para estimular tanto la producción como la distribución de los bienes y los servicios. Por otra parte, con la caída del Muro de Berlín y de los regímenes políticos de Europa del Este, se modifica la geopolítica mundial y la aceleración de la globalidad, se cambia la vida de las instituciones entre ellas el mercado, el Estado y la Administración pública, obligando a revisar el rol que desempeñaban.

Otrora la Administración pública tenía a su cargo tareas centrales en la búsqueda del desarrollo económico y social, utilizando para ello, planes y estrategias que tienen como objetivo la formación de la riqueza y el capital, así como la distribución de los beneficios sociales. Con esta óptica, la relación de la sociedad con el Estado de bienestar (Luhmann, 1981:31) se finca en la aplicación de actividades relacionadas con la planeación, la programación y el control, sujetas a importantes relaciones de jerarquía administrativa que aseguran la uniformidad de las tareas a cumplir. Cuando sobreviene el agotamiento del Estado interventor con el oleaje de la globalidad, el descrédito se cierne sobre la actividad administrativa y burocrática, con lo cual el servicio público no es considerado el vehículo confiable que relaciona a los gobernantes con los gobernados. Como respuesta a las fallas del Estado interventor, inicia la aplicación de las políticas de privatización, liberalización, apertura externa y desregulación que tienen como propósito depurar los excesos administrativos y burocráticos y conseguir de modo simultáneo, la restitución de las funciones que permiten al propio Estado asumir con eficacia la organización política de la sociedad. La pérdida de capacidad de respuesta y los riesgos de la ingobernabilidad (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) alertan a las clases políticas sobre la necesidad de adoptar medidas correctivas que se orientan a evitar mayores desajustes en la gestión gubernamental.

Las fallas del funcionamiento estatal inciden de manera negativa en el desenvolvimiento de la economía de mercado, así como en el logro de los beneficios tangibles que los ciudadanos demandan. Las fallas se relacionan con problemas de cálculo que tienen como efecto la asimetría pronunciada entre ingresos y gastos, la autonomía de los cuerpos administrativos frente a los rendimientos efectivos y reales de los sistemas económicos. El aumento de las burocracias (Weber, 1973:20-26) propio de la era industrial da como resultado que el excedente económico sea insuficiente para sostener los gastos de operación del Estado. Se suma a esta situación, la extensión de relaciones políticas financiadas incluso con déficit fiscal, lo cual lleva a un callejón sin salida en términos de la viabilidad financiera de las haciendas públicas.

La eficacia habitual –rutinas y arreglos de cúpula de la burocracia directiva– de los Estados interventores cede con sus fallas hasta provocar un ambiente de incertidumbre, al no superar la crisis de gestión que se origina con los excesos intervencionistas de las políticas gubernamentales. En este sentido, las burocracias habían propiciado ventajas de cálculo para la ganancia política, es decir, tenían la oportunidad de incidir sin más vigilancia y controles en el diseño e implementación de las políticas públicas, abriendo con ello, senderos para tener relación directa con los grupos y organizaciones que demandan la intervención de la autoridad en los asuntos colectivos. La presencia de la decisión burocrática en los diversos niveles directivos y operativos de la Administración pública, fortalece la tendencia de que los asuntos colectivos se atienden y resuelven de modo más directo en el escritorio de los tomadores de decisión. La funcionalidad de las instituciones administrativas fincaba su éxito en el poder de los cuadros de decisión y operación, los cuales, tenían a su cargo la gestión de las principales palancas de la gestión gubernamental relacionadas con el control de la agenda de gobierno, la utilización de los presupuestos y la producción de la información que se destina a la toma de las decisiones públicas.

El acercamiento y el trato con la diversidad de actores políticos y sociales sobre la base de los esquemas de verticalidad burocrática, confiere a los políticos y los administradores del Estado la ventaja de negociar directamente con los demandantes de la intervención gubernamental y aprovechando el poder de decisión, establecían compromisos que tienen como límite último el perímetro de la oficina administrativa y el ámbito de los sistemas políticos. Todo eso forma parte de un ambiente de trato político con líderes empresariales y laborales que aprovechan la oportunidad para tejer relaciones corporativas con el conjunto de peticiones que formulan a las instancias de la decisión ejecutiva. No menos importante es que los niveles de operación no se ciñen de modo exclusivo a sus tareas de carácter técnico, sino que tienden puentes de comunicación y compromiso con los actores de la sociedad, lo cual, les permite ingresar a la esfera de la decisión política, al proponer programas, políticas y presupuestos. La influencia de los cuadros operativos –diseñadores y ejecutores de las políticas públicas– se enlaza con ventajas que pueden conseguir en los procesos que conducen a la articulación de las decisiones y la correspondiente movilización de los recursos. El ambiente –acuerdos, compromisos, negociación– político que las burocracias crean durante la etapa del Estado interventor, es decisivo para configurar un sistema de políticas que se enlazan con factores de poder y negociación, no sólo al interior de las oficinas administrativas, sino con las organizaciones más activas de la vida pública.

El juego del poder en las burocracias –directivos y agentes– favorece la existencia de la información asimétrica, fragmentada y dispersa (Ayala, 2000:145) que utilizan en los ámbitos de la gestión gubernamental para generar ventajas en relación con los políticos que han sido electos por el voto ciudadano y que son los titulares de la Administración pública, lo que provoca en ocasiones, relaciones de conflicto a la hora de tomar las decisiones públicas. La asimetría de la información es un elemento que influye en el tratamiento y el destino de las políticas gubernamentales, lo cual, erige a los cuadros burocráticos en fuentes de poder y decisión para crear vínculos de ventaja al interior de las propias estructuras administrativas. En este sentido, la Administración pública moderna con su organización y contenido burocrático, ingresa a zona de ventajas políticas con la asignación de recursos y beneficios que se distribuyen entre los actores y grupos interesados en cultivar relaciones de beneficio gremial o corporativo. Se produce así, la intensificación de relaciones de patronazgo y clientelismo que inciden en la disponibilidad de los recursos de la hacienda pública, lo que provoca que las instituciones administrativas sean valoradas como una carga que gravita sobre el bolsillo de los ciudadanos, las empresas y el conjunto de la vida asociada.

El desprestigio (Prats, 2005) de la Administración pública se reproduce como una tendencia mundial y, en consecuencia no es visualizada como un conjunto de capacidades que favorecen ventajas compartidas, sino como una carga nociva que devora los excedentes de la economía y consume sin controles efectivos los recursos públicos. Cuando la Administración pública ingresa a espacios de descrédito, significa que como medio de la acción estatal ha sido involucrada por parte de autoridades y directivos en prácticas que no favorecen condiciones de desarrollo, sino de estancamiento. En esa línea, en países como Australia, Canadá, Escandinavia, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, los movimientos desde la sociedad civil se dan cuestionando su desempeño en términos desfavorables. Los costos fiscales de la Administración pública en la óptica del Estado interventor, impacta en la aplicación de las políticas gubernamentales, lo mismo que el aumento de los costos de transacción que repercuten en la atención dada a las personas y organizaciones de la sociedad civil. Tanto los planes empresariales como la prestación de los servicios públicos se realiza más con prácticas dilatorias desde las oficinas administrativas, lo cual, aunado a la caída del bienestar, ocasiona el malestar de los ciudadanos con el desempeño no satisfactorio de las instituciones administrativas.

Cuando el Estado interventor ingresa a los circuitos de la crisis de gestión debido a que no contrarresta los problemas relacionados con la estanflación

(Barzelay, 2003:15), agota la posibilidad de mejorar sus capacidades de respuesta, porque las fallas en que incurre no son únicamente administrativas, sino que hay necesidad de revisar a fondo el sentido de las atribuciones y funciones que realiza para determinar una modificación en el esquema de la gobernanza centralizada y burocratizada. Se impone así, un nuevo patrón de gobierno que restituya el sistema de capacidades que tiene y, para ello, es fundamental la revisión de los límites dados entre la sociedad y el mercado con el Estado mismo. No se trata de errores administrativos –lentitud, formalismo, desfases, retrasos–, sino de fallas que dan vida a la falta de controles –democráticos– sobre el funcionamiento de la Administración pública, la relación no siempre cooperativa entre el principal y el agente, por ejemplo, al acentuarse las asimetrías de la información, lo cual repercute en el desempeño de las instituciones administrativas; la desproporción entre demandas exponenciales y recursos escasos, la tendencia a privilegiar la creación de organismos, no tanto insistir en la eficacia de los programas y las políticas, la falta de medición sobre el trabajo burocrático, la evaluación no consistente de las tareas públicas y el énfasis en multiplicar las demandas de la población sin evaluar la capacidad instalada de la Administración pública para procesarlas y responder a ellas. La maximización de las ventajas políticas en el seno de la Administración pública burocrática es otra faceta que incide en el comportamiento de los directivos y los políticos. Maximizar ganancias con el uso del presupuesto se convierte en un ejercicio de cálculo político que intensifican las burocracias al no haber controles externos que evalúen su desempeño de modo sistematizado e imparcial. De ahí, la importancia de que la gestión pública sea reivindicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través de *Public Management Committee and Secretariat* (PUMA) para revisar y transformar los patrones de la gestión burocrática en mejores formas de gestión pública (Barzelay, 2003:15-16).

Replanteamiento de la actividad estatal

Un saldo de la crisis de gestión del Estado interventor es la necesidad de revisar su alcance y actividades de cara a los tiempos de la globalidad, la competitividad, el auge de los mercados y la insurgencia pacífica de la sociedad civil. El patrón de la gobernanza vertical y burocrática llega al límite (Aguilar, 2006:40) de su eficacia y ni siquiera las reformas administrativas logran restituir su funcionalidad. Esto significa que la crisis de gestión se inscribe más en los impactos de una crisis estructural –agotamiento de modos de vida y emergencia de otros– lo cual implica que la lectura sobre la misma se localiza en la nueva relación que deben tener la sociedad y el Estado. La crisis de gestión es, a la vez, una crisis en la gestión del gobierno

y esto mismo se traduce en que la Administración pública también llegue al límite de su eficacia en la postulación y vigencia del patrón de la gestión improductiva, la que provoca disminuya la productividad y calidad de la economía de mercado.

Por tanto, es necesario destacar los caminos seguidos para revertir las causas y los efectos de la crisis intervencionista del Estado, a fin de ubicar los factores que estimulan la importancia de transformar los patrones institucionales de la gestión pública, tomando en cuenta, las nuevas tareas de la Administración pública.

Los factores que inciden para dar vida a contextos más activos, organizados y contestatarios que obligan a la transformación funcional del Estado y las instituciones administrativas son: 1) el vigor de lo público; 2) las nuevas reglas del juego; 3) la profesionalización del servicio público; 4) los procesos de corresponsabilidad; 5) el control de los resultados; 6) la rendición de cuentas; 7) la transparencia, y 8) la evaluación pública.

Vigor de lo público

Una consecuencia de los costos negativos de la gestión intervencionista es que la esfera pública de la sociedad se fortalece por cuanto a toma de conciencia y estrategias de organización, sobre todo, a partir de la lucha del *Sindicato Solidaridad* en Polonia desde los ochenta, la caída de *Muro de Berlín* y el fin de los regímenes autoritarios de Europa del Este. Estos movimientos son el punto de partida que alimenta la nueva dinámica de la sociedad civil, hecho que se consuma en Occidente, desde el momento en que los ciudadanos reclaman derechos de participación y gestión en los asuntos públicos. En este caso, la iniciativa para participar en la vida asociada no es más un asunto exclusivo de la autoridad, sino que interesa a los actores de la sociedad civil para precisar el trazo, definición y la ejecución de las políticas públicas. Esto significa que la agenda de los asuntos colectivos se convierte en un ejercicio de interacción y corresponsabilidad, lo cual implica que la esfera de lo común –lo público– interesa a múltiples tipos de capacidades instaladas en la sociedad civil.

La diversidad de lo público (Rabotnikof, 2005:28-29) así como su vigor plural, son factores sin duda determinantes para ampliar y ensanchar las ventajas de la intervención de grupos de la sociedad que postulan banderas sociales, económicas y políticas. Las sociales se relacionan con la reivindicación del derecho de las minorías para que tengan vigente derechos civiles en materia de igualdad. Es el caso de los grupos gay, de los sectores que luchan contra

la discriminación, las prácticas raciales y la segregación, las personas con capacidades diferentes, etc. Por eso la extensión del tercer sector –ni Estado ni mercado– se integra por personas y organismos no lucrativos, con interés de colaborar en la atención de los problemas compartidos. Las económicas aluden al modo en que la libertad empresarial se proclama, a fin de que los monopolios público-estatales no sean una forma de alentar desincentivos que dañan a los agentes del mercado. Estos demandan otras sendas para participar y colaborar en la producción de los bienes y los servicios, con la gestión de unidades empresariales que tienen interés de tener en sus manos formas de respuesta. Destacan también las propuestas en relación a la privatización, la concesión de los servicios públicos, las franquicias y la delegación de tareas mercantiles a grupos de la sociedad, como fórmula que amplía el radio de acción para que la participación de la sociedad en la economía de mercado sea más amplia.

La lógica de la cooperación y los incentivos que caracteriza a las políticas públicas que se relacionan con la multiplicación de los procesos de participación, construcción e implementación de las decisiones colectivas. Tienen como alcance condiciones de interacción y coordinación para que las metas colectivas sean definidas y formalizadas a través de acuerdos intergrupales, para evitar el juego discrecional del poder que decide por encima de los diversos públicos de la sociedad. El espacio público de la sociedad se ha convertido en un lugar de energías colectivas, autogestionarias y solidarias que es posible aprovechar, sobre todo, en un mundo en el cual la escasez de recursos es una constante. La ampliación del espacio público es un proceso imparable, debido a que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad no desean ceder su iniciativa ante las políticas intervencionistas.

Se relaciona en este sentido con las capacidades asociadas que la sociedad tiene y puede aprovechar. Así, la categoría acción cooperativa es punto de partida para situar los movimientos organizados, autónomos y emprendedores de la sociedad civil. Un espacio público dinámico (Rabotnikof, 2005:37) es factible cuando los ciudadanos deciden ser activos, informados y organizados. Esto implica que la autoridad reconoce la existencia de relaciones multicentradas, mismas que potencian capacidades y sistemas de respuesta. Los pilares del espacio público tienen sustento universal, igualitario y libertario, lo que significa que el gobierno de lo público tiene hoy día mayor reclamo y defensa desde la sociedad.

Nuevas reglas del juego

Ante el agotamiento de las políticas intervencionistas, el perfil y la actividad del Estado contemporáneo ingresan a una etapa de revisión para adaptarlo a las condiciones de la sociedad del conocimiento, la nueva economía y los procesos intensificados de la competencia. Esto significa que la crisis de la gestión gubernamental que conlleva a la caída de las economías, el bienestar social y al desencanto de los ciudadanos frente a los políticos y administradores partidarios de la economía de la demanda, obliga a revisar la actividad del Estado en la economía para no incurrir en situaciones que generan altos costos públicos. Se reconoce por ello, que las fallas del Estado no son únicamente de carácter administrativo y operativo, sino que se relacionan con la vigencia de reglas –códigos, leyes, estatutos, procedimientos– del juego que prevalecen en la sociedad. La revisión de lo que hace el Estado y que puede realmente hacer es el punto cardinal que orienta el tránsito de un Estado intervencionista a un Estado regulador (Majone y la Spina, 1993:202), el cual tiene a su cargo los instrumentos normativos y de conducción relacionados con la aplicación de estímulos, incentivos, sanciones, penalidades hacia los mercados, las redes sociales y las asociaciones para estimular o corregir su desempeño productivo. Destaca en este caso, la importancia del cambio institucional (Majone, 1998:137) en el cual intervienen políticos, burócratas, ciudadanos, grupos de interés y organizaciones entendidas como sistemas de acción colectiva. Ello implica definir nuevos vínculos entre el Estado y el mercado y la sociedad, combinando oportunidades y restricciones (Majone, 1998:138).

Una consecuencia de las nuevas (North, 1993:15) reglas del juego consiste en reconocer que las fallas del Estado se localizan más en el terreno del campo económico, el cual, al ingresar a la zona de estancamiento, improductividad y falta de prosperidad, obliga a valorar que en la economía de mercado hay otros agentes productivos –organismos, empresas, capitales y capacidad instalada– que desde la sociedad pueden tener a su cargo tareas relacionadas con la producción de los bienes y los servicios públicos. En consecuencia, una vez aplicadas las políticas de privatización para eliminar excesos, abusos y costos negativos con las políticas intervencionistas, se reconoce que el Estado en la fase de la globalidad, los mercados abiertos y las zonas regionales debe cumplir con tareas de regulación (Cassese, 2003:158) entendidas como el conjunto de normas, reglas y procedimientos que moldean –autorizan y restringen– tanto conductas individuales como colectivas a fin de asegurar la cooperación social y productiva. El paradigma de producir y distribuir los beneficios en la visión del keynesianismo y la social-democracia es reemplazado por el imperativo de fijar, definir y

aplicar nuevas reglas del juego que fortalezcan la certidumbre y la previsión (Hayek, 1993:101-102) en la sociedad y el mercado sobre la base de un esquema de libertades económicas y menor injerencia burocrática en las economías contemporáneas.

En este caso, la regulación como política pública, ocupa un lugar central en la relación de la sociedad, el mercado, los agentes económicos, los ciudadanos y las agencias estatales. Las nuevas reglas –calidad de la regulación– del juego, sin embargo, tienen que dejar en claro en el nuevo perfil –regulador y promotor– del Estado que tanto los derechos de propiedad, los costos de transacción, así como las asimetrías de la información son ejes que deben cuidarse y definirse de manera transparente para asegurar la certidumbre institucional. Cuando los derechos de propiedad son definidos y tienen vigencia con el apoyo de eficaces sistemas administrados por agencias del propio Estado, se abona, para que el aprovechamiento de la misma propiedad por cuanto uso y explotación se efectúe con autoridades, intercambios, contratos y tribunales que estén considerados en las reglas formales, cerrando la posibilidad de un cambio brusco –aumento de incertidumbre– en las reglas del juego. Cuando los costos de transacción tienden a la baja, las actividades productivas y de servicios se expanden; aumenta la oferta de inversión y el riesgo empresarial para producir riqueza y formar capital; además, tanto los agentes del mercado como los usuarios de las instituciones administrativas tienen como exigencia que los procesos y los procedimientos que desarrollan las oficinas burocráticas no sean dilatados, onerosos y costosos.

En este sentido, las instituciones administrativas deben ser un apoyo, no un problema o bloqueo para la vida productiva. De igual modo, evitar que se multipliquen las asimetrías de la información, es responsabilidad medular del Estado, a fin de que las ventajas y los privilegios no se conviertan en la formación de monopolios y oligopolios que alteran el desempeño del intercambio económico. Los mercados como un sistema de instituciones (North, 1993:16) necesitan información confiable y oportuna para evitar el encarecimiento de los costos de transacción, así como el desarrollo de prácticas que generan incertidumbre. La información relacionada con oportunidades de inversión, aperturas, ampliación, reestructuración, nuevos desarrollos o cierres de mercado, el desarrollo de líneas de producción, de líneas de servicio, la tarea de los organismos calificadoros, los movimientos en las bolsas, la oferta de los portafolios de inversión, el movimiento geográfico de los capitales, las mercancías y las tecnologías; la instalación de ferias, exposiciones; los ejercicios de prospectiva sobre las inversiones, la competencia de empresas, son entre otros, puntos básicos para formar

cuadros de información que necesitan los agentes del mercado a fin de tomar decisiones.

Le corresponde a la autoridad estatal cuidar que la información tenga canales de regulación que eviten prácticas desiguales y onerosas que dañan el desempeño de la economía de mercado. En este sentido, la función de regulación del Estado bajo un perfil de competencia económica globalizada, demanda calidad administrativa y burocrática con los medios que hagan cumplir las reglas de la competencia.

Profesionalización del servicio público

Una consecuencia de las fallas de la gestión gubernamental en el Estado interventor se relaciona de modo directo con la preparación y las destrezas de los servidores públicos. La vigencia del patrón burocrático de la Administración pública en términos de alta profesionalización, responde a condiciones que demandan cálculo, previsión, planificación y programación para jugar con escenarios, recursos y contextos en los cuales había estabilidad relativa. En un mundo de procesos secuenciados, las variables relacionadas con los asuntos y los problemas públicos era factible manipularlas con eficacia a partir de supuestos y presupuestos. Todo indicaba que la realidad se movía en la lógica de los cambios deseados y esperados. Las tasas de crecimiento económico tuvieron hasta el inicio de los años setenta en las economías de mercado, los rendimientos esperados –en promedio del 6% al 8%–, incluso tenía auge importante la meta del desarrollo social orientado por los procesos de distribución y el mejoramiento en la calidad de vida. Cuando la globalización acelera procesos, tiempos y acciones el Estado es obligado a revisar la situación que guarda la calidad institucional y operativa de los servidores públicos.

De cara a las exigencias de la globalización y la competencia en escala creciente que se desarrollan en la economía de mercado, se descubre que las prácticas de la Administración pública moderna se rigen más por el formalismo, los procedimientos, el cálculo, el control y la centralización (Barzelay, 1998:185) de las tareas que se desarrollan. Se habían creado en este sentido, aparatos de gestión dilatados y expansivos que respondían al criterio de que la formación de estructuras con amplias líneas de mando, favorecían una mejor atención y solución de los problemas públicos. En consecuencia, la funcionalidad de las instituciones administrativas se finca más en el manejo del expediente, el cumplimiento de las normas, el apego a las rutinas, la aplicación de controles y los sistemas estandarizados. El orden, la formalidad y el principio de autoridad caracterizan a un tipo de

administración que se vincula con la certeza (Barzelay, 1998:188) de las operaciones y la eficiencia del principio de jerarquía. Además, se rige por la eficiencia abstracta, las funciones y las prácticas de contabilidad y presupuesto que son el medio para llevar a cabo actividades fincadas en la visión de los costos y los insumos. Este arquetipo de Administración pública no es ágil para la etapa en que las sociedades son más activas y plurales. Se impone en consecuencia, la revisión del patrón ortodoxo que forma servidores públicos sobre la base de la racionalidad apriorística, formalista y exhaustiva.

Para dilatar la rigidez del servicio público con las aportaciones de la Nueva Gestión Pública se da un giro a la formación y la preparación de los servidores públicos para que incursionen por la senda de la flexibilidad y el mejoramiento de la calidad en la producción de los bienes y servicios. Importa en este caso, redefinir los objetivos y el alcance en la preparación de los servidores públicos y se impulsa la profesionalización de las Administraciones públicas sobre la base de los contratos de desempeño, el establecimiento de indicadores de gestión, el aprendizaje de multihabilidades, la mejorara de la capacidad de gestión, el afinamiento de las reglas de competencia, la instauración de mercados internos de trabajo, el diseño de los incentivos, el fortalecimiento de la capacidad directiva, el reforzamiento a la productividad de los servicios administrativos. Se trata en este sentido, que la cultura de la innovación alcance los niveles verticales y horizontales de los cuadros burocráticos, con el propósito de que las instituciones administrativas tengan mayor capacidad de respuesta en términos de atender y solucionar las demandas del público ciudadano.

Con la profesionalización del servicio público se adoptan categorías que tienen contenido normativo y empírico para medir el desempeño en las oficinas y de los servidores públicos. En efecto, valor, plusvalor, visión, misión, productividad, competencia y calidad (Barzelay, 1998:181-182), forman parte del prototipo (Barzelay, 2003:173) de una Nueva Gestión Pública que valora y revalora el sentido público de las instituciones administrativas, desde el momento en que el ciudadano puede ser un usuario exigente de los bienes y servicios públicos, teniendo, además, herramientas para evaluarlo para conocer su grado de aceptación o rechazo. En este caso, la profesionalización del servicio público implica nuevas reglas del juego, desde el momento, se atiende no sólo al mérito, sino a la inyección de nuevas pericias que deben recibir quienes están en la operación de las instituciones administrativas, a fin de producir la cultura de la calidad y valor a favor de los usuarios de los servicios y bienes gubernamentales. Se consideran a la vez, las prácticas de los incentivos y los sistemas de evaluación para

calificar y premiar en su caso el desempeño de los servidores públicos con base en una gestión pública que incorpore el mérito, las capacidades, la coordinación estratégica, la evaluación y la responsabilización (Longo, 2010:91).

En este planteamiento, la profesionalización del servicio público toma en consideración las expectativas, el plan de vida y la motivación de los servidores públicos, pero a la vez, ingresan éstos, a exigencias más intensas porque en el tiempo actual, las instituciones administrativas son más públicas, visibles y exigidas, situación que incide en el nuevo comportamiento que deben asumir ante contextos diversos y plurales. No es casual que la filosofía de la calidad total sea incorporada al mundo organizacional (Harmon y Meyer, 1999:103-120) de las Administraciones públicas, a fin de que sea añadida en las prácticas de la simplificación, la reingeniería de procesos, la mejora regulatoria, la disminución de los costos de transacción, la adopción de la tecnología de redes en los procesos del trabajo gubernamental.

Así, la profesionalización del servicio público es la faceta más conspicua que se encamina a mejorar la gestión pública, teniendo al ciudadano como referente central, dado que tiene a la mano dos formas de incidir directamente en la aceptación o desprestigio de la Administración pública al utilizar el voto de castigo y el voto de recompensa.

Procesos de corresponsabilidad

Con la aceleración de la globalidad, la democratización del poder estimula la presencia de la sociedad civil activa e informada tanto en el debate como en la atención de los problemas y las soluciones públicas sobre la base de esquemas autorreferenciales (Luhmann, 1981:55) que indican no sólo la democratización de los sistemas políticos, sino la inclusión (Luhmann, 1981:55) de grupos y redes en la atención de los problemas colectivos. Frente a las pirámides administrativas y burocráticas de la era industrial, se activan reacciones que luchan por la movilización de las energías que tienen las organizaciones de la sociedad en un ejercicio que apunta por una mayor autopoiesis. Esto implica la emergencia de sistemas de redes asociativas que al intensificarse, dan vida a las relaciones policentradas que a su vez, dan origen a relaciones sociocéntricas, con lo cual, los asuntos colectivos no sólo pueden ser atendidos de modo exclusivo por el Estado y el mercado, sino por la suma de actores y organizaciones que dan vida a una acción colectiva en la cual lo público no estatal (Bresser y Cunill, 1998:39) se integra por organismos que luchan por los derechos civiles, las

organizaciones altruistas y solidarias, el capital social, el asociacionismo y el comunitarismo. Se plantea así, el arquetipo de la nueva gobernanza, que tiene como caracteres básicos de funcionalidad la autonomía, la cooperación y la red de organizaciones para llevar cabo el diseño y el cumplimiento de los fines públicos y sociales que postulan con base en su identidad y compromiso. Esto significa que el cumplimiento de las metas colectivas –políticas y programas públicos– no recaen únicamente en la esfera del Estado, sino que concurren en el espacio de lo público organismos y movimientos de la sociedad civil interesados en el cumplimiento de las funciones públicas.

Asuntos relacionados con la ecología, el medio ambiente, los derechos minoritarios son temas de agenda que ocupan y preocupan a distintas organizaciones de la sociedad civil (Vieira, 1998:225) que dan vida a ciudadanos, productores, distribuidores y organizaciones que tienden hacia la autogestión y por tanto, que no tienen interés en establecer relaciones corporativas, partidistas o mercantiles para cumplir sus tareas públicas. Ganan un lugar en el espacio público a raíz de los procesos de democratización, los cuales se nutren con la cultura ciudadana, el aumento de las prácticas sociales y el advenimiento de nuevas formas de acción colectiva. En este sentido, no son reactivas a las tareas que desarrolla la autoridad; en todo caso, reclaman un lugar en la agenda de los asuntos colectivos sea en la fase de diseño de políticas o en la que corresponde a la implementación.

Por consiguiente, la solución colectiva de los problemas es el ángulo que caracteriza la nueva dinámica de los procesos de corresponsabilidad pública y social. En este caso, la autoridad no abdica de su responsabilidad ni de sus deberes, sino que funge como un centro coordinador de esfuerzos, capacidades y recursos que pueden aprovecharse para dar vigor al cumplimiento de los intereses públicos. De este modo tareas relacionadas con la educación, la salud, la producción y la prestación de los servicios públicos pueden estar en manos de organismos de la sociedad civil, sin que ello implique renuncia de la autoridad al cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas por mandato constitucional y legal. En la visión de la nueva gobernanza la cooperación del Estado y la sociedad civil erige a la Administración pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas y las redes de organizaciones. Hay en consecuencia, prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos, los observatorios ciudadanos (Aguilar, 2007:10) que entendidos en la categoría

acción colectiva, dan vida a la esfera pública no estatal, dado que significan una nueva forma de articular intereses para organizar formas de desempeño desde múltiples ámbitos de la sociedad civil.

En consecuencia la Administración pública es ahora más pública y social, pero su tarea es más específica, motivo por el cual, no es ajena a los arreglos institucionales que se establecen entre las autoridades y los organismos de la sociedad para el cumplimiento de las metas colectivas. En este sentido, la Administración pública se involucra cada vez más, en la dinámica de las redes (Cabrero, 2005) de política pública, con el fin de estimular la producción de la riqueza, el empleo, la seguridad, la salud, la seguridad social y la protección a los grupos vulnerables. Este esquema de la Administración pública demanda que sus directivos y operadores produzcan y reproduzcan mejores capacidades de respuesta para que las tareas de regulación a cargo del Estado sean más efectivas. En una óptica de asuntos de gobierno, la formulación y aplicación de las políticas públicas le confiere a la Administración pública mayor compromiso con los intereses públicos, dado que en la gobernanza contemporánea predomina el comportamiento de las redes, no tanto de las relaciones jerárquicas.

En la gobernanza, las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la Administración pública. Esta, requiere mejores instrumentos de respuesta y un ejercicio más público, por cuanto al modo de integrar la agenda de los problemas públicos. En este caso, destaca más la faceta reguladora del Estado en su relación con la sociedad, porque con base en un planteamiento de redes, la Administración pública no queda inmóvil ante la sociedad civil, sino que se rediseña al adoptar el paradigma postburocrático (Barzelay, 1998:173) que reúne autonomía, capacidad de adaptación, convenios de desempeño, libertad administrativa, flexibilidad, medición de resultados, evaluación por impacto, uso intensivo de las tecnologías y mejora regulatoria para estimular la capacidad de respuesta de las instituciones administrativas. En un ambiente de mayor flexibilidad y adaptación, la Administración pública contemporánea interactúa más con la sociedad; rebasa las dimensiones de la oficina y se sitúa en la esfera pública. Es por tanto, la más visible y exigida porque en la propia esfera pública se desenvuelven actores, organismos, empresas y asociaciones solidarias que tienden no sólo a la autonomía, sino a la autorregulación, con lo cual la Administración pública en la visión de su contenido estatal, tiene un límite para no influir en la edificación de relaciones tutelares.

En la gobernanza, las organizaciones sociales reclaman su autonomía frente al poder del Estado y en consecuencia, el trato de la Administración pública

con las mismas, se realiza más con tareas de coordinación e incentivos. En efecto, la corresponsabilidad es el derrotero que las Administraciones públicas asumen tomando en cuenta las demandas por una sociedad civil más emprendedora, una vida pública más dinámica, un mayor espacio para el comportamiento de las redes de la sociedad y una variedad nutrida de redes de política pública en las cuales hay presencia y acciones por parte de las instituciones administrativas.

Control de los resultados

No menos importante en la propuesta de una Nueva Gestión Pública es la relacionada con los resultados que consigue la Administración Pública. Lo que concierne al cumplimiento de las políticas públicas, se traduce en programas específicos sustentados en objetivos y metas. Es fundamental que las tareas administrativas y gubernamentales no sólo se diseñen bien, sino que sean objeto de procesos de implementación puntuales y efectivos para conjugar eficiencia, responsabilidad y servicios de calidad (Aguilar, 2007:10). Para ello, el control de resultados ocupa un lugar central en el cumplimiento de las metas colectivas. A partir de revalorar a la esfera pública, también, inician propuestas que apuntan por exaltar la importancia de que los recursos públicos sean valorados tanto en su costo como en su aprovechamiento. La importancia de cuidar y potenciar el uso del dinero público es la piedra de toque para que la gestión de los recursos sea eficiente y productiva. El camino para ese objetivo es que las Administraciones públicas centren su atención en las formas y medios que se adopten para asegurar un efectivo control de los resultados.

En este caso, el monitoreo de los resultados es fundamental para llevar a cabo la verificación y la vigilancia sobre cómo se aprovechan. Junto a esta forma de intervención, es necesario el establecimiento de indicadores del desempeño, evaluaciones periódicas, definición de responsabilidades directivas y operativas, elaboración de informes, análisis sobre el cumplimiento de los objetivos y metas, actualización de la información, así como la adopción de las categorías centrales que se elijan con fines operativos. También la mejora regulatoria, la incorporación de la tecnología a los procesos de gestión, la adopción de la filosofía de la Calidad Total, los indicadores de productividad, la valoración de los costos en la generación de los beneficios, la gestión de los presupuestos, la calidad de los servicios, el fortalecimiento de la evaluación por impacto y el rediseño de las organizaciones, los procesos, las estructuras y los sistemas de gestión, son entre otros, puntos neurálgicos en la visión de la Administración pública

contemporánea para que cumpla con mayor eficiencia, las políticas públicas en una visión de redes sociales interactivas.

En efecto, eficiencia –es la relación entre costos y productos para generar bienes y servicios–, eficacia –grado en que se cumple la generación de los bienes y servicios–, ética –valores que prescriben conductas honradas e íntegras– y economía –costos realizados para producir bienes y servicios– son entre otras categorías las que tienen aplicación para conocer el control de los resultados intermedios y finales de la gestión pública. Otras son: congruencia, ventajas, responsabilidad y desempeño. Algunas más aluden a: costos, beneficios amplios, impactos, beneficiarios iniciales, errores, omisiones, insuficiencias y deficiencias. Cada una de las categorías enunciadas es factible convertirlas en elementos de medición y aplicación lo cual, enriquece el universo de los resultados en términos empíricos con el fin de alimentar de manera amplia las evidencias y los argumentos sobre el control de los resultados. Existe a la vez, otra batería de categorías con enfoque más cualitativo y propiedades intangibles, son: calidad, legalidad, legitimidad y producción de valor y responsabilidad, pero son fundamentales para superar la visión formalista y procedimental de los resultados, dado que aluden directamente a la aceptación y reconocimiento de la acción gubernamental; o bien, a su rechazo y desaprobación de acuerdo con los resultados obtenidos.

Desde esta perspectiva se destacan categorías que son esenciales para conocer y reconocer la aceptación, la satisfacción y el beneplácito de las instituciones administrativas que es un punto a considerar cada vez con mayor importancia por parte de las autoridades públicas. Lo importante en el control de los resultados es dejar atrás la cuantificación per se de los insumos para incursionar en aspectos básicos que permitan valorar montos, impactos, responsables y, sobre todo, el cumplimiento de los objetivos y las metas que se definen en las políticas públicas. En un panorama de escasez de recursos públicos es vital que su aprovechamiento sea vigilado y conocido por el público contribuyente para que tenga los elementos de conocimiento sobre el modo en que las autoridades deciden utilizarlos en un esquema de costos y beneficios.

Por tanto, es fundamental que los bienes públicos como –aeropuertos, carreteras, caminos, presas, puentes, túneles–, los servicios administrativos con sentido productivo –atención de ventanilla–, los servicios públicos, la obra pública –bibliotecas, escuelas, drenaje, centros de salud, jardines, parques, pavimentación–, así como el manejo de la deuda, el control del déficit fiscal, la distribución de los beneficios sociales; su suma, los

costos de operación de las Administraciones públicas sean valorados y conocidos por cuanto a la manera de controlar los resultados. Hoy se tiene mayor conciencia de que lo realizado o no por la autoridad, es un asunto de resultados y que los mismos tienen costos y ventajas para la sociedad, las empresas, los habitantes, los contribuyentes y los gobiernos que es fundamental considerar en la construcción de las decisiones públicas, así como en los procesos de implementación. Esto significa que detrás de todo planteamiento técnico de los recursos, hay decisiones políticas y que éstas dan lugar a ganadores y perdedores. En consecuencia, el control de los resultados es asunto obligado de la agenda gubernamental y en ella las instituciones administrativas son las más activas para generar los beneficios y los costos que se trasladan a los modos de vida individual, pública, social y comunitaria.

Transparencia

Para el desempeño creíble de la Administración pública, las prácticas de transparencia son ineludibles y, por tanto, necesarias para crear una relación de comunicación y aceptación entre gobernantes y gobernados. El poder responsable no se sustrae a la luz de la vida pública y en ese sentido, la Administración pública contemporánea es una institución que por su naturaleza y atribuciones, está a la vista de los habitantes de la sociedad civil. Por consiguiente, en el comportamiento de las democracias contemporáneas, la transparencia se ha convertido en instrumento central para hacer más público el funcionamiento de las instituciones administrativas. No está en la esencia de la Administración moderna que sea abierta y accesible a los ciudadanos. El sustento de su funcionalidad se apoya en la confidencialidad e incluso los secretos de Estado. Ante este panorama, no es posible que la información que tiene a su cargo sea difundida y conocida en términos públicos.

Cuando las políticas intervencionistas provocan resultados no favorables, desde los espacios de la sociedad civil se enarbolan banderas para que las instituciones administrativas hagan del conocimiento de los gobernados el modo en que ejercen los recursos públicos y que la información concerniente a los mismos fuese valorada como un bien público. Frente a las prácticas de la opacidad y el secretismo, la transparencia (Guerrero, 2008:14) se ha extendido no sólo como proclama, sino como un tipo de política pública para que el ejercicio del poder, en este caso, el que corresponde a las instituciones administrativas, permita acceder al sistema organizativo y fisiológico del Estado. Un factor que presiona en favor de la transparencia es el espacio público que, en los últimos veinte años, es más deliberante,

informado y crítico, con lo cual los antiguos valladares de las instituciones administrativas han sido debilitados. A mayor actividad del espacio público, mayores posibilidades de que se abran las estructuras burocráticas de la Administración pública. Con la transparencia es posible evitar las verdades del Estado que se convierten al mismo tiempo en las verdades de la Administración pública, situación que la desfavorece, cuando los abusos o arbitrariedades del poder, provocan en los ciudadanos y la sociedad un descrédito que no es fácil remontar.

En la visión de la transparencia se unen dos elementos clave: el derecho a ser informado y la obligación de informar. Este binomio es una presión razonable para las instituciones administrativas porque significa que la información que produce y registran las autoridades no es exclusiva del Estado. Con la vigencia de las libertades civiles y políticas, el ciudadano tiene el derecho de exigir que la información pública a cargo de las autoridades se conozca en los diferentes núcleos del espacio público y se da paso en consecuencia, al derecho de acceso a la información (Guerrero, 2008:14) que es uno de los puntos más relevantes en el funcionamiento de las democracias contemporáneas. Si un límite de las instituciones del Estado entre ellas las administrativas consiste en no dañar la esfera privada de los miembros de la sociedad civil, el derecho a la información, además de preservarse por parte de la autoridad, le confiere al ciudadano la ventaja de conocer lo que realizan las agencias y organizaciones públicas.

La transparencia evita que los secretos políticos se impongan sobre el derecho a ser informado. Una ventaja adicional de la transparencia es que contribuye a evitar la protección de intereses no públicos invocando procedimientos públicos que en ocasiones se desenvuelven en el conflicto de intereses y se fraguan desde el poder mismo. Con la transparencia se avanza para que los poderes del Estado sean más públicos, lo cual implica por ejemplo, que las sesiones de los congresos o los parlamentos sean accesibles al público interesado, que la esfera judicial también sea objeto de una mayor publicidad; más aún, que las instituciones administrativas diseñen por mandato de una política pública, sistemas de información que aseguren el principio de máxima publicidad. De este modo, lo relacionado con los presupuestos ejercidos, las políticas cumplidas, los programas en proceso pueden ser conocidos por el actor central de la vida pública que es el ciudadano. Con la transparencia se multiplican los procesos de comunicación que son fundamentales en el ejercicio del gobierno y las prácticas administrativas que tienen como objetivo transformar positivamente las condiciones de vida en la sociedad civil.

Como poder sujeto a límites y controles propios del Estado de derecho, la Administración pública tiene en la transparencia una fórmula efectiva para aumentar su prestigio institucional y político, desde el momento en que abre a los ojos de los ciudadanos tipos de información que pueden consultarse y requerirse con fines económicos, sociales o profesionales. En la medida que es más abierta y pública la Administración pública, más confianza genera a los individuos, los mercados, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. En la medida que tiende a la opacidad, fomenta la percepción de que funciona a través de conciliábulos, lo cual demerita su aceptación y prestigio. Con la transparencia, los políticos y los administradores del Estado tienen mayores controles de vigilancia y supervisión que son indispensables para evitar el ejercicio patrimonial del poder o el abuso de autoridad.

Rendición de cuentas

En un planteamiento de responsabilidad política, la rendición de cuentas es una vía para que la Administración pública contemporánea no quede al margen o fuera de los controles democráticos que imponen la organización y el ejercicio del poder. Para evitar que los políticos y los administradores del Estado no sean sujetos de responsabilidad, es importante destacar que ambos tienen en sus manos el gobierno y la administración de la vida comunitaria. Por ende, son los responsables de cuidar el ejercicio de los recursos públicos, tomar decisiones que favorecen o afectan a los miembros de la sociedad civil, intervenir en el diseño y cumplimiento de las políticas públicas, definir objetivos y metas, establecer interlocución con los actores y organizaciones de la sociedad. En particular, tienen como responsabilidad mayor la preservación de los intereses públicos, la vigencia del orden político y la vigencia de las libertades. Pero, sobre todo, con fundamento en normas constitucionales y legales, están comprometidos a que las políticas públicas aprobadas por la vida comunitaria, sean objeto de cumplimiento. Para esta tarea utilizan información, recursos y medios administrativos que se canalizan al cumplimiento de las metas colectivas, teniendo la responsabilidad de cumplir planes, políticas y programas vinculados con diversas facetas de la vida asociada. Tienen para ello ámbitos de responsabilidad, atribuciones a cumplir, objetivos y metas conforme a calendarios de trabajo y lo que realizan tiene incidencia en la sociedad civil.

Por ello, la administración y la gestión de los recursos públicos los obliga a realizar tareas de orden común y en consecuencia, tienen que responder por las acciones que realizan. La rendición de cuentas se vincula con la idea de responsabilidad para que se responda a preguntas que aluden con lo que

realizan, cómo lo realizan y de qué modo están cumpliendo los deberes públicos. Tiene por tanto, que responder a las reglas de auditoría, fiscalización y supervisión que se aplican para cuidar el destino y ejercicio de los recursos, además de que lo realizado, sea con base en las normas y los procedimientos que están autorizados. La tríada costos, valor y responsabilidad es parte medular de la rendición de cuentas y explica la importancia de que el ejercicio del poder sea objeto de vigilancia y seguimiento. Tanto las decisiones como las acciones de los políticos y administradores del Estado son materia fundamental para revisar y evaluar las cuentas públicas. Ahí, se localizan los motores fundamentales del quehacer público y que se relacionan con el mandato de los electores, mismos que se convierten en la oferta de gobierno, en un conjunto de políticas públicas. Con la rendición de cuentas los ciudadanos tienen mejores herramientas para controlar al Gobierno y la Administración pública; de ese modo, hay mayor vigilancia, supervisión e inspección sobre cómo se estructuran y fundamentan las cuentas públicas invocando el principio de responsabilidad.

La rendición de cuentas *accountability* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000:19) tiene como base de su eficacia la aplicación de incentivos positivos y negativos. Los positivos se relacionan con el convencimiento por parte de los gobernados de que el cumplimiento de los objetivos públicos es legal, eficiente y responsable. Los incentivos negativos aluden a los castigos, sanciones y penalidades que se han de aplicar cuando se identifican fallas administrativas, políticas, civiles o penales. Así, el quehacer público no será más un ámbito de responsabilidades anónimas que provoca daño a la hacienda pública cuando se incumplen compromisos y responsabilidades que deben cumplirse. Por otra parte, la rendición de cuentas es una forma de evaluar al poder público desde la vida de la sociedad civil y a través de procesos de diálogo y crítica, es necesario exigirle que responda por sus decisiones y acciones. En una visión del régimen político, la rendición de cuentas no sólo vincula al ciudadano –mandatario con el mandante–, políticos y servidores públicos para dar vida a la verticalidad de la misma, sino que también implica la existencia de relaciones horizontales, lo cual significa que el Estado de derecho (Mashaw, 2008:69) crea un organismo autónomo y con calidad profesional para que lleve a cabo la revisión de las cuentas en los distintos organismos que lo integran como una institución de conjunto.

De este modo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son sujetos de la rendición de cuentas, así como otro tipo de organismos que son creados bajo la lógica de la autonomía constitucional o funcional. En este caso, ningún organismo del Estado que fuera del radio de acción que es la

rendición de cuentas. En el caso de la Administración pública, la rendición de cuentas es todavía más relevante, debido a que es el centro más visible del Estado y la actividad continua que tiene a su cargo no sólo la producción de bienes y servicios públicos, sino el cumplimiento más directo de las políticas públicas. Sea con las políticas de estímulo, fomento o regulación, la Administración pública tiene diversas formas de intervención en la vida comunitaria. Como actividad visible, está a la vista de todos y los diversos públicos de la sociedad civil tienen conocimiento que ejerce las mayores cuantías de los recursos públicos.

Por tanto, los políticos que asumen su titularidad, así como los directivos y los operadores que los acompañan en el ejercicio de la función pública, son los más exigidos para que la rendición de cuentas que les corresponde sea diáfana, legal y efectiva. En los tiempos de las políticas intervencionistas el movimiento de los recursos públicos así como el cumplimiento de las tareas a cumplir, no siempre entregaron cuentas claras y en cambio fueron el origen de fallas y errores que descapitalizaron a las haciendas públicas. Con la rendición de cuentas aplicada en la esfera de la Administración pública, es más práctico adoptar medidas preventivas no tanto correctivas y sobre todo existen mejores herramientas para erradicar las prácticas de prebendarías y patrimoniales que provocan costos públicos a la empresa, el ciudadano, el contribuyente y los agentes del mercado. Que los políticos y los servidores públicos respondan por sus actos y acciones para evitar la impunidad en el ejercicio de los cargos de la Administración pública es un paso en dirección a formar ambientes institucionales que tengan credibilidad y aceptación por parte de los ciudadanos.

En la función pública y desde la óptica de la rendición de cuentas, quién tiene responsabilidad debe responder y quién responde, asume la responsabilidad de sus actos y acciones y en consecuencia, responde ante alguien; en este caso ante los órganos de auditoría y fiscalización, que son los responsables de examinar las cuentas públicas que aluden a la contabilidad, los presupuestos, los programas, las políticas, las inversiones y los gastos públicos, ya que a través de los mismos, se orienta y racionaliza el cumplimiento de las metas colectivas. Si con la Administración pública se gobierna y gobernar implica adoptar decisiones que afectan a unos y favorecen a otros, quien las adopta ha de rendir cuentas porque ha sido electo por el principal que es el ciudadano y, por tanto, se convierte en agente, es decir, en sujeto obligado a rendir cuentas a quién le confiere el mandato de gobernar. Para las Administraciones públicas esto es asunto de primer orden porque sus titulares son electos por los ciudadanos y sobre esa base, tienen atribuciones para designar a otros agentes para que colaboren

en las tareas públicas. Por eso la rendición de cuentas es responsabilidad de los políticos y administradores del Estado y lo más importante es que el ejercicio de las tareas y la utilización de los recursos públicos sean regidos por la certidumbre que generan las normas y procedimientos autorizados para que el poder administrativo sea predecible.

Evaluación pública

Lo que realiza la Administración pública es de relevancia para la vida comunitaria porque tiene a su cargo la estructuración de la oferta de gobierno y el modo que se cumple a través de agencias, políticas, programas, presupuestos y acciones. En este caso, la Administración pública como actividad organizadora del Estado en la sociedad, tiene la responsabilidad de cumplir metas y objetivos públicos en ámbitos determinados (Subirats, 2005:48) normativamente y en el cual concurren numerosos actores y sistemas de interés que condicionan su desempeño. En consecuencia, la evaluación es una tarea de primer orden para conocer lo que realizan las instituciones administrativas en el contexto de las políticas públicas, en qué contextos lo hacen, cuáles son las capacidades que aplican, qué resultados consiguen, qué beneficios generan, qué costos provocan, cuál es el grado de aceptación por parte de los ciudadanos en relación a lo efectuado y cómo favorece un ambiente idóneo para que la economía de mercado y la vida en conjunto de la sociedad civil sean más productivas, eficientes y emprendedoras. La evaluación de las políticas implica en este sentido, no sólo criterios técnicos, sino debate público para dar paso al aprendizaje social (Subirats, 1995:10-11) que las mismas exigen para que la sociedad ingrese a etapas de autocorrección y automejoramiento.

En un esquema de colaboración más intenso entre la Administración pública y la vida comunitaria organizada, la ampliación del espacio público en términos de una mayor cooperación, obliga a que los esfuerzos institucionales sean más creativos, visionarios y eficientes para que en un planteamiento de relaciones horizontales, la sociedad civil tenga la oportunidad de intervenir atendiendo a la lógica de la coordinación y los incentivos. Por consiguiente, la evaluación (Zapico, 2005:109) es más obligada para medir y valorar cómo se aprovechan los recursos de la vida pública, conectando la capacidad instalada de la sociedad con la capacidad instalada del Estado. En un ejercicio de sinergias los aportes institucionales del Estado y la sociedad hacia la atención y solución de los asuntos públicos es tarea impostergable para responder a la complejidad de los problemas colectivos. Es importante que la Administración pública afine los instrumentos de evaluación (Majone, 1997:217) de las políticas públicas

para que la colaboración de los organismos no estatales sea entendida en su justa medición y contribución. Se necesita, en opinión de Juan Pablo Guerrero, considerar como punto de partida de la evaluación: objetivos, criterios, técnicas, valor y normas (Guerrero, 1995:52). De igual modo, es indispensable que la evaluación tenga como perfil efectivo la valoración de los costos, beneficios e impactos que se generan en la vida asociada con el concurso de las instituciones administrativas. Siguiendo a Giandomenico Majone, la evaluación puede centrarse en los insumos, los procesos y los productos (Majone, 1997:219-220) que las políticas necesitan para su cumplimiento. Otro modo de entenderla y aplicarla consiste en destacar la contribución de las instituciones administrativas a la formación del valor público, entendido como proceso que permite la atención y solución de las necesidades comunes. Uno más puede entenderse por el grado de cohesión que tiene la comunidad civil y política destacando las tareas de las instituciones administrativas.

En este caso, la calidad de los servicios administrativos y el trato a los ciudadanos cuando los solicitan, es otro indicador a destacar en la evaluación porque la administración del gobierno es el primer contacto que se tiene entre las agencias y los ciudadanos. No hay tiempo ni lugar para ceñir la evaluación únicamente a valorar lo administrativo y lo burocrático, en sí mismos, porque se desconectan tanto la formulación como la implementación de las políticas públicas. Hoy día el espacio público regido por la diversidad y la pluralidad estimula que como si las oficinas gubernamentales fuesen ajenas a las exigencias de la sociedad. Hay ahora, múltiples actores que intervienen en la preocupación por atender problemas de la sociedad, así como tener a su cargo importantes funciones públicas vinculadas a la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. La contribución de las organizaciones de la sociedad hacia lo público, obliga que la evaluación sobre lo que lleva a cabo la Administración pública sea destacado en términos de eficiencia, responsabilidad y calidad de la vida pública. Esto significa que las instituciones administrativas deben tener claro que las políticas públicas ocasionan ventajas a unos grupos, mientras que afectan a otras partes del público ciudadano. Si la evaluación tiene más un corte unidimensional, se corre el riesgo de centrar la atención en los controles y los procedimientos administrativos, conjeturando de modo apriorístico que un éxito o un fracaso, está en ciernes.

Punto cardinal de la evaluación para las instituciones administrativas es que las políticas que aplican tienen criterios de regulación, congruencia y eficacia que se han de correlacionar para el mejor análisis y evaluación. Atender únicamente el ejercicio de los recursos, es transitar por una parte

del problema, no sobre el conjunto de las políticas públicas que se orientan a superar restricciones y contratiempos en la vida comunitaria calificando a las propias políticas en razón de su importancia, utilidad, justicia y eficacia. Para este tipo de ejercicios, la Administración pública debe ser menos rutinaria y descubrir con el concurso de la evaluación las zonas críticas, colapsadas o improductivas que generan costos negativos a la vida comunitaria y que la autoridad ha decidido superar con determinadas estrategias –políticas públicas– de acción. Si las condiciones de vida han mejorado o no con la intervención y la aplicación de los planes, las políticas y las estrategias han de ser punto toral en la aplicación de la evaluación pública, porque en las mismas desempeñan un papel central las instituciones administrativas.

Conclusión

La tarea de gobernar en los tiempos de la vida contemporánea implica valorar la importancia de la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad, las cuales han ganado sitios en la economía de mercado, los servicios públicos y en las estrategias relacionadas con la atención y la solución de los problemas compartidos. En este panorama de complejidad creciente, la Administración pública también se reforma para generar capacidades de dirección, gestión y coordinación que sean funcionales ante los imperativos de una vida pública más organizada, demandante y exigente. Los tiempos de la estatalidad burocratizada que caracteriza al siglo XX, no es efectiva en el siglo XXI, dado que en los espacios públicos de ahora se lucha por la construcción y consolidación del orden jurídico y político con la participación de más grupos y más organizaciones. Ha cambiado en este caso el sentido del gobierno porque los Estados tienen ante sí a ciudadanos, no a súbditos.

En consecuencia, la Administración pública se orienta más a la tarea de gobernar, lo que implica que se relaciona con la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de manera más fehaciente. En este caso, su perfil de organización y gestión es más postburocrático –adaptativo, flexible, emprendedor, innovador– que burocrático –centralización, uniformidad, impersonalidad, planeación vertical, formalidad– dado que se relaciona con la sociedad a través de los procesos de redes, interacciones, cooperación y corresponsabilidad. El alcance de operación que desarrolla en la nueva gobernanza da mayor atención a los asuntos de integración pública, al arbitraje colectivo, la diversidad cultural, las demandas de género, la protección a los discapacitados y el cuidado del medio ambiente. Por tanto, está involucrada de modo más directo en la deliberación, la persuasión y la toma de las

decisiones públicas, con lo cual su papel en la gobernanza democrática es más activo, directivo, coordinador y regulador, sin que ello, implique que abdica de sus tareas vitales relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la conservación del Estado y el fortalecimiento productivo de la vida asociada.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, F. Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2007). “El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, Núm. 39.
- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales / Fondo de Cultura Económica.
- (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Editorial Paidós.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cassese, Sabino (2003). *La globalización jurídica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Caracas, Venezuela.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel y Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados” en *Revista Política y Gestión Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 1.

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). *Para entender la transparencia*, México, Nostra Ediciones.
- Harmon M., Michael y Richard T. Mayer (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Hayek A., Friedrich (1993). *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Longo, Francisco (2010). “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana” en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 46.
- Luhmann, Niklas (1981). *Teoría política del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mashaw L. Jerry (2008). “Rendición de cuentas, diseño institucional, y la gramática de la gobernabilidad” en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, John Ackerman (coordinador), México, Siglo XXI Editores.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2000*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina “El Estado regulador” en *Revista Política y Gestión Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, núm. 2.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- North C., Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prats i Catalá, Joan (2005). *De la burocracia al “management”, del “management” a la gobernanza*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- Subirats, Joan (1995). “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación” en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm. 1.
- (2005). “¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública (et al.)*, Caracas, Venezuela, Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Administraciones Públicas / Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Vieira, Liszt (1998). “Ciudadanía y control social” en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Editorial Paidós.

Weber, Max (1973). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

Zapico, Eduardo (2005). “Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Administraciones Públicas / Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LOS AVATARES TEÓRICOS DE LA DISCIPLINA EN EL SIGLO XXI

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Resumen

El apartado presenta un repaso histórico y conceptual de corte clásico, sobre los elementos básicos que comprenden a la Administración Pública, para llegar a las tendencias más recientes que la acompañan en su carácter de disciplina de estudio, propia de las Ciencias Sociales, como avatares que han surgido a su alrededor, propios de finales del siglo XX y de este XXI. Entre ellos: el mercado, la nueva gestión pública, las políticas públicas y el gobierno corporativo. Se busca construir una lógica ¿de dónde venimos, en dónde estamos y a dónde vamos?; sin perder de vista el peso disciplinario de la Administración Pública y los cambios que han surgido en la dinámica tanto global, como nacional y, en particular, en la perspectiva estatal y de gobierno en México.

Palabras clave: Estado, gobierno, administración pública, mercado, nueva gestión pública, políticas públicas, gobierno corporativo, disciplina, México.

1. La construcción de sentido de la Administración Pública

La ciencia de la Administración Pública como tal, tiene orígenes remotos en ocasiones inimaginables si pensáramos que se construye desde el propio nacimiento de los Estados, hablamos de los Estados Nacionales y sus conformaciones estructurales de gobierno. Es en la propia comprensión del nacimiento del Estado Moderno donde la Administración Pública cobra su sentido más puro.

El Estado moderno en Europa, surge como una organización del poder con la característica de una progresiva centralización por una instancia que abarca y comprende el ámbito entero de las relaciones políticas, como lo plantea Bobbio, podemos apreciar lo siguiente:

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política, por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la FCPyS, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-CONACYT. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. Plantel Casa Libertad y Profesora de Asignatura del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FCPyS, UNAM. Modalidad a distancia. Asociada del Instituto Nacional de Administración Pública. Correo: glalejandre@hotmail.com; gloria.luz.alejandre@uacm.edu.mx

“El Estado...se instituye (como) la imagen moderna...única y unitaria, estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder... pero sobre todo en función de un objetivo concreto: la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejército monopolista del poder por parte del monarca.”³⁹

Se trata entonces de un Estado-administración que no es más que la organización de las relaciones sociales o de poder, mediante mecanismos o procedimientos definidos que permiten, a través de las instituciones, prevenir los conflictos sociales y mediarlos.

El orden estatal se convierte en un proyecto racional dentro de las relaciones sociales o lo que se da en llamar el Contrato Social que marca el paso del Estado de naturaleza al Estado civil, donde se establecen las condiciones para la sobrevivencia y el bienestar colectivo. Bajo estos atributos surge la moderna sociedad civil en la que conviven y se interrelacionan los diversos intereses privados y a su interior aparecen las diferencias de clases y los modelos de dominación que persisten con el modo de producción capitalista.

En el Estado moderno la legitimación del poder soberano pasa al terreno de la legalidad y es en esta fase donde desencadena en un Estado de derecho fundado en la libertad política y sobre la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, sin embargo, administrada por la antigua burguesía como clase dominante y de acuerdo a la forma prevaleciente de la economía.

El ordenamiento jurídico se basa en el respeto al individuo y a sus derechos naturales y por lo tanto a la sociedad y sus leyes naturales, particularmente en el aspecto económico. Un elemento fundamental que surge en el Estado de derecho es su condición como Estado social, en atención a las necesidades primordiales de la población.

La existencia del hombre en sociedad da por sentado la preservación de su individualidad y sus relaciones, tanto la conservación de la sociedad y del individuo está garantizada por el interés público y se fundamenta en el interés particular y ambos están cimentados en las leyes que marca la propia administración del Estado, de tal forma que:

³⁹ Bobbio, Norberto y Matteucci, N. *Diccionario de Política*. Tomo 1, México, Siglo XXI, 1981, p. 628

“...la interacción de los individuos crea la asociación que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración en natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.”⁴⁰

Aquí debemos hacer mención que es en esta organización del Estado donde se incorpora a la administración pública conformada por las instituciones de gobierno, en las que el poder se manifiesta y se ejecuta a través de las mismas.

El gobierno, sin duda, debe ser diferenciado claramente de la administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones. “...la acción del gobierno consiste en ‘transmisión’ y su autoridad es de ‘vigilancia y censura’, es pasivo y no activo”.⁴¹ El gobierno, en su sentido más amplio, es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos por los particulares, además de ser el administrador y vigilante de los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es una figura más concreta y definida a través de la soberanía del Estado y del pueblo, el Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, así como la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. Es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad y se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y por sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones.

Dentro de las definiciones de gobierno, podemos mencionar la que nos da Omar Guerrero: “...El gobierno...es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”.⁴²

Podemos decir que el gobierno es el conjunto de instituciones políticas que funcionan como el cuerpo a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a

⁴⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 90.

⁴¹ *Ibidem*, p. 95.

⁴² Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

otras naciones, la acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Por medio del gobierno el Estado conoce de las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que por medio de sus instrumentos la satisfaga y se manifieste el compromiso del Estado con la misma. El gobierno permite el ejercicio del poder en la medida que sus instituciones participan o intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que, en un momento dado, enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado, los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación clara y palpable en la administración pública.

El concepto de administración pública viene íntimamente ligado con el de gobierno, a pesar de que existe una marcada diferencia entre ambos, así tenemos “...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública...”⁴³. Por otra parte, de acuerdo con la concepción weberiana tenemos la conformación”... del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza”⁴⁴.

Retomando el punto relacionado con el rompimiento que existe entre sociedad y Estado, debemos considerar que esta separación se ha dado por el cúmulo de poder concentrado en unos cuantos, donde la sociedad está desligada de ese poder de intereses particulares, ya que la abstracción del propio Estado obliga a ese rompimiento y es en este punto donde la administración pública aparece como mediador.

De acuerdo con la concepción de Omar Guerrero “...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado...en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”⁴⁵. De esta forma todas

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE, 1989, p. 91.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 111

las acciones que toma el gobierno relacionadas con cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud, vivienda y otras encomiendas del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública. Así tenemos el concepto clásico que en su momento recuperó Ricardo Uvalle:

“...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad ... la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases... es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar ... la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general...”⁴⁶.

La administración pública concebida de esta forma nos permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública la depositaria del ejercicio de este poder, podemos entenderla como el gobierno en acción y el enlace por medio del cual la sociedad recibe los beneficios que le procura el Estado.

Dentro de otras teorías es vista como un proceso de aplicación de reglas y de tornar las decisiones, donde las estructuras de gobierno tienen como función principal llevar a cabo este proceso. Sin embargo, si aceptamos a la administración pública como un proceso donde se cumplen reglas y se ejecutan acciones, la estaríamos limitando, ya que ésta mantiene relación estrecha con la política, el derecho, la economía y aún con la cultura de una sociedad, de esta interrelación se aprecia que “...en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos”⁴⁷. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político a la administración pública le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planificación, organización, educación y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 10.

⁴⁷ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. 7a. reimpresión, México, FCE, 1986, p. 24.

Sin duda la administración pública no se puede mantener separada de la política, ya que toda acción que surja de ésta, se encuentra sustentada previamente por una decisión política, es decir, una decisión de Estado expresada en su gobierno que se manifiesta por la actuación de la administración pública, encausada a mejorar los aspectos de la vida social o bien llevarlos a su detrimento, según sea el punto de vista.

Ligada al marco del derecho, la administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, está orientada a crear una cultura normativa, política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

De esta suerte, la administración pública, como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejorar los niveles de vida y transformar la dinámica social, formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública.

Así, todo propósito de reformas que se quieran implementar no se pueden llevar a cabo si no existen previamente adecuadas prácticas de gobierno, la estructura debe estar edificada con bases que le permitan ejecutar el cambio, al contar con el respaldo de una adecuada estructura de interrelaciones entre las dependencias de gobierno, dedicado a ser eficiente, capaz y organizado para cumplir con los más elevados propósitos estatales y mejorar las condiciones de vida de la población.

Tomando en cuenta los puntos anteriores, se entiende por administración pública al conjunto de dependencias y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, donde actúa como el instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus instituciones políticas de gobierno y dependencias administrativas, ya que las acciones de la administración pública, desde una mirada clásica, se llevan a cabo por medio de los cuerpos burocráticos, funcionarios –ahora llamados servidores públicos–, que actúan como apoyo principal del Poder Ejecutivo y cuyas directrices son guiadas por el mismo, de esta forma al ser el Ejecutivo el titular de la administración pública, se encarga de gobernar y atender a la sociedad mediante la puesta en marcha de planes gubernamentales para la concreción de sus fines.

2. De la Administración Pública y sus herramientas

Tenemos claro que la condición de la disciplina es ante todo sólida, los aspectos previos nos remiten a centrarnos en ciertas definiciones iniciales que nos permiten comprender esta construcción de sentido de la administración pública. La temporalidad de ésta, como disciplina, se ha visto cargada en buena medida por condiciones asociadas a los procesos políticos, económicos, sociales y culturales que atraviesan y acompañan a los propios sistemas. Es decir, al ser la administración pública una parte medular de todo sistema político, ésta se verá afectada o favorecida en función de la propia actuación del sistema. Con esto nos referimos a los aspectos instrumentales que se han incorporado a la propia administración pública como elementos que fortalecen su comprensión disciplinaria y, a la vez, construyen, o procuran hacerlo, mejores condiciones de acción gubernamental en pos de progresos estatales.

El punto está centrado en destacar cuáles han sido las herramientas que al paso del tiempo se han sumado al quehacer básico y elemental de la administración pública. Se puede asegurar que el siglo XX cuenta con los referentes sustanciales. A decir de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde:

“...[I]a depresión de 1929 trajo nuevas interpretaciones del papel del gobierno en la economía. Las virtudes de la autorrealización, la frugalidad y el trabajo arduo ya no fueron vistas como la llave del éxito. La gente demandó al gobierno seguridad ante el futuro incierto y ante el fracaso de la economía de mercado. Ganó aceptación la idea de la planeación económica estatal como medio para mantener la estabilidad y el crecimiento de la economía nacional...”⁴⁸.

Con ello, la administración pública entró en una inminente etapa de especialización y de desarrollo de algunas técnicas que favorecieran los componentes para hacer eficientes las actividades propias del gobierno. En buena medida el sentido instrumental y racionalista del Estado weberiano cobraba fuerza como factor ligado al funcionamiento efectivo, tanto político como administrativo, del mismo. Recordemos al propio Max Weber al mencionar que:

⁴⁸ Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. México. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Coordinador: Mauricio Merino; Traducción de María Antonia Neira Bigorra. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999, p. 13.

“...[e]n el Estado Moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. Porque también el oficial moderno dirige las batallas desde su despacho (*Bureau*). Lo mismo que el llamado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y en la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático...”⁴⁹.

Es pues en esta connotación que la condición ligada a la administración pública adquirirá un carácter burocrático, en el sentido más elevado del término, centrado a su vez “...hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno...”⁵⁰, de tal manera que la perspectiva estatal se liga estrechamente a condiciones de racionalidad y de exactitud, propias del cálculo efectivo para el cumplimiento de compromisos haciendo uso del reclutamiento de cuerpos administrativos racionalmente eficientes, lo que derivará en la conformación de cuerpos burocráticos jerárquicamente articulados y orientados a la consecución de los fines del Estado respaldados por una experiencia profesional técnica destinada, ex profeso, a hacer de su uso racional un elemento indispensable para el gobernante. A pesar del tiempo y la distancia que implica la visión weberiana, vale la pena mencionar, a decir del sociólogo alemán, que:

“El verdadero funcionario...de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de ‘administrar’ y, ante todo, de modo imparcial; y esto es así también, al menos oficialmente, por lo que se refiere a los funcionarios administrativos ‘políticos’, en la medida que no se plantee la ‘razón de Estado’, es decir: en la medida en que no estén afectados los intereses vitales del orden dominante...El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el

⁴⁹ Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 2ª. Ed., 10ª. reimpresión. Traducción de José Medina Echavarría, FCE, 1997, p. 1060.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1061.

sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo”.⁵¹

Con estos elementos se logra transmitir la construcción de sentido de la propia administración pública y del funcionario estrechamente relacionado con los asuntos de gobierno. La designación instrumental que explica, define y promueve Weber, se convirtieron desde inicios del siglo XX, en elementos básicos para comprender el accionar estatal y su efectivo funcionamiento. En sentido estricto estas exposiciones implican por sí mismas una actuar ordenado y racional de los asuntos de gobierno y significaría que la construcción weberiana del Estado es congruente con una conducción funcional propia y, por tanto, no tendríamos equívoco en hacer del ejercicio gubernamental un trabajo que se cumple.

No podemos dejar de lado que estas reflexiones del sociólogo alemán se encuentran enmarcadas años previos a la conformación del Estado benefactor, surgido hacia finales de los años veinte del siglo pasado. Es importante tener presente este elemento, ya que será en el marco de esta conformación estatal que el concepto y condición de la administración pública se empatará de manera clara con la definición de burocracia que el propio Weber desarrolló. Administración Pública y su referente burocrático se entrelazan para ejecutar las acciones del Estado propio del siglo XX. El cual, a diferencia del Estado liberal del siglo XIX, donde impera el *Laissez-faire Laissez-passer* que se encarga de proteger los intereses capitalistas desde el exterior, garantizando las normas primordiales para llevar a cabo el funcionamiento del sistema y su reproducción, el Estado benefactor o asistencial no se limita a efectuar las funciones de guardián de la propiedad privada y del orden público, interviene determinando los valores que regulen el movimiento de los mercados, dicta la justicia distributiva, la seguridad social y el pleno empleo que el propio mercado, como tal, no determina. Ya que los trabajadores no se encuentran abandonados a las leyes impersonales del mismo. “...el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en el cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracteriza la existencia histórica de la economía capitalista”.⁵²

La presencia del Estado asistencial surge a la par de la revolución “keynesiana”, la cual condujo a la eliminación de la política del *Laissez faire, Laissez passer* propio del liberalismo clásico, al crecimiento de la

⁵¹ *Ibidem*, p. 1071.

⁵² Bobbio, Norberto y Matteucci. *Diccionario de Política*, op. cit., pp. 611-612.

riqueza y al surgimiento de la política basada en la intervención sistemática del Estado, al que se le atribuye un papel económico central, con el cual, se pretendía terminar con las crisis cíclicas en las que caía el capitalismo por su misma mecánica. Conciérne pues al Estado benefactor “... la tarea de ejercer una función directiva sobre la propensión a consumo a través del elemento fiscal, la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo...”⁵³. En su momento la teoría “keynesiana” afirmó que el Estado debería tomar parte en la economía de mercado con el objeto de disminuir el desempleo involuntario y alentar la producción. De este modo el Estado intervino en varios aspectos de la economía, ya que por una parte podría fijar la reducción de impuestos y fomentar el consumo; o bien, que fuera él mismo quien aumentara el gasto público y generara un mayor número de empleos, convirtiéndose en el gran empleador a fin de que la población contara con ingresos y se dispusiera al consumo. Sin duda la presencia de una administración pública burocrática y jerarquizada favoreció el cometido del Estado en estas condiciones. En buena medida la prescripción de la visión weberiana fue altamente funcional y operativa mientras los Estados se apegaron a procesos efectivos de gobierno.

Ahora pensemos en las aportaciones de otros autores del mismo corte, centrados en una visión efectiva y asistencialista de la acción de gobierno. Diremos en primera instancia, retomando al norteamericano Karl Deutsch, que:

“...política y gobierno se refieren a un solo complejo de actividades desde perspectivas diferentes pero superpuestas. La política pone de relieve las demandas conflictivas y la asignación de valores entre ellas —es decir, de resultados, recursos y oportunidades que se valorizan. El gobierno se concentra en la dirección y el control. La política se ocupa del interrogante clásico de Harold Lasswell: << ¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo? >>; El gobierno se ocupa del interrogante: << ¿Quién controla qué, cuándo y cómo? >>. Una distinción entre política y gobierno es precisamente ésta entre obtener y controlar”⁵⁴.

Esta lógica nos es indispensable tenerla presente y a mano, ya que la visión de Lasswell alude a una mirada singular de la política, lo que dará paso a la especialización en materia de políticas públicas que se aplican de manera clara en los países anglosajones, en especial en los Estado Unidos de Norteamérica, desde los años cincuenta del siglo XX. Para Deutsch

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Deutsch, Karl. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Traducción Eduardo Suárez, México 2ª reimpresión, FCE, 1998, p. 190.

“...[política y gobierno se influyen recíprocamente, en forma necesaria y estrecha; y ambos necesitan instituciones, organizaciones, canales y procedimientos específicos para funcionar...”⁵⁵. Ambos enmarcados en una serie de toma de decisiones que hacen favorable la acción de gobierno o, en su caso, permiten una evaluación y una redefinición de la misma. De esta suerte,

“...[l]as decisiones se hacen a menudo en secuencia. Primero se decide acerca de las preferencias, propósitos o metas generales en cuanto a alguna clase de problemas. A esto se le llama una decisión de *política*. Luego las decisiones se ocupan de los medios y métodos de ejecución de la política. La diferencia que existe entre la política y su ejecución se asemeja a lo que existe entre la estrategia y la táctica. La *estrategia* consiste en el establecimiento de series de metas u objetivos de largo plazo; la táctica consiste en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización...”⁵⁶.

A futuro, la formulación de políticas se convertirá en una determinante en las herramientas que emplea la administración pública para la ejecución de programas y el éxito de los mismos y, sin duda, en la tarea más significativa del gobierno. De aquí la importancia de las aportaciones de Lasswell y esta recuperación de Karl Deutsch para explicar posteriormente la aplicación de la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

Ahora bien, la dinámica asociada al *New Deal* de la política norteamericana establecida desde 1929, se prolongó hasta finales de los años setenta y su ruptura se vio acompañada del establecimiento de la nueva lógica del mercado y el restablecimiento del liberalismo económico clásico como el elemento detonante de la recuperación del capitalismo a escala mundial, acompañado de la apertura de los mercados en un marco altamente democratizador de la vida económica y política. Lo interesante en este punto es que las políticas de intervención estatal fomentadas por el Presidente Roosevelt a finales de la década de los veinte, fue altamente efectiva para los propios norteamericanos. Aunque es importante destacar que las medidas económicas keynesianas se impusieron como factor de crecimiento y desarrollo interno en una lógica de aplicación generalizada del orbe, de aquí que países como el nuestro e incluso la propia Gran Bretaña, se hayan alineado a las políticas de intervención estatal. El gran éxito de la política de Roosevelt cobró fuerte impacto, pero habría que preguntarse cómo se hace efectiva su aplicación en los propios Estados Unidos y cómo logra adaptarse a otras latitudes. Acercándonos al caso mexicano, la política

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibidem*, p. 193.

económica de intervención estatal se convierte en elemento clave de control y articulación de la definición política del Estado mexicano de inicios de los años treinta. Sin duda será en esta amalgama de Estado benefactor, presidencialismo mexicano, partido hegemónico y corporativismo que la suerte del Estado weberiano y su condición burocrática, ya explicada, como una asombrosa forma centrada en la jerarquización del mando y la articulación del poder estrechamente ligado a la ritualización del cargo con elementos de legitimación tanto legal como tradicional de la autoridad puesta en la figura presidencial, que el Estado mexicano del siglo XX operó, cierto, con un alto grado de control, ejercicio vertical, impune y autoritario.

Mientras que la mirada weberiana se hacía efectivamente funcional en Alemania Occidental y en su momento en Norteamérica, en los llamados países emergentes o periféricos esta condición de Estado interventor se convirtió en el talón de Aquiles de un gobierno eficiente y de una administración pública eficaz, en buena medida por un crecimiento desproporcionado de la burocracia y de sus amplios beneficios que favorecieron tanto a políticos como a funcionarios al servicio del aparato gubernamental. El crecimiento de la burocracia, incluso, estuvo previsto y vaticinado por el propio Max Weber, así tenemos lo siguiente:

“En la administración de las asociaciones de masas, el funcionarismo de empleo fijo y preparación especializada forma siempre el número del aparato, y su ‘disciplina’ constituye un supuesto imprescindible del éxito. Y aún en mayor grado con el volumen creciente de la asociación, complicación creciente de sus tareas y, ante todo, dependencia creciente de su existencia (ya se trate de luchas por el poder en el mercado, en la liza electoral o en el campo de batalla)”⁵⁷.

El desmedido crecimiento del cuerpo burocrático en los Estados de corte capitalista con una fuerte presencia estatista, llevó al punto del gran fracaso del *Welfare State*, tanto para occidente como para oriente, pensemos en los ambos polos que se desarrollaron, el capitalismo y el socialismo. El problema con los países periféricos y dependientes de economías más desarrolladas, fue que al cabo del tiempo no lograron mantener sus políticas económicas vinculadas a un desarrollo interno sostenido, en su mayoría, como en el caso de México, ligadas a una excesiva dependencia en la producción petrolera, que decayó de manera dramática a principios de los años ochenta. Así, mientras para los Estados Unidos la presencia estatal en la economía solventaba el problema del desempleo y promovía

⁵⁷ Weber, Max. *Economía y sociedad*, op. cit., p. 1072.

el consumo para reactivar la economía en un ánimo de garantizar las libertades democráticas; para nuestro país la política de intervención estatal en la economía servía de elemento neurálgico para la consolidación de un Estado benefactor, patrimonialista, presidencialista de economía cerrada y procesos políticos limitados, propiamente centrados en el poderío del partido hegemónico. A esto habremos que sumar que, durante la *Segunda Guerra Mundial*, los países dependientes se encargaron de abastecer a las grandes potencias involucradas en el conflicto, mientras éstas promovían su economía de guerra, en buena medida, perfilada y definida por decisiones de política al más alto nivel al estilo de Harold Lasswell. Con esto queremos decir que para los Estados Unidos el curso de sus políticas gubernamentales y las decisiones del quehacer de gobierno en un marco de capitalismo no dejaron de funcionar, lejos de ello, se perfeccionaron ante las necesidades de una intervención estatal controlada hasta el punto de, al ya no requerirlo, cambiar de modelo económico.

Cabe mencionar que en los años treinta y cuarenta se dio un acelerado proceso de desarrollo que demandaba nuevos proyectos y la expansión de los existentes, con lo que las acciones estatales se orientaron hacia los siguientes aspectos: mejorar la integración productiva; sustituir importaciones y cubrir los vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial.⁵⁸ El papel del Estado mexicano en esos años destacó por su carácter benefactor y participativo en todas las ramas de la economía. Al respecto, José Fernández Santillán comenta:

“... aunque en esencia la formación del gran aparato productivo debería ser considerada propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los acontecimientos exigían de instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la Constitución, que demandaban no sólo mejoras en el orden político, sino sobre todo hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública”.⁵⁹

El Estado se identificaba entonces por su carácter populista y paternalista que lo obligó a la formación de instituciones que incrementaron la burocratización de los grupos sociales, reforzando así el control sobre las mismas y donde a pesar del aumento de empresas y organismos privados, el Estado no disminuyó su función rectora. El desarrollo del capitalismo en nuestro país se caracterizó por la vinculación que tenía el capital nacional con

⁵⁸ Islas Héctor. “La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina”, *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985, p. 446.

⁵⁹ Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. UAM-Azcapotzalco, México, 1989, p. 48.

el extranjero en diversas empresas. Es de destacar que la fortaleza y solidez del Estado mexicano se cimentó, a decir de Fernández Santillán, en dos bases: por una parte, la vinculación con las masas sociales y la organización del sector burocrático en las llamadas “instituciones revolucionarias”⁶⁰, de tal forma que la administración pública, como acción organizativa del Estado, se impuso como la mayor de las fuerzas representativas y por otra, alineadas en torno al poder presidencial.⁶¹

Se puede decir que esta forma de intervención estatal y crecimiento del aparato burocrático distaban mucho de una articulación armoniosa, lejos de ello, la administración pública mexicana se expandía ante las propias necesidades de atención estatal que exigían las masas y la fuerza presidencial se empezaba a mermar por la fortaleza del cuerpo burocrático, pero que no significaba en sentido estricto la pérdida del control vertical del mando del Poder Ejecutivo.

Ante el crecimiento de los organismos estatales se hizo necesaria la “tecnocratización” del Estado mexicano, o bien, la presencia de cuadros profesionales tecnócratas capacitados que sirvieron para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadas. Así, nos dice Fernández Santillán, “... la tecnocratización es un fenómeno global de la administración pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles...el técnico penetra la estructura administrativa y opera sistemáticamente y habitualmente en ella; se presenta como agente de ‘cambio’ efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental...”⁶². De esta suerte, a lo largo de la década de los sesenta y setenta comenzaron a manifestarse los síntomas de la problemática que afectaría al país, como la pérdida del dinamismo económico y cierto rezago en algunas ramas básicas como los hidrocarburos, petroquímica, transporte y agricultura, principalmente. Al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del llamado *Milagro Mexicano*, el Estado se dio a la tarea de impulsar la producción de bienes de capital, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y la modernización de la planta productiva. El país alcanzaba otras dimensiones y la situación económica se tornaba más compleja debido a que el acelerado crecimiento económico y urbano generaba necesidades que requerían ser atendidas de forma prioritaria.

A esto se sumarían las lamentables decisiones económicas populistas de Luis Echeverría que llevaron a un crecimiento mayúsculo de las empresas

⁶⁰ *Ibidem*, p. 70.

⁶¹ *Cfr. Ibid.*

⁶² *Ibid.*, pp. 106-107.

paraestatales, incluso surgidas de rescates millonarios de empresas privadas en quiebra y que el Estado mexicano asumió como propias, haciendo del gasto público un derroche. Finalmente, el sexenio de José López Portillo dio cuenta de la mayor crisis económica ligada a esquemas de gasto excesivo y endeudamiento. De las últimas acciones tomadas por López Portillo, ya casi al término de su gestión, fueron drásticas y de gran trascendencia política, como la estatización del sistema bancario nacional.

Las medidas trajeron reacciones diversas, sobre todo, del sector empresarial; se veía que el país quedaba en la ruina, con nula independencia económica por efecto del endeudamiento, un futuro incierto y el grave rezago que en materia de bienestar social para ese momento, ya era enorme, y la crisis continuaba incrementándola. Con este marco, Miguel de la Madrid recibe en diciembre de 1982 un país resquebrajado y, ante ello, se ve en la imperiosa necesidad del cambio, de plantear otro tipo de gobierno que rescatara, o por lo menos lo intentara, al país de la situación por la que atravesaba. En este sentido, se tiene registrado que "... durante el periodo de 1982-1988, el salario mínimo tuvo una pérdida real –con respecto a 1976– del 63%. La participación de los salarios en el PIB descendió de 40.3% en 1976 a 25.9% en 1987. El gasto en desarrollo social pasó del 6.9% en 1978 al 5.6% en 1988 con relación al PIB. Y,...el gasto en salud tuvo una disminución de aproximadamente el 30% durante el periodo 1982-1986."⁶³

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid asumía que el país se encontraba en la crisis plena, motivada en parte, por la situación externa, caracterizada por la elevación de las tasas de interés para el pago de la deuda, contracción de la economía mundial y de los mercados financieros, protección comercial, baja de los precios y del consumo internacional del petróleo e inestabilidad en el mercado de materias primas; no se podían negar los problemas internos como la insuficiencia en la producción de alimentos básicos y de otras materias primas agropecuarias, desintegración continua de la producción industrial, deficiencias de calidad e insuficiencia tecnológica de la producción, lo que impedía la exportación de artículos diversos y el abandono administrativo del enorme aparato estatal que para entonces ascendía a 1,115 empresas en las que el Estado mantenía su participación. Todos estos factores se acumularon generando un crecimiento desproporcionado del gasto del gobierno federal, dilapidando divisas y presupuesto.⁶⁴

⁶³ Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores). *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras; El Cotidiano*, UAM, México, 1990, p. 297.

⁶⁴ *Cfr. Ibid*

Así llegamos a un momento coyuntural en el proceso histórico del Estado mexicano y no se hablaba de una coyuntura pasajera que se pudiera disolver con medidas superficiales o tomadas al vapor aparentando un control de la situación, se trataba de una verdadera crisis estructural en la propia concepción del Estado Mexicano, de su orientación como Estado benefactor o de bienestar alimentado desde los años treinta.

Era evidente que durante el sexenio de Miguel de la Madrid no sería posible llegar a una recuperación real. El deterioro de los salarios limitaba a la población a consumir sólo los bienes de subsistencia y esto traía consigo la disminución de la demanda de bienes de uso perecedero y hasta cierto punto “superfluo”. A su vez, la disminución de la producción, mayor desempleo y aumento de la pobreza. A pesar de los programas de choque y Pactos económicos para reactivar la economía, la única salida posible era el cambio de modelo económico.

De esta forma, la crisis a resolver no era solamente económica, sino que llevaba un profundo sentido social y político por analizar y resolver, partiendo de la propia orientación del Estado y su compromiso con la sociedad mexicana, así como su intervención en los aspectos económicos de la misma. El problema central no era únicamente la recuperación económica y que el país fuera productivo, sino hacia dónde, cómo, con qué y para qué se pretendía restablecer el crecimiento. Era necesario reactivar la economía, pero más aún, se requería rescatar a la población con el objeto de mejorar sus condiciones de vida y evitar el colapso, ya que la sociedad por su parte asimilaba que la capacidad del gobierno para dar solución a sus demandas ya estaba colapsada ante la realidad.

En sí el proyecto de nación propuesto por los “ideales revolucionarios” no se había cumplido del todo, se cuestionaba entonces el proyecto histórico mexicano como nación ante la insatisfacción de las necesidades más elementales, por lo que la reorientación de los objetivos del Estado, se hacían indispensables para llevar a cabo lo que se denominaría la modernización de las acciones del gobierno.

El Estado comenzó entonces su repliegue de la actividad económica, política de gobierno que tendría continuidad durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Así, el modelo económico centrado en el Estado de bienestar y el excesivo crecimiento de la burocracia terminó por ser el punto de quiebre del Estado Mexicano del siglo XX. Y si bien su administración pública tuvo ciertas mejoras centradas en significativas reformas administrativas, como la propia que impulsó y consumó el

gobierno de José López Portillo para dotarnos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el modelo teórico del Estado interventor se agotó y las herramientas económicas del Estado participante de la economía se replegaron para dar paso al nuevo modelo económico y afianzar a la administración pública mexicana a nuevos avatares de un destino ligado a la lógica del mercado y a la acción de un Estado de corte neoliberal no interventor.

3. Los nuevos avatares de la administración pública y el reencauzamiento de las políticas de Estado

Podemos decir que al cabo de los años ochenta la lógica internacional y la globalización empataron con la necesidad de las medidas adoptadas para salir del patrón estatista e ingresar a la dinámica del libre mercado, al cual ya se habían sumado países como Inglaterra y el propio Estados Unidos. Con el establecimiento del *Consenso de Washington* y las instituciones del Bretton Woods.

“... [e]l mandato original del Fondo Monetario Internacional era asegurar la estabilidad monetaria en una economía mundial abierta, sustituyendo el patrón oro que había cumplido esa función de forma satisfactoria hasta la *Primera Guerra Mundial*. Tal cosa presuponía que las intervenciones del FMI debían imponer ajustes a todas sus partes cuando sus balanzas de pagos experimentaran déficit o superávits... A partir de 1967, sin embargo, el FMI no logró mantener la estabilidad a pesar de la creación de derechos especiales de giro (DEG). La adopción del sistema general de moneda flotantes en 1973 puede considerarse como el fin del mandato de *Bretton Woods*...la institución sobrevivió adoptando nuevas funciones: gestión de ajustes estructurales unilaterales en países en vías de desarrollo y, desde finales de la década de los ochenta, intervenciones en los países del bloque del Este para asegurar su reincorporación al sistema monetario internacional.”⁶⁵

En este sentido, el mando del mercado y las directrices de los organismos rectores de la economía se impusieron al amparo de las decisiones gubernamentales más extremas para hacer de la lógica delirante del Estado benefactor un pasado lejano e implementar las medidas económicas que replantearan la propia dimensión del Estado mexicano capitalista de naturaleza neoliberal. Y aquí es donde los avatares de la administración pública de finales del siglo XX e inicios del XXI se empiezan a hacer manifiestos en un mundo altamente globalizado.

⁶⁵ Amin, Samir. *El capitalismo en la era de la globalización*. Traducción Rafael Grasa, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 33-34.

El mercado:

El primer mandato para el cambio en el orden y conformación del Estado hacia inicios de los ochenta es el mercado. Como avatar será la primera determinante, tanto real como simbólica, para promover la salida del Estado asistencial y entrar al Estado mínimo. Esta entrada a la condición mínima del Estado obligó en extremo a disolver las estructuras operativas y administrativas de los Estados asistenciales que hicieron crecer su burocracia de manera incontrolable. Es importante tener muy presente que la visión weberiana, como ya se ha dicho, preveía un crecimiento de este cuerpo estatal, lo que no significa que la efectividad del trabajo burocrático fuera caótico o desarticulado. El propio Max Weber da cuenta en 1922 de condiciones operativas racionales con las cuales los Estados moderaron la escalada de la burocracia.

Así con la claridad de Weber suponía que, "...la administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la *Civil Service Reform*. Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración"⁶⁶. Para esa época Weber hablaba del Servicio Profesional de Carrera en los Estados Unidos. Sólo como dato, el Servicio Profesional de Carrera se incorpora en México hasta el año 2000, mientras que los Estados Unidos ya hacía uso de ello desde los años 20's.

Así pues, hacia finales del siglo XX el mercado será el elemento articulador y determinante del cual el Estado toca retirada para dar paso a una reducción significativa de su actuar. La lógica de un Estado no interventor también trajo consigo para las economías emergentes –como la nuestra–, la reducción de su administración pública. Lo que significaría la liquidación y venta de un número importante de empresas paraestatales, o bien, denominadas descentralizadas del gobierno federal. Las empresas que fueron catalogadas como no estratégicas o prioritarias durante los años ochenta y noventa, cayeron en desuso y se liquidaron, otras pretendieron ser modernizadas para luego venderlas y, otras más, quedaron al cobijo del Estado, en especial aquellas que se identificaban con la labor social del mismo, como las vinculadas a la salud o de carácter prioritario y estratégico como las encargadas de la extracción petrolera y la generación de energía.

⁶⁶ Weber, Max. *Economía y sociedad*, op. cit., p. 1068.

Es pues el mercado, con la visión clásica liberal acentuada por el neoliberalismo, el que impone sus reglas y sus condiciones, exacerbado por un mundo globalizado.

La Nueva Gestión Pública:

Sin embargo, los países de economías emergentes de finales de los años ochenta del siglo XX, tuvieron que definir políticas de Estado que permitieran reactivar su economía y reducir su burocracia e incorporarse a los dictados del mercado. Entonces, se haría presente un nuevo avatar para la administración pública de la región, la Nueva Gestión Pública aparecería para darle un giro medular a las administraciones públicas de los gobiernos de países latinoamericanos hacia finales del milenio y, con ello, ligarnos a la visión gerencial de la administración del Estado.

Pero ¿para qué voltear a la visión empresarial del mundo? El dictado tuvo mucho que ver con la eficiencia y la eficacia de las acciones de gobierno. La perspectiva modernizadora no sólo implicaba deshacerse de empresas paraestatales, implicaba la pregunta de ¿qué hacer y cómo hacer de las empresas del Estado y de la propia administración pública una burocracia eficiente? Podemos decir que desde la lectura weberiana la burocracia por sí misma es eficiente, y en su sentido más amplio está destinada a cumplir con los cometidos del Estado. El problema con las burocracias de países que atravesaron por el tamiz del paternalismo de corte patrimonialista, intervencionista y autoritario, es que engrosaron sus filas sin responder a la lógica del servicio, de la ética y de efectividad de sus funcionarios, sino que se ligaron a una lógica de compromiso jerarquizado con el mando por designación y de posesión con el cargo, con alto grado de promoción del patrimonialismo y de prácticas clientelares totalmente alejados de la respuesta y atención a la demanda ciudadana.

El dictado gerencialista ocupó su sitio para explicarle a la administración pública cómo hacerse eficiente, eficaz, ética y procurar servicio. Parecería una incongruencia teórica y práctica, pero la administración pública en el entendido disciplinario se mantiene, se explica por sí misma y da cuenta de efectividad en su actuar. Desde la mirada weberiana el cuerpo burocrático es imprescindible para que el Estado prácticamente exista, a decir de Weber, "...allí donde el funcionario profesional preparado llega a dominar, su poder es sencillamente inquebrantable, porque entonces toda la organización, el abastecimiento vital más elemental se halla cortada por el patrón de sus servicios..."⁶⁷. Con ello podemos afirmar que la esencia del Estado

⁶⁷ *Ibidem*, p. 1073.

para el cumplimiento de su encomienda radica en sus funcionarios profesionales.

La Nueva Gestión Pública entonces es incorporada al actuar del Estado precisamente para hacer profesionales a sus funcionarios, ¿paradoja o contradicción?, pero la presencia de la Nueva Gestión Pública se hace de aplicación general para los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), hacia 1998, vinculado a la Reforma del Estado. A decir del CLAD:

“Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal...

... En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial”⁶⁸.

Con esta mística el CLAD sumó a los 25 países miembros para promover y aplicar un nuevo patrón, no sólo de actuar administrativo, sino también político, toda vez que el impulso de la democratización de los Estados en América Latina se sumó a la incorporación de medidas que recuperaran su capacidad de gestión, de tal forma que paulatinamente se incorporara a la dinámica de la administración pública el modelo gerencial, que “... tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes –de ahí el nombre de gerencial...”⁶⁹. Sin duda, con esta afirmación se sumaron a la acción una lógica organizacional para ver a los gobiernos con un carácter empresarial, sin ser una empresa de carácter privado. La afirmación destinó al abandono la visión weberiana:

⁶⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del CLAD, Documento doctrinario, 14 de octubre de 1998, p. 7. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> Consultado el 28 de marzo del 2016.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 10.

“En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos...”⁷⁰.

Con ello, la Nueva Gestión Pública se establece como el avatar medular del cambio del siglo XX al siglo XXI para los Estados en América Latina y para la administración pública como parte de una nueva realidad. Sin embargo, la condición disciplinaria no se disimula ni se pierde, indiscutiblemente, debe ser reconocida independientemente del surgimiento de la llamada *public management* hacia mediados de los años setenta en Norteamérica, como factor que recupera posteriormente la Nueva Gestión Pública. Esta denominación de *public management*, de acuerdo con Enrique Cabrero.

“...supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo maneja adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencias funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la presentación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas)”⁷¹.

Es en este entendido que la administración pública no pierde su esencia, al contrario “...muestra que las diferentes denominaciones a diversas partes de un gran campo de estudio han surgido en momentos históricos particulares...Ninguna de ella es una moda; son partes complementarias de la disciplina original que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis...”⁷². No se trata pues de abandonar la disciplina o crear una nueva, lejos de ello.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La Administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”. En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª. reimpresión, 2006, pp. 22-23.

⁷² *Ibidem*, p. 23.

“Por consiguiente, no es una ‘irreverencia’ aceptar que la administración pública tradicional ha sido rebasada en gran medida por la realidad, aunque sí lo sería decir que dicho enfoque ya no tiene nada que ofrecernos. Todas estas corrientes se deben entender como componentes de un mismo cúmulo disciplinario; todas ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es necesario integrar en el conocimiento de la acción gubernamental”⁷³.

Así, otras herramientas que se suman a la administración pública se establecen como mecanismos para lograr el objetivo central de organizar a las dependencias gubernamentales y darle curso a su actuar, en una condición de Estado democrático, abierto y transparente.

Las Políticas Públicas:

Un avatar más serán las políticas públicas, que si bien son propias de los gobiernos anglosajones desde los años cincuenta del siglo XX y atribuidas a Harold Lasswell, para América Latina y en particular para México, se incorporan en los años 90’s y su importancia nace de la propia redefinición para crear y poner en marcha programas de gobierno estrechamente ligados a decisiones políticas, viables en su implementación y ligadas a una lógica de evaluación continua, así como a rendición de cuentas. Con una conceptualización clara, Mauricio Merino menciona que:

“Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público...Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado –y no por los particulares– con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público –al menos parcialmente o como punto de partida– y en un horizonte temporal razonablemente definido”⁷⁴.

Sin duda con la puesta en marcha de las políticas públicas se redondea el actuar gubernamental y se atienden de manera puntual los requerimientos de bienes y servicios públicos para la ciudadanía. Pero no sólo ello, sino que agregan valor sustancial a programas con un destino preciso, tomando

⁷³ *Ibidem*, pp. 23-24.

⁷⁴ Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), 2013, p. 17.

en cuenta que la incorporación de políticas públicas surge de un diagnóstico y definición dentro de la agenda de gobierno para su implementación, puesta en marcha, monitoreo y evaluación; para, en su caso, ajustar o replantearla. Este ciclo se aplica toda política pública y su éxito depende, en buena medida, de su adecuado diseño. Por lo que *la hechura de las políticas públicas*, parafraseando a Luis F. Aguilar, se convierten en determinante, "...porque gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental"⁷⁵. En el entendido que se adicionan las políticas públicas como elemento indispensable para remediar y revertir la incapacidad de las dependencias gubernamentales y para resolver diversos asuntos sociales, así como garantizar el orden y el bienestar público, el mismo Aguilar Villanueva nos dice:

“Si la administración pública dejaba fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, porque en el fondo se presuponía que era un suceso trascendente de estricta naturaleza política, y si la actividad gubernamental-política era a su vez explicada en clave sociológica, con referencia a relaciones y agentes de poder estructurales, era evidente que la elaboración de las políticas no tenía por qué ser una cuestión teórica significativa y tanto menos capital”⁷⁶.

Sin duda la condición y estudio de las políticas públicas ha repercutido en mejores condiciones y acciones de gobierno.

Podemos decir desde finales de los años noventa del siglo XX a la fecha, los avatares de la administración pública, no la han minado ni relegado, lejos de ello, la fortalecen, en el sentido estricto del trabajo que realizan las dependencias a cargo del Ejecutivo. Sin embargo, tampoco se puede dejar a la suerte su aplicación o no, pensemos, por ejemplo, en los mecanismos de calidad y servicio público, en una dinámica empresarial, la condición de calidad en los servicios va estrechamente ligada al valor costo-beneficio y en la satisfacción del cliente, en estricto sentido en la administración pública este fundamento daría por sentado que al traer del campo de lo privado al orden de lo público estos valores, estaríamos en un ánimo de calidad plena en los bienes y servicios que se otorgan, pensaríamos que las responsabilidades de los servidores públicos se cumplirían ampliamente y que la ética sería el valor medular del actuar cotidiano de servidor público. Recordemos, de nueva cuenta, de regreso a Weber, que la ética de

⁷⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Segunda Antología. 3ª. Ed. 2ª. reimpresión, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 15.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 17-18.

la convicción y de la responsabilidad son básicas en la toma de decisión política, en especial, la ética de la responsabilidad a la hora de asumir consecuencias y hacerse cargo de las mismas⁷⁷.

Lamentablemente la supremacía de la calidad, la acción por el servicio, la ética pública, la responsabilidad de las decisiones y la rendición de cuentas, a pesar de estructuras no jerarquizadas y horizontales, no se logran aplicar y concretar en la totalidad de las dependencias de gobierno, a pesar de los esfuerzos institucionales que se han hecho para combatir vicios muy anquilosados en las estructuras. Derivado de ello, también se ha previsto que los gobiernos por sí mismos no logran atender toda la gama de servicios, más aún, persisten ineficiencias, por lo que, tomando en cuenta y echando mano del mercado, los gobiernos convienen en llevar a cabo asociaciones público-privadas en la dinámica de cuasi-mercado, para la implementación de políticas públicas exitosas y redituables en sentido amplio.

El Gobierno Corporativo:

Sin duda los cambios, así como los saltos cualitativos y cuantitativos de la administración pública de la última década del siglo XX a la fecha, tiene un amplio abanico, que ha pasado de la modernización, el Estado mínimo, las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública, a la reingeniería de procesos, estructuras adelgazadas, a la calidad, mejora continua, mecanismos de control interno, gobierno electrónico, gobierno abierto, gobierno cercano, transparencia, rendición de cuentas y, sin duda, el importante papel clave de la ciudadanía en cierta toma de decisiones, como acción propia de gobiernos altamente democratizados y sensibles a las demandas ciudadanas a las que acompaña la gobernanza y la gobernabilidad. Sin duda el ciudadano se convierte en el centro de atención y destino último de los bienes y servicios públicos altamente eficientes, efectivos, oportunos, a bajo costo y con los mejores resultados en el más exigente de los ideales.

Sin embargo, también los avatares tienen límites y su límite son los propios seres humanos con su continua manía por el beneficio personal sobre el beneficio colectivo. El gobierno corporativo surge a la vuelta de estos años con el propósito de reencauzar los aspectos que en los últimos tiempos han modificado el patrón de la administración jerarquizada y burocratizada weberiana por el patrón gerencial. Ni todos los avatares han sido efectivos, ni los relativamente efectivos se logran desprender de vicios, unos perennes, como la corrupción.

⁷⁷ Véase Weber, Max. "La política como vocación". En: *El político y el científico*. Colección Ciencias Sociales y Humanidades. Biblioteca del Estudiante. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, 2008, pp. 19-84.

En muy pocos años, tenemos reflexiones serias sobre los límites de la Nueva Gestión Pública y los nuevos límites de la Administración Pública Mexicana, de aquí que colocar una crítica como lo hace Aguilar Villanueva con su obra *El gobierno del gobierno*⁷⁸, nos regresa a ciertos planteamientos iniciales, incluso pudiéramos decir, más preocupantes que al comienzo de esta exposición. Con ello, lo que menciona Aguilar Villanueva, es muy provocador:

“Lo que motivó la escritura de este ensayo fue el descubrimiento (espero que no sea autoengaño) de que carecemos de un conocimiento preciso y suficiente del modo como se dirigen y coordinan las entidades administrativas para hacerlas efectivas en el cumplimiento de sus funciones públicas. Considero que tampoco conocemos el modo como los altos dirigentes de la administración pública validan la corrección institucional y la idónea técnica y causal de sus decisiones...

*... Me fue natural y lógico entender que difícilmente el gobierno gobernará bien a su sociedad si no gobierna bien a su aparato administrativo, extenso, diferenciado, potente, experto, pero con frecuencia fragmentado, inconexo, desmotivado, subutilizado, menospreciado*⁷⁹.

Tal parece que la lógica del mando está perdida y la intención es recuperar la idea de puntos nodales de responsabilidad jerarquizada en la toma de decisiones, así su reflexión se dirige:

“...a proponer los Principios de la gobernanza/la buena gobernanza de las entidades administrativas públicas y a ofrecer una propuesta de los elementos que deben incluir los Códigos de Dirección de las corporaciones públicas, que plasman concretamente los principios y que, en mi consideración y propuesta son: las normas, los procedimientos, las características organizativas, los órganos de gobierno y la comunicación, elementos todos que deben estar presentes en los varios procesos de la dirección administrativa”⁸⁰.

Estos trazos, que nos ofrece palpar un análisis más a fondo del gobierno corporativo como el cambio más completo y complejo, nos llevaría a retomar los previos y quizá replantearlos en una suerte de mejora selectiva de las herramientas, que de manera más nítida den a la Administración Pública

⁷⁸ Véase Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 17. Las cursivas son mías.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 19.

Mexicana los elementos e instrumentos que favorezcan y promuevan la dignificación del ejercicio de gobierno.

Quizá, en pleno siglo XXI, aún nos venga bien el más puro estilo clásico de Hermógenes Pérez de Arce y reparemos en su “Idea [g]eneral de la administración” para comprender que:

“Las materias de las que se ocupa la administración pública son más conocidas de la [g]eneralidad, que las correspondientes a los dem[á]s ramos de las ciencias políticas o legales...

... Se le ve personificada en sus a[g]entes, en medio de las ciudades, manteniendo el orden público, previniendo los delitos, asegurando las personas [y] las propiedades, diri[g]iendo trabajos [y] monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrificando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los dem[á]s”⁸¹.

Así pues, si el destino de la Administración Pública Mexicana está puesto en sus avatares y no en el más puro compromiso y vivo sentir, ser, actuar y pensar de sus funcionarios, como dignos servidores públicos, en pro de atender a su ciudadanía y en provecho del bien común, la encomienda del Estado queda trunca y el actuar del servidor público sería intrascendente, de aquí que se desprenda su indispensable revisión.

A manera de conclusión

El siglo XXI nos trajo una era llena de expectativas y cambios medulares con la visión de un Estado signado con el sello democrático, que a su paso se hizo acompañar de las herramientas y medios que hicieran de su compromiso acciones efectivas de gobierno a través de la administración pública. Se hizo acompañar de legalidad y de legitimidad vinculado a procesos políticos complejos que dieron cuenta del sentir ciudadano y se hizo acompañar, también, de gobernantes altamente profesionales en los quehaceres de las instituciones. Se hizo acompañar de los avatares que, de manera indispensable, pondrían los cimientos de estructuras administrativas y organizacionales eficientes, efectivas, productivas, serviciales y, sin duda abiertas y transparentes a la ciudadanía para rendir cuentas. Todo ello para

⁸¹ Pérez de Arce, Hermógenes. *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. Edición Facsimilar de *El Administrador Público. O sea estudios sobre principios [g]enerales de Administración*. Santiago, Imprenta Victoria, De H. Izquierdo y Ca; [año] 1884. En Guerrero Orozco, Omar, Recuperación, Edición y Estudio Introductorio, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, A.C., 2015, pp. 7-8.

revertir los excesos ominosos de un Estado benefactor que inmerecidamente ha sido detestado por el mercado, por su sentido interventor, obeso, antiético, autoritario, clientelar, patrimonial, corrupto e impune, del pasado siglo XX, en estricto sentido en su actuar de gobierno y sin duda en su administración pública.

Sin embargo, en este 2016, las condiciones que buscan revertirlo siguen estancadas, los avatares han hecho su parte, sin duda, los gobiernos se han fiado fielmente de las herramientas que pueden y deben hacer de la administración pública una mejor disciplina. Lamentablemente, la condición ética tal parece que es la que no logra apuntalarse como el factor medular de cambio y de respeto irrestricto a la ciudadanía a la cual se debe la propia administración pública.

Si bien en lo cotidiano nos encontramos con mejoras indiscutibles en la calidad de los servicios públicos y con servidores que hacen valer por sí mismos la importancia de su trabajo, y que son muchos, también nos topamos con contradicciones, tal parece irresolubles, entre la aplicación de una u otra herramienta acompañante de la administración pública, a las que hemos llamado avatares, ya que surgen con toda una estructura teórica y técnica indispensable para favorecer la acción de gobierno, pero que se instalan como agentes que en una suerte de prestidigitación pudieran impulsar los cambios. Probablemente la falla medular en este circuito, se encuentre instalada en la propia condición humana, que a la larga se ha convertido en el factor de regresión o de involución.

Por ello, retornar a los elementos básicos de una administración pública efectiva y comprometida con el gobernante y con la población, en el sentido ético weberiano del término, sea de nueva cuenta el primer paso para alcanzar a los avatares en la aplicación de tareas altamente complejas y con ello cumplir con los compromisos de Estado de corte altamente democrático.

Bibliografía consultada:

- Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.
- . “La hechura de las políticas”. *Colección Antologías de Políticas Públicas*. Segunda Antología. 3ª. Ed, 2ª. reimpresión, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 15.
- Amin, Samir. *El capitalismo en la era de la globalización*. Traducción Rafael Grasa, Barcelona, Paidós, 1999.

- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- y Matteucci, N. *Diccionario de Política*. Tomo 1, México, Siglo XXI, 1981.
- Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La Administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”. En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª. reimpresión, 2006.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del CLAD, Documento doctrinario, 14 de octubre de 1998, p. 7. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> (Consultado el 28 de marzo del 2016).
- Deutsch, Karl. *Política y gobierno*. Cómo el pueblo decide su destino. Traducción Eduardo Suárez, México 2ª. reimpresión, FCE, 1998.
- Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. UAM-Azcapotzalco, México, 1989.
- Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (coordinadores). “México en la década de los ochenta. La modernización en cifras”; *El Cotidiano*, UAM, México, 1990.
- Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986.
- . *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.
- Islas, Héctor. “La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina”, *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985.
- Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), 2013.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. 7a. reimpresión, México, FCE, 1986.
- Pérez de Arce, Hermógenes. *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. Edición Facsimilar de *El Administrador Público. Osea estudios sobre principios [g]enerales de Administración*. Santiago, Imprenta Victoria, De H. Izquierdo y Ca; [año] 1884. En Guerrero Orozco, Omar. *Recuperación, Edición y Estudio Introductorio*, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, A.C., 2015.

- Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. “Clásicos de la Administración Pública”. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. México, *Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. Coordinador: Mauricio Merino; Traducción de María Antonia Neira Bigorra. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche / Fondo de Cultura Económica (FCE), 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Weber, Max. “La política como vocación”. En *El político y el científico. Colección Ciencias Sociales y Humanidades*. Biblioteca del Estudiante. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, 2008.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 2ª. Ed., 10ª. reimpresión. Traducción de José Medina Echavarría, FCE, 1997.

VALOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

*Maximiliano García Guzmán**

Introducción

En un contexto caracterizado por la intensificación de los procesos democráticos como el reconocimiento a la heterogeneidad, la apertura, la vigorización de la sociedad civil y del Estado de derecho, la Administración Pública –como campo de conocimiento centrado en el análisis de lo público y lo gubernamental– requiere de una actualización de sus bases científicas, metodológicas e instrumentales para dotarla de medios analíticos que le permitan proveer mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.

En este sentido, el análisis de la Administración Pública es una tarea compleja, no sólo por ser inacabada y permanente, sino también porque se trata de una institución receptiva del cambio social. Si a ello sumamos la interacción constante que sostiene con otros campos de conocimiento para atender los problemas públicos, la tarea se ramifica en múltiples subdivisiones, es decir, se convierte en una tarea especializada en instituciones, organizaciones, normas, políticas y procedimientos que debe ser receptiva al trabajo multidisciplinario, flexible y adaptable ante la evolución de sus objetos de estudio, así como dispuesta a compartir los productos obtenidos con las disciplinas con las que sostiene una relación de carácter horizontal, como el derecho, la ciencia política, la sociología, entre otras.

Hoy la Administración Pública debe analizarse y categorizarse en la definición y solución de los problemas públicos que justifican su razón de ser, por lo que su estudio debe evolucionar para remontar una postura metodológica donde se examinaba a la disciplina en sí misma –en su composición interior–, para pasar a otra donde el interés fundamental radica en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, es decir, en su identidad exterior, tales como democracia, apertura, horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa, razón por la cual están creándose las condiciones necesarias para actualizar el núcleo duro de la Administración Pública (referente a su científicidad en el tratamiento de sus objetos de estudio que es lo público y lo

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la misma universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

gubernamental) y hacerlo receptivo a la multidisciplina, la transversalidad y la integralidad.

En este marco, un campo de conocimiento vinculado a la Administración Pública –en el sentido de que comparten áreas de interacción teórica (análisis de política, construcción metodológica de los problemas) y empírica (programas, procedimientos, agendas, responsables institucionales) y que han explorado la ruta de la transversalidad y la integralidad, es la política pública. Ella, como campo de estudio, nace con vocación epistemológica y orientación metodológica receptivas a la multidisciplina, dado que sus objetos de conocimiento –problemas públicos, ciudadanos, programas, comportamiento de los actores, aprendizaje institucional– insertan sus raíces en múltiples aspectos de la vida pública y privada, lo cual representa una contribución metodológica que permite reinterpretar los problemas teóricos y empíricos de la ciencia público-administrativa.

Es así que el estudio y análisis de las políticas públicas ha adquirido una amplia relevancia en la formación de un diverso catálogo de especialistas en temas de política, gobierno y administración pública, pues no sólo constituyen un campo de conocimiento novedoso que favorece el entendimiento de la complejidad del espacio público y sus actores, sino también constituyen medios de atención y solución de los problemas de carácter colectivo.

Actualmente el interés por la exploración y desarrollo del campo y proceso de las políticas públicas articula planes de estudio tanto de licenciatura como de posgrado, cuyo objetivo fundamental se refiere a la formación de expertos en el análisis y tratamiento de problemas públicos, lo que supone una formación donde se conjugan elementos teórico-metodológicos con ejercicios de criterio profesional y de manejo de herramientas. En consecuencia, se prepara al estudiante para que articule tres elementos esenciales en su formación: 1) pensamiento estructurado y receptivo a la multidisciplina; 2) capacidad metodológica, argumentativa y dialógica, y 3) habilidades instrumentales en el manejo de casos específicos.

Por su parte, en el ámbito institucional, actualmente los procesos de globalidad, integración regional, potenciamiento de la actividad pública local –en el caso de los gobiernos subnacionales– y acrecentamiento de la dependencia tecnológica, hacen de la vida colectiva un ámbito permeado por la heterogeneidad, complejidad e incluso la incertidumbre. En consecuencia, la manera que las dinámicas internacionales influyen directamente en los asuntos internos de los países, además de las cuestiones que de suyo enfrentan, ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para

brindar respuestas tanto a fenómenos coyunturales como a problemáticas estructurales.

Ante este panorama, las acciones públicas no deben limitarse a una respuesta normativa, prescriptiva o burocrática tradicional, pues los asuntos colectivos, además de rebasar los recursos disponibles por su dimensión, incluyen la participación cada vez más intensa de la ciudadanía organizada, y de manera específica de los actores que en ellos ven afectados sus intereses, recursos o modos de vida y demandan la solución creativa de problemas colectivos.

Es por ello, que la formación del administrador público se enfrenta a un alto nivel de exigencia en el sentido de que hoy día conviven como asuntos de lo colectivo, tanto problemas denominados tradicionales (pobreza, exclusión, marginación, inequidad, subdesarrollo) como dinámicas novedosas que caracterizan la complejidad de lo contemporáneo, como el género, la bioética, la intensificación e innovación tecnológica –particularmente lo relacionado con redes sociales–, el cambio climático, la definición y reivindicación de derechos (interrupción del embarazo, matrimonio y adopción entre personas del mismo sexo), movilidad y migración, delincuencia organizada, combate al consumo de drogas, entre otros. Todos ellos representan tópicos que se insertan en el campo de la política pública.

Derivado de lo anterior, el objetivo de este texto es argumentar sobre el valor profesional e institucional de las políticas públicas en el marco de la Administración pública contemporánea. Para ello, se desarrollarán las siguientes secciones: 1) Valor profesional de las políticas públicas; 2) Valor institucional de las políticas públicas; 3) Horizonte del *policy making*, y 4) Conclusiones.

Valor profesional de las políticas públicas

Ante el contexto mencionado en la sección anterior, es importante destacar la necesidad actual de someter a crítica la idoneidad con que actualmente se forman los administradores públicos, pues la aproximación al entendimiento de los procesos de gobierno, del manejo de los asuntos públicos y de la dinámica de la vida asociada, es decir, del espacio público, requiere de la modelación de un tipo de pensamiento habituado a la construcción, manejo y análisis de datos e información, por medio de metodologías que hagan asequible el tratamiento de realidades que por su dimensión y complejidad deben ser acotadas para su mejor exploración y abordaje.

Es precisamente en este punto donde se ubica la importancia de la enseñanza de las políticas públicas, pues estas se entienden como respuestas institucionales a problemas públicos, teniendo en cuenta el consenso social, así como los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales) y cualitativos (marco jurídico, capacidades y pericias institucionales, el tiempo y contexto) existentes.

El enfoque de políticas permite adicionar y fortalecer la formación moderna del administrador público al asignarle un nuevo rol científico y profesional como analista y hacedor de políticas, lo cual significa que lo prepara como un especialista en la aplicación de metodologías sustentadas en el razonamiento lógico formal, en el manejo, interpretación y estructuración de datos e información, en la construcción de evidencias y argumentos, así como en la generación de propuestas de atención y solución de problemas, tanto de estudio como públicos, para asumirse como estrategia de gobierno.

Esta preparación se obtiene al acercar al administrador público a la complejidad del ciclo de políticas –problema público, generación, hechura, implementación, evaluación y retroalimentación para la reformulación de políticas–, complejidad que es producto del cúmulo de elementos que se deben tomar en cuenta en una política pública, como el contexto, los actores, los tiempos, las agendas, los límites institucionales, los recursos disponibles, los efectos de la acción pública, los valores que se definen y eligen en cada política, las expectativas ciudadanas, la vinculación estratégica entre las políticas, así como las tendencias en la formulación, implementación y evaluación (integralidad y transversalidad).

Para fines didácticos y de exposición –pues el proceso de políticas no es lineal–, las fases del ciclo comprenden la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño, la implementación, la evaluación y la interconectividad de las políticas de acuerdo a los siguientes elementos:

Construcción del problema público: la manifestación de las demandas y de las necesidades sociales en el espacio de lo público no son espontáneas, tienen como antecedente las afectaciones al desarrollo de la vida habitual de los individuos en su esfera privada, y una vez que éstas trascienden el ámbito inmediato de la persona y tienen implicaciones para la vida colectiva, es cuando comienza el proceso de gestación de una política (Caldera, 2012). Pero el inicio de este proceso tampoco surge con un sentido apriorístico, por el contrario, una de las grandes contribuciones del enfoque de políticas es lo referente a la construcción metodológica de los problemas públicos, es

decir, que debe realizarse un análisis metódico de las condiciones, causas y consecuencias de los hechos que afectan a determinado grupo poblacional, así como de los actores que participan y reclaman su atención y de las autoridades públicas en cuya esfera de competencia recae la responsabilidad institucional de brindarle tratamiento, por lo que la definición de un problema es un producto que se obtiene una vez que se han construido evidencias y argumentos sobre su existencia, alcance e implicaciones, es decir, a *posteriori* (García, 2010).

La agenda pública constituye la expresión gubernamental de un proceso donde concurren múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos y conflictos que politizan la formulación de un problema público y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda (Lahera, 2003). Desde esta óptica, la agenda enlista los problemas públicos que llaman la atención seria y activa del gobierno para que éste los atienda como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto (Parsons, 2007).

Una vez definido el problema público y después de haberlo incorporado a la agenda, se llega a una cuestión básica en el ciclo de políticas: el diseño. En primera instancia hay que tomar en cuenta que hay un conjunto de relaciones causales que dan origen a la definición de una política pública, por lo que cabe definir al diseño como una formulación de hipótesis del tratamiento del problema, enmarcada por los límites que imponen los recursos escasos (Roth, 2006). En otras palabras, se entiende al diseño de políticas como la fase de elaboración de posibles soluciones al problema público, donde se fijan propósitos, objetivos y metas; donde se señalan claramente los recursos a utilizar (en función de su real disponibilidad); se compara y se plantean alternativas y se definen valores; se eligen herramientas metodológicas y sistemas de indicadores; y se delimita claramente la responsabilidad de los diferentes participantes o actores (públicos, privados y sociales) (Ochmann y Rodríguez-Oreggia, 2013).

Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se refiere a la conversión de decisiones en acciones y procesos interconectados que tratan de dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política, por lo que se desarrolla en un marco institucional donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en estrategias, las metas, los resultados y la retroalimentación (Cairney, 2009).

Entendida así la implementación, su conocimiento y análisis contribuye a la formación del administrador público en el sentido de que impulsa en él un razonamiento donde aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, pues las políticas públicas deben: 1) contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros, y 2) establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no deja de lado las hipótesis, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida (Baumgartner y Bryan, 2012; Bastien, 2009).

La siguiente fase, aunque como se ha dicho no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual se entiende como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población (Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2011).

A través de la evaluación se puede conocer más a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas, pues éstas pasan forzosamente por las instituciones y se debe distinguir su parte pública, privada y social. Esto indica que en la evaluación no todo es gobierno, pues si bien participan autoridades nacionales, subnacionales y supranacionales, también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios (Izquierdo, 2008; Merino, 2010).

Conectividad estratégica de las políticas: una vez aprendidas las lecciones institucionales sobre el éxito o fracaso de una política pública que brinda la evaluación, inicia un proceso de replanteamiento de las hipótesis que orientaron la acción gubernamental para definir su continuidad, cancelación o sustitución. Como estrategia, se puede optar por la elaboración de políticas correctivas, complementarias o de fortalecimiento para potenciar los logros obtenidos o reducir la posibilidad de error. Uno de los retos en el campo de las políticas es la conexión que hay entre ellas para dar origen a una gestión estratégica, y ese esfuerzo por articular las diferentes políticas que un gobierno desarrolla se presenta mediante dos de las tendencias más representativas de las políticas: la integralidad y la transversalidad (Baumgartner y Bryan Jones, 2002; Mendel, 2009; Gagnon y Kouri, 2008).

Desde esta mirada metodológica e instrumental, la formación del administrador público debe estar apoyada en una orientación a las políticas públicas, y de manera específica en tres pilares: 1) contextualidad, referida al conocimiento y entendimiento de la complejidad con la que las instituciones públicas atienden los ámbitos de su competencia y en los que también participan actores no gubernamentales e incluso internacionales; 2) orientación a problemas, que alude a una formación de carácter metodológico que fomenta el razonamiento dialógico y estructurado sustentado en habilidades para el manejo de información y construcción de argumentos, y 3) conocimiento y articulación de los principales métodos que existen para el análisis y atención de las necesidades colectivas, lo que permite rescatar y potenciar la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas, cuyo propósito es la formulación de mejores respuestas a los problemas públicos derivada de la incorporación de diferentes miradas disciplinarias a objetos de estudio concretos y compartidos (Subirats, *et al.*, 2008; García, 2013).

Esta articulación de contenidos prepara al administrador público para hacer frente –con una formación metodológica e instrumental sólida– al análisis de sus objetos de estudio, así como al tratamiento de los problemas públicos que conocerá como parte de su actividad profesional. En específico, el enfoque de políticas públicas proporciona al administrador público:

- Habilidades para el planteamiento y construcción de problemas, los cuales se definen como una categoría de carácter metodológico, es decir, que se formulan sobre la base de la información previamente analizada y no como un elemento *a priori* para diseñar soluciones públicas;
- Manejo de datos e información para la construcción de argumentos y el razonamiento dialógico;
- Comprensión del tipo de respuestas institucionales que se gestan para la atención de las necesidades colectivas, que combinan elementos de contexto (políticos) y de carácter técnico (metódicos); conocimiento sobre la complejidad en el proceso de gobierno por políticas públicas;
- Pensamiento estructurado y receptivo a la articulación de métodos de distintas disciplinas para un mejor planteamiento de los objetos de estudio;
- Capacidades para la construcción y solución de problemas públicos en condiciones de complejidad e incertidumbre, y
- Manejo de las propiedades epistemológica, multidisciplinaria, heurística y hermenéutica de las políticas públicas.

Con estos elementos se enriquece el perfil profesional del administrador público al fortalecer su capacidad de brindar respuestas novedosas y oportunas a los problemas públicos que corresponden a su ámbito de competencia.

Valor institucional de las políticas públicas

Desde una óptica institucional, las políticas públicas se entienden como un método de gobernar más que como una forma de gobierno, pues ponen el acento en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades no desde el punto de vista de lo que deben hacer, sino de lo que pueden hacer en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico. En este sentido, en la acción de gobierno desplegada en las políticas, la relación entre administración pública y ciudadanía no debe entenderse como algo dado, sino como un complejo producto institucional de la interacción entre demandas, actores, mercados y acciones de gobierno en el espacio de lo público, lo que supone, desde el punto de vista de la gestión de políticas, atender la lógica instrumental con la misma importancia que la lógica formal y la lógica comunicativa.

En este sentido, el enfoque de políticas tiene como componentes de su núcleo epistemológico al gobierno, la ciudadanía organizada, la capacidad institucional para atender demandas de carácter colectivo en un contexto democrático y el desarrollo de metodologías que favorezcan el tratamiento multidisciplinario de los problemas públicos (Caldera, 2012), y todos son elementos que sin duda deben estar respaldados por elementos organizacionales, procedimentales o de jerarquía (propios de la Administración Pública), además claro de referentes politológicos (democracia, espacio público, actores), jurídicos (leyes, normas, instituciones), económicos (mercado, eficiencia, externalidades, asimetrías de información), sociológicos (comportamiento social, rational choice) y de otros campos que dan fundamento a la propiedad multidisciplinaria de las políticas (Pardo, 2004) que se registra en la tarea institucional cotidiana. Es por ello que la dimensión empírica de las políticas privilegia las capacidades reales de las instituciones para atender problemas públicos, es decir, para pasar de la intención a la acción, lo cual supone el manejo de habilidades metodológicas, analíticas y técnico-instrumentales combinadas estratégicamente con las de carácter heurístico, hermenéutico, dialógico y argumentativo, pues las acciones de gobierno no sólo atraviesan estructuras

institucionales, sino que también involucran grupos de la sociedad civil que tratarán de incorporar sus respectivos intereses.⁸²

Lo anterior adquiere relevancia cuando se toma en cuenta que las políticas se estructuran sobre la base de procesos complejos e interconectados que si bien responden a una lógica procedimental no se agotan en ella, al contrario, además del ciclo burocrático y programático se articulan y son influidas por el contexto político, social y económico y exigen de las instituciones el desarrollo de competencias (de resiliencia) para: enfrentar los problemas imprevistos, interpretar las condicionantes normativas, ubicar y atender los nudos conflictivos de la acción institucional, dar orden, sentido, dirección y estructura a las actividades que deben realizarse para el cumplimiento de objetivos, mantener una comunicación asertiva y productiva con los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en todo el ciclo, gestionar adecuadamente los recursos, tiempos, trámites y procedimientos, etcétera (véase Bastien, 2009; Cairney, 2009).

Sin duda, todos estos elementos nos conducen a replantear la noción tradicional del cumplimiento de las políticas, pues no se trata solamente de una cuestión de procedimiento, sino de entender que la implementación, en el contexto actual en el que se ha intensificado la participación ciudadana, es de naturaleza abierta, es decir, que supone la necesidad de articular y sostener una comunicación fluida tanto con los involucrados como con los usuarios y beneficiarios de la política. En consecuencia, la horizontalidad creciente en la implementación de la política potencia las necesidades de generar nuevas pericias que permitan atender de manera institucional la incertidumbre a través de sistemas organizativos flexibles y con capacidad heurística.

Vinculado con lo anterior, el valor institucional de las políticas públicas, tiene que ver también con proveer de puntos de inflexión que permitan el reinicio o ajuste oportuno del ciclo de políticas a través de tres conceptos clave: memoria institucional, aprendizaje institucional y reformulación de políticas (Cardozo, 2006), las cuales en conjunto significan la mejora del desempeño institucional y de las capacidades gubernamentales de respuesta a los problemas públicos, que son lecciones aprendidas a partir de la idea de gobernar por políticas públicas (véase Aguilar, 2007).

⁸² De hecho, por ejemplo, la implementación tiene una fuerte carga analítica y metodológica que implica la formulación sistemática de hipótesis que orientan y reorientan la actividad institucional, mientras que la evaluación implica la revisión, análisis e interpretación no sólo de lo realizado (en términos fácticos y de ejercicio de recursos), sino también de la manera en que se construyó el problema y se planteó el diseño, ello para conocer si se favoreció o no el adecuado tratamiento y solución de la necesidad colectiva en esas fases previas (Bertrana e Ysa, 2007), cuestiones que están ausentes en el programa oficial

En este punto se presenta un debate explorado en la literatura de la Ciencia Política y la Administración Pública: la relación y equilibrio entre eficiencia y legitimidad en el acto de gobernar, es decir, la cuestión de la gobernabilidad democrática (Camou, 2001). Ésta, vista desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa, los cuales permiten combinar la presencia vigilante y activa de la ciudadanía con un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna a los problemas públicos. Se trata de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en “una opinión pública vigilante y activa, [en] uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, [en] leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas”. En efecto, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias el fortalecer la deliberación pública, es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno (Aguilar, 2007: 35).

En ello la Administración pública juega un papel sustancial, pues mediante sus políticas favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo. En consecuencia, el enfoque de políticas permite revalorar la naturaleza pública de la Administración, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Éste es justamente otra parte del valor institucional de la política pública, pues contribuye a fortalecer el contenido público de la Administración desde el momento en que la interacción gobierno-ciudadanía también se sustenta en estructuras de operación a cargo de las instituciones administrativas. Por tanto, la política pública evita que la Administración pública se reduzca a lo burocrático y favorece una conexión intensa entre los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan a las respuestas que debe formular, sino que pueden desenvolverse en un marco de coproducción de políticas como la privatización y la concesión de los servicios públicos.

Desde este enfoque, las políticas públicas también deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista, de tal manera

que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas tienden cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional. Esta orientación hacia la integralidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque multidisciplinario para la Administración pública.

Esto, sin embargo, no es una novedad, pues Harold D. Lasswell (véase 1951, 1971) reconocía en la década de los cincuenta del siglo pasado que el enfoque de políticas tiene la cualidad de contrarrestar la atomización y rigidez de la acción política y publiadministrativa al poner atención al entorno del proceso decisorio de políticas (*policy process*), en el cual deben reconocerse los límites y alcances cuantitativos y cualitativos de la acción humana (Aguilar, 2007:42-43).

Por supuesto, el argumento de Lasswell no estuvo exento de críticas, las cuales se centraron en la confusión de humanismo y conductismo, es decir, de una visión teórica, cualitativa y contextual del análisis de políticas que convivía al mismo tiempo con una postura pragmática, cuantitativa y enteramente racional de las mismas. Sin embargo, estos cuestionamientos pasaron por alto que Lasswell buscaba precisamente el equilibrio entre análisis científico y planeación humanista (Garson, 1986:159).

En los hechos, estas críticas al pensamiento de Lasswell derivaron en la conformación de dos corrientes o posturas del análisis de políticas: una, la de perspectiva conductista, que era la de aquellos simpatizantes de “la comercialización” del análisis de políticas, quienes se limitaban a proponer soluciones inmediatistas y de corto alcance, donde las habilidades del analista eran lo central y lo paradigmático; y dos, la de tipo humanista, que incorporaba a los analistas que tenían un perfil más académico y de investigación teórica, los cuales pugnaban por una mayor profundidad y contextualización de los estudios de políticas, aunque sus conclusiones no fueran necesariamente compartidas por la autoridad gubernamental.

En sus oposiciones, ambas corrientes terminaron por debilitar la posibilidad de lograr un enfoque sistemático del análisis de políticas como un movimiento multidisciplinario coherente (Garson, 1986:168-169), sobre todo, por que perdieron de vista que si bien existen deficiencias en el pensamiento de Lasswell, éste logró perfilar un proyecto de la forma en la que debían ser entendidas “las ciencias de políticas”, pues su propuesta no indicaba

solamente qué eran, cómo se entendían, y para qué servían, sino también especificaba cuál era el perfil de las personas concebidas como analistas, el de las instituciones que hacían investigación en políticas públicas y las instituciones gubernamentales que requerían de ese análisis.

En su mapa general de las ciencias de políticas (Lasswell, 1951), incluyó las preocupaciones racional-empíricas del procedimiento, se interesó en todos los niveles del análisis, desde el sistema hasta el individuo, y ponía énfasis en las preocupaciones relativas al contexto y a las normas jurídicas. Esto significaba impulsar un tipo de la elaboración de políticas que rebasara la concepción restringida de búsqueda de soluciones coyunturales, de plazos predeterminados o de necesidades de inteligencia del momento, ya que ello, por su propia naturaleza, no permite entrar a las cuestiones fundamentales de las ciencias de políticas, como lo es su integración con otras disciplinas (Aguilar, 2007:47).

En este sentido, es factible reinterpretar el proyecto original de Lasswell en los siguientes términos: 1) repensar la Administración pública, sus políticas y su relación con otros campos del conocimiento, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y de conducir el pensamiento publiadministrativo.

Ante esta necesidad de un paradigma renovado para la Administración pública, las políticas públicas—como otra dimensión de su valor institucional—aportan una forma distinta de analizar y construir la realidad, una donde los asuntos públicos se atienden de manera equilibrada, responsable, controlada y vigilada, sujeta a escrutinio público por una sociedad democrática que le interesan sus problemas y que tiene la capacidad de plantear soluciones, de participar en su instrumentación e incluso de aportar sus propios recursos. En este sentido, también es útil el concepto de “gestión estratégica” de Enrique Cabrero (2005:11-20), que comprende la elaboración de una serie de políticas unidas por un mismo hilo conductor (que las hace ser integrales y transversales).

El análisis de políticas debe ser objeto de estudio permanente y modelación consciente. Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de la Administración pública y sus políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor, “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida” (1986:149).

Horizonte del *policy making*: la heurística en la evaluación

La literatura reciente en el campo de las políticas públicas (véase Ramesh, 2008; Randall, 2011) ha modificado su postura teórico-metodológica para incorporar los criterios de transversalidad e integralidad en el análisis, y también se han hecho esfuerzos importantes por argumentar sobre una relación más orgánica y detallada en los elementos del ciclo –diseño, implementación y evaluación (véase Jones y Baumgartner, 2012; Pardo, 2004). Asimismo, se han hecho contribuciones sobre el ámbito propio de las políticas en las Ciencias Sociales del siglo XXI (véase Valenti y Llanos, 2009; Uvalle, 2011) y la necesidad de adecuarlas, como método de gobierno, a las circunstancias institucionales de cada país (véase Cabrero, 2000 y 2005).

En este sentido, Charles Conteh (2007) sostiene una tesis importante: el éxito de las políticas está condicionado no sólo por el diseño de las mismas, principalmente cuando son novedosas o no hay registros de acciones previas en la materia, sino también por las capacidades de gestión pública y la legitimidad institucional del gobierno que las emprenda. Desde el punto de vista de la heurística, el argumento de Conteh (2007:iii) es muy representativo, ya que entiende a las capacidades administrativas no sólo de manera mecánica o instrumental, sino que también incluye en su concepto a la coherencia, autonomía y competencias de las instituciones administrativas frente a los actores e intereses no gubernamentales que están presentes en las arenas de la política; en tanto que la legitimidad institucional la relaciona con la percepción ciudadana, la opinión pública y de manera particular con el reconocimiento de los actores involucrados sobre la idoneidad, trayectoria profesional, credibilidad (Majone, 2004) y autoridad de las instituciones que bridarán una respuesta a sus demandas, es decir, el grado en que los actores reconozcan a las instituciones como interlocutores válidos.

Un elemento fundamental para generar esa capacidad administrativa y legitimidad institucional que menciona Conteh (2007), es precisamente la evaluación de las políticas, la cual es una práctica institucional que cada vez tiene mayor arraigo (véase Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2011; Gobierno Vasco, 2010), y no sólo por ser una tendencia en materia de gestión pública (Merino, 2010), sino por significar la posibilidad de fortalecer la acción institucional y su capacidad de respuesta frente a los problemas públicos en un contexto democrático.⁸³

⁸³ El tema de la evaluación como un objeto de estudio sistemático es relativamente reciente, pues la literatura sobre la materia surgió en parte como respuesta a los primeros ejercicios de evaluación en el ámbito institucional (véase por ejemplo el caso francés con Nioche y Poinard, 1986 y el caso de Noruega con Skedsmo, 2011).

La evaluación, en este sentido, no sólo es un elemento de carácter técnico que se realiza a *posteriori* cuando existen los datos suficientes para valorar la efectividad de la política (Dery, 1984:13), por el contrario, los ejercicios de evaluación están presentes en todo el ciclo de la política y en ese sentido tienen un valor heurístico, pues son medios orientadores de la acción (Cardozo, 2006:169). En efecto, la evaluación como práctica institucional tiene un sentido heurístico intrínseco dado que:

- Con sus instrumentos como la supervisión, el control y la inspección (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) permite detectar y corregir errores para aminorar su costo, lo que supone también, una vez que se aplican de manera sistemática, aprender de las fallas para anticipar posibles áreas de oportunidad;
- Orienta por medio de elementos tanto cuantitativos (indicadores) como cualitativos (argumentación e interpretación) la complejidad del proceso de orientación (*ex ante*) y reorientación (*ex post*) de las políticas;
- Proporciona un sustento institucional y argumentativo para la toma de decisiones al momento de establecer y elegir opciones de políticas respecto a la reformulación o cancelación de las mismas;
- Define, articula y da sentido a los indicadores de desempeño, impacto, calidad, eficiencia, cobertura y cumplimiento, lo que implica también un trabajo hermenéutico y argumentativo sobre su lectura, es decir, transforma datos en información;
- Favorece el trabajo sistemático de investigación para conocer a fondo el proceso de la política y hacer recomendaciones sobre su estrategia, y
- Favorece y alienta de manera institucional y con un fundamento de mejora continua, la reconstrucción de políticas y el reacomodo en los cursos de acción para el cumplimiento del propósito de las mismas.

Es por ello que preguntas como ¿quién evalúa?, ¿con qué metodología?, su propósito y alcance están presentes actualmente en la literatura en la materia que entiende a la evaluación como un estándar de los gobiernos (véase Sandberg, Stensaker y Aamodt, 2002). La evaluación tiene en ese sentido una dimensión técnica y una heurística, pues no sólo interesa saber si el indicador se alcanzó de manera satisfactoria, sino también identificar los factores de cumplimiento o fracaso, y eso implica sin duda análisis cualitativos que den una lectura más a detalle del contexto político, económico, social y cultural donde la política tuvo asiento, lo cual puede apoyar la reducción del costo del error y de oportunidad.

Esto es importante porque los instrumentos (vigilancia, supervisión, control, auditoría, etc.) de la evaluación generan por sí mismos nuevas expectativas en los participantes de la política (Skedsmo, 2011:5), ya que dependiendo de su definición, orientación y aplicación son incentivos o desincentivos (castigo o recompensa), o bien generan oportunidades de reformulación de la política (véase Gordillo y Anderson, 2004).⁸⁴

Conclusiones

La relación entre gobierno y ciudadanía es un tema fundamental en la esfera de las ciencias sociales, y de manera particular para la Administración Pública dado que ésta incluye un conjunto de instituciones y organizaciones que atiende las necesidades colectivas y que representa una de las vías de comunicación por excelencia entre el Estado y la sociedad.

Uno de los elementos que ha reconfigurado el vínculo entre autoridad y ciudadano se refiere a los fenómenos de democratización que, con sus avances y retrocesos, constituye hoy día una de las características de las sociedades y Estados modernos, por lo que la acción de gobernar se convierte en pieza clave para la articulación de acuerdos, desacuerdos, expectativas y demandas que provienen de la heterogeneidad en la composición social.

En este sentido, es fundamental analizar y explicar el significado, concepto y alcance de las políticas públicas de acuerdo con el carácter abierto, democrático y plural de las sociedades modernas. Asimismo, es importante hacer énfasis en el papel que corresponde a la Administración pública en la atención y manejo de los asuntos y problemas públicos, y particularmente en la gestión y manejo de las políticas.

Por supuesto, también es preciso entender la complejidad de la implementación y evaluación, las cuales se entienden como procesos metodológico-instrumentales aplicados a la solución y resolución de problemas públicos, que son por naturaleza complejos, ríspidos y multidimensionales, sobre todo en un contexto donde la construcción de la vida colectiva es tarea tanto de las instituciones gubernamentales y administrativas como de los grupos y actores que se organizan, dialogan, acuerdan y generan consensos y disensos en la esfera público-social.

⁸⁴ En esta lógica, una tendencia clara es la revaloración heurística de la evaluación ex ante (Mossberg y Wolman, 2003), pues a través del método de estudios comparados se examinan, antes de que una política se lleve a la práctica, experiencias similares. Mossberg y Wolman (2003: 4208) denominan a esta práctica "*prospective policy evaluation*". Otro referente de esta tendencia es Gordillo y Anderson (2004:305), quienes sostienen que la evaluación no sólo provee de información a los policy makers, sino que puede ser también un medio para obtener "lecciones" sobre políticas previas, para lo cual se requieren arreglos institucionales que den soporte a dos mecanismos concretos: *downward accountability* y *processes for organizational learning*, que se refieren a la instauración de sistemas de aprendizaje y memoria institucional basados en la experiencia de los ejecutores y la revisión permanente de los micro-procesos de la implementación.

Al ser la Administración pública un conjunto de instituciones actuantes y propositivas en el terreno de los problemas públicos, requiere por la complejidad de los mismos explorar diferentes maneras de producir respuestas y obtener resultados favorables para las necesidades colectivas. Al respecto, el esquema rígido de planeación y control centralizados encuentra sus propias limitaciones en el dinamismo, la heterogeneidad e incertidumbre de los problemas públicos, por lo que un nuevo patrón de gobierno requiere más bien del desarrollo de políticas públicas que provean nuevas interpretaciones sobre los fenómenos sociales y, sobre todo, esquemas heurísticos donde la flexibilidad, adaptación, reorientación y reelaboración sean prácticas institucionales que favorezcan el aprendizaje, las pericias, habilidades y capacidades de los encargados de proveer soluciones a problemáticas específicas (tiempos, agendas, procedimientos, gestión, negociación, acuerdos).

En esa lógica, la utilidad de las políticas contribuye, en un sentido amplio, a la comunicación, interpretación y reinterpretación de los lenguajes que utilizan los sistemas político, jurídico, económico, social, cultural y público-administrativo que confluyen en la acción de gobierno, y en un sentido específico, a la significación, construcción y evaluación de los problemas públicos y las respectivas soluciones que se aplican desde el ámbito institucional. Por ello, es fundamental continuar la reflexión epistemológica, teórica y metodológica de las políticas para situarlas de manera más dinámica y adaptativa en el entendimiento y análisis de las necesidades colectivas y de la propia Administración pública.

Por su parte, en términos del valor institucional de las políticas, se debe tener en cuenta que no existen concepciones únicas (o unidireccionales) del problema público y de la política que le da tratamiento, sino que se trata de una relación normativa, conceptual y heurística de mutua influencia, pues la definición de valores, las interpretaciones de los fenómenos a través del concepto, la construcción de los problemas por medio de metodologías, la definición de leyes, programas y servicios en el ámbito del diseño, y sobre todo la implementación y evaluación requieren de ejercicios heurísticos permanentes que permitan pasar de la intención a la acción (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) de una manera lógica y coherente, que en ningún sentido significa lineal ni exenta de conflictos, problemáticas y contratiempos, sino de una práctica sistemática de incertidumbre institucionalizada que permite responder con capacidad creativa a las dificultades y hacer ajustes o adaptaciones en términos de alcance, tiempos, procedimientos, limitaciones y expectativas sobre la manera en que se resuelve un problema público en un contexto democrático y restrictivo en cuanto a tiempos, recursos, acuerdos y oportunidades.

La utilidad empírica de las políticas se refiere por tanto, a la no interrupción del ciclo de las mismas por problemas imprevistos o restricciones inesperadas, por lo que se desarrolla en esquemas de incertidumbre institucionalizada que permiten la toma de decisiones y la generación de respuestas creativas en ambientes inciertos, conflictivos y que en consecuencia escapan de la racionalidad de la planeación formal.

Es en este marco que la evaluación adquiere un sentido heurístico fundamental, pues en términos de práctica institucional favorece la reinterpretación, el reajuste, el reacomodo y la adaptación del proceso de la política, por lo que se conecta de manera directa, por medio de la heurística, a las fases de diseño e implementación para orientarlas y reorientarlas atendiendo a un sentido de oportunidad.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2007). “Estudio Introductorio”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- y María Bustelo (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bastien, Joëlle (2009). “Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy”, en *International Review of Administrative Sciences*, Reino Unido, University of Exeter.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002), “Positive and negative feedback in politics”, en F. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago.
- (2012). “From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing”, en *The Policy Studies Journal*, Denver, School of Public Affairs / University of Colorado.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cairney, Paul (2009). “Implementation and the Governance Problem: A pressure participant perspective”, en *Public Policy and Administration*, Reino Unido, Aberdeen University.

- Caldera, Alex (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas, Ensayos desde la Ciencia Política*, México, Universidad de Guanajuato / Gobierno del Estado de Aguascalientes / Miguel Ángel Porrúa.
- Camou, Antonio (comp.) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés Editores / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cardozo, Miriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2011), “Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Conteh, Charles (2007), “Capacity and legitimacy in policy implementation: Singapore and Botswana”, Tesis Doctoral, McMaster University.
- Dery, David (1984). “Evaluation and Termination in the Policy Cycle”, en *Policy Sciences*, Vol. 17, No. 1, mayo, Estados Unidos, Springer.
- Gagnon, François y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two Canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf (Consultado el 27 de febrero del 2013).
- García, Maximiliano (2010). “Las políticas públicas frente a los nuevos retos de la gobernabilidad democrática: las tareas pendientes en la construcción del auténtico gobierno con sentido público”, en Carlos León, Mauricio Gutiérrez y Salvador Mora (coords.), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2013). “Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Garson, David [1986] (2007). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Izquierdo, Beatriz (2008). “De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación”, en *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España.

- Lahera, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, Harold [1951] (2007). “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- [1971] (2007). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (2004). “La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Mendel, Anika (2009). *Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province*, Preliminary document for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en http://www.nchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf (Consultado el 27 de marzo del 2011).
- Merino, Marisa (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública / Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ochmann, Marta y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) (2013). *Análisis e incidencias de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales campus México / Miño y Dávila.
- Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz [1978] (2007). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, André (2006), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
- Skedsmo, Guri (2011). “Formulation and realisation of evaluation policy: inconsistencies and problematic issues”, en *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, Vol. 23, No. 1, febrero, Springer.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Weingast, Barry (2004). “The congressional –bureaucratic system: a principal– agent perspective with applications to the SEC”, en *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, editado por Alan Meltzer, Thomas Romer y Howard Rosenthal.

LA GERENCIA SOCIAL COMO GENERADORA DE CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO

*Miguel Ángel Márquez Zárate**

Introducción

La gerencia social es un paradigma utilizado por el gobierno, encaminado a combatir el deterioro en la calidad de vida de la población. Tiene como finalidad coadyuvar a su mejora, a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales horizontales y de corresponsabilidad con la ciudadanía en el desarrollo de proyectos sociales de carácter innovador, fomentando la participación y la cooperación.

Es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales participativos. Se caracteriza por llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al sector social. Se distingue por diseñar e implantar políticas públicas participativas, utilizando modelos organizacionales, criterios técnicos y procedimientos de la gestión pública. Como tecnología gubernamental se inscribe en el paradigma post burocrático. Tendiendo como base una visión de carácter humanista; se inserta en los preceptos de un desarrollo basado en la gente.

Uno de los objetivos de la gerencia social es el fortalecimiento del capital social a nivel comunitario. Promover la confianza, la solidaridad y el compromiso cívico, a través de la acción gubernamental es el medio para su logro. La cultura se convierte en el eje articulador para cumplir con dicho fin.

En este contexto, el presente ensayo tiene por objetivo presentar a la gerencia social como generadora de capital social comunitario. Para fines de presentación, se divide en tres partes: objeto de la gerencia social; la acción promotora de la gerencia social del capital social comunitario y la importancia de la cultura como medio para fortalecer el capital social comunitario, por último se presentan conclusiones y fuentes de consulta.

* Profesor Titular "B" Tiempo Completo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

1. La gerencia social

La administración pública como la actividad del Estado en la sociedad, tiende a responder a los vertiginosos cambios que se desarrollan a nivel global, entre ellos la cada vez mayor participación ciudadana en los asuntos públicos; la interacción con los ciudadanos es un paso impostergable para el establecimiento de políticas públicas y gobernanza; la gerencia social se inscribe en dichos preceptos.

Es considerada como “otra modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos (...). Inscrita en los procesos relacionados con la calidad de vida de la sociedad, da tratamiento básico a los capítulos que corresponden al bienestar social. Es un tipo de gerencia que se explica en una sociedad activa; en una sociedad donde las políticas estatizantes no son receptivas”.⁸⁵

Se ubica en una concepción postburocrática en la aplicación de la política social; dando énfasis en la nueva tendencia de aplicación de programas sociales, tendientes a enfrentar la pobreza bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad con la ciudadanía. La gerencia social, si bien no es la panacea para resolver todos los problemas de índole social que aparecen día tras día, sí es una metodología adecuada para coadyuvar a la búsqueda de un desarrollo social requerido.

Los objetivos de la gerencia social son: 1) favorecer una gestión social más eficiente, abierta, flexible y democrática; 2) definir y aplicar un nuevo paradigma de racionalidad gubernamental; 3) responder con mejor eficiencia estructural y organizativa a las demandas básicas de la sociedad; 4) estimular las tareas de coordinación interinstitucional dadas entre la vida comunitaria y el papel del Estado, 5) redefinir de manera horizontal las relaciones de los ciudadanos y la vida comunitaria con la autoridad gubernamental; 6) redescubrir las cualidades de la vida comunitaria –capital social– para aprovecharlas con alcance de racionalidad pública, y 7) que los beneficiarios de los programas sociales intervengan de modo activo en su diseño e implantación.

Lo anterior derivado de la importancia que adquiere la participación social, la cual está tomando un papel preponderante, sobre todo en los estratos más bajos de la sociedad, que buscan a través de ésta resarcir el

⁸⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994, p. 127.

deterioro de su nivel de nivel. Una de las razones por la cual la sociedad se organiza, es para dar solución a los problemas más apremiantes derivados del proceso de globalización neoliberal. Por un lado, existen “avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades e incertidumbre de fondo en continentes completos, como América Latina, África, grandes zonas de Asia, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, recesiones en el mundo desarrollado, todos ellos en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político”.⁸⁶

La importancia que adquiere la participación, se debe entre otros aspectos a:

- 1) La existencia de una sociedad civil más interesada en la solución de los problemas, sin la intermediación de los actores políticos clásicos (partidos políticos, grupos de presión, sindicatos etc.);
- 2) La concientización de la sociedad civil rompe con los viejos esquemas de un paternalismo estatal, para establecer un vínculo de igualdad de los derechos de ambos, donde los clientelismos se rompen, para que el Estado cumpla cabalmente con sus obligaciones;
- 3) El surgimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las cuales se encaminan para participar en todos los órdenes de la vida social, desde los derechos humanos, grupos ecologistas, culturales, homosexuales, etc., y
- 4) La participación social, que en épocas anteriores no tenía una importancia para el desarrollo, se convierte en uno de los elementos más importantes. “Actualmente se está transformando en un nuevo consenso. Gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial”.⁸⁷

La participación crea una nueva “institucionalidad tanto de representación social, como de participación social. Se acoge que esta última es de crucial importancia no sólo por su aporte a la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad bajo el principio de solidaridad, que recrea el ejercicio de la autonomía social, sino por su contribución ética para la construcción de la ciudadanía”⁸⁸.

⁸⁶ Bernardo Kliksberg, (compilador), *El rediseño del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública / Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 23.

⁸⁷ Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 199.

⁸⁸ Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público, a través de la sociedad*, Caracas, CLAD, 1998, p. 21.

Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill, afirman, “Una de las innovaciones fundamentales se vincula a la importancia que crecientemente adquieren las formas de propiedad y de control social públicas no estatales, al punto que es posible presumir que el siglo XXI será el siglo donde lo público no estatal pueda constituirse en una dimensión clave de la vida social.”⁸⁹

En varias partes del mundo, está surgiendo una nueva tendencia: la capacidad de organización de los sectores pobres de la sociedad, para satisfacer sus necesidades mínimas⁹⁰, desvirtuando a las grandes teorías por parte de los que se encargaban de describir con lujo de detalle la problemática de la pobreza, pero sin ofrecer grandes alternativas debido en gran parte a los vicios acumulados por los gobiernos en la burocratización y el despilfarro de recursos.

Los programas de desarrollo rural, autovivienda, salud, educativos, etc., son un ejemplo del complejo ámbito en el que se desarrolla la gerencia social. Es “una gerencia en donde no hay un diseño previo y una acción posterior, sino que ambos deberían fusionarse día a día. Hay que actuar, retroalimentar, es una gerencia totalmente adaptativa”⁹¹. Rompiendo con el modelo burocrático, busca una integración institucional con la sociedad civil en la aplicación de las políticas sociales. “La tendencia internacional (...), acentúa que las soluciones más exitosas se hallan vinculadas a captar la especificidad gerencial de lo social, trabajar sobre la misma, elaborar teniendo en cuenta la ciencia gerencial global, pero apoyándose en ella para crear innovativamente respuestas propias para gerencia social, prestar la máxima atención a la vasta experiencia existente en gestión social tratando de aprender de ella (...). Se trata de un proceso de impulsar la innovación en gerencia social de modo planificado y sistemático.”⁹² Esta especificidad ha sido recogida crecientemente a nivel internacional, en términos disciplinarios, y existe un importante considerable caudal de investigaciones, elaboración teórica, y tecnologías ad hoc, desarrolladas en torno de la misma.”⁹³

⁸⁹ Luiz Carlos Bresser, y Nuria Cunill Grau (editores), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD, 1998, p. 26.

⁹⁰ El programa autogestionario de Villa El Salvador que se llevó a cabo en las periferias de la ciudad de Lima, es el ejemplo más aceptado sobre el “desarrollo autogestionario”. A partir de la nula participación del Estado, esta comunidad logra hacer de una ciudad perdida, una comunidad autogestionaria, que logra satisfacer sus requerimientos de alimentación, vivienda, educación, vestido; además de establecer una serie de proyectos productivos, educativos, sociales y culturales. Dicha Villa obtuvo un reconocimiento por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura, por el desarrollo de la educación popular. En 1987 recibe el *Premio Príncipe de Asturias*, por el impresionante desarrollo en el área social y cultural y nuevamente la ONU, le otorga un reconocimiento como promotora de las formas de vida comunitaria. Véase, Carlos Franco, “Experiencia de Villa El Salvador: del arenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada” en Bernardo Kliksberg, *Pobreza, un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 421-432.

⁹¹ Bernardo Kliksberg, “Dilemas Gerenciales y experiencias innovativas”, en Bernardo Kliksberg, *Pobreza, ... op. cit.*, p. 107.

⁹² *Ibid.*, p. 93.

⁹³ *Ibid.*, p. 92.

La gerencia social implica la transición de una administración pública perdida en una lucha continua para satisfacer siempre demandas a través de un racionalismo instrumental, a un gobierno abierto de colaboración con líderes y emprendedores en todos los sectores de la sociedad, donde la apertura, el consenso y la innovación son las claves para estimular el cambio de las reglas del juego. Establece la modernización de las estructuras administrativas⁹⁴ encargadas de aplicar la política social, ya que estas se caracterizan por ser de los sectores más atrasados del sector público y los cuales son los primeros en sufrir los recortes presupuestales. “Propone como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De ahí la importancia de que el trabajo comunitario sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación”⁹⁵.

Otro de los preceptos de la gerencia social es el desarrollo basando en la gente. El desarrollo basado en la gente es un proceso continuo de adaptación y experimentación a los requerimientos de cada situación en particular. No se puede establecer un modelo uniforme para características diferentes, es un modelo adaptativo como todos los modelos que se establecen en la gerencia social. Las experiencias demuestran que los resultados son favorables.

Hari Mohan nos dice, “una reciente revisión de cincuenta y siete proyectos con asistencia del Banco Mundial (BM) llegó a la conclusión de que los resultados decepcionantes con frecuencia podían atribuirse a la no consideración de los factores relacionados con la gente. A la inversa, un esfuerzo consciente para tener en cuenta dichas variables contribuyó al éxito del proyecto. Más aún, la tasa de retorno económico de los treinta proyectos que resultaron especialmente cuidadosos de los aspectos humanos del desarrollo resultó más del doble que la de otros proyectos”⁹⁶.

Samuel Paul argumenta, “a menudo sucede que se crean instalaciones y se ofrecen a la gente, luego no las utilizan en forma satisfactoria. Se han erigido numerosos esquemas de suministro de agua potable, pero las mujeres, las cargadoras de agua tradicional no utilizan las costosas bombas instalas por la agencia encargada del programa. A menudo se construyen viviendas rurales en las cuales la gente se niega a vivir. Esto sucede cuando

⁹⁴ “Contemplar la administración pública como un proceso político en lugar de un simple proceso de gestión, significa que la guía de acción del proceso hay que buscarla en la cultura política: capacidad de responder a las demandas cambiantes, representación, y rendición de cuentas externas”. Rafael Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública*, México, Alianza Universidad, 1999, p. 28

⁹⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 129.

⁹⁶ *Idem.*

se excluye de los procesos de toma de decisiones la participación de las personas interesadas”⁹⁷.

Tales experiencias muestran la importancia de ubicar el desarrollo basado en la gente. Innumerables son los casos de inoperancia de políticas públicas, debido a que no integran las demandas y apoyos de la ciudadanía.

2. La gerencia social como generadora de capital social comunitario

Una parte de la población, la más desprotegida, pone en marcha mecanismos de participación comunitaria como respuesta a la crisis económica derivada del actual proceso de reestructuración económica. Ante dicha situación, el capital social cobra mayor importancia para el desarrollo⁹⁸. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo considera como una parte elemental del desarrollo humano. Tanto el Banco Mundial (BM), como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) lo han incorporado en sus programas de lucha contra la pobreza.

2.1. Capital social

El concepto surgió en distintos ámbitos disciplinarios entre ellos la sociología, la economía y las políticas públicas, como una aproximación para abordar las conexiones que se suscitan al interior de una sociedad o de un grupo social. Este término es empleado para explicar el desarrollo económico y político de comunidades humanas como ciudades, poblaciones y países. Parte de la premisa de que los individuos no sólo hacen uso de recursos personales, sino también de aquellos provenientes de sus lazos sociales. El capital social se conforma de los recursos personales de aquellos actores con los que se tienen contactos directos o indirectos a través de relaciones sociales, “mientras que el capital económico es un activo en las cuentas bancarias de la gente y el capital humano está ‘en sus cabezas’, el capital social es inherente a la estructura de las relaciones sociales”⁹⁹.

⁹⁷ Samuel Paul, *Strategic Management of Development Programs* (ILO: Geneva, 1983) p. 95 en Bernardo Kliksberg, Pobreza, ... *op. cit.*, p. 221.

⁹⁸ “El desarrollo debe contribuir al conjunto de necesidades de las personas y de las instituciones legítimas, sean éstas básicas o no y, en primer lugar, de aquéllas que menos tienen, como un bien colectivo, porque las personas son seres sociales y culturales, porque su bienestar depende de la relación entre el individuo y el mercado y de una serie de costumbres y normas, porque exige la participación organizada de las personas y de instituciones socialmente responsables (el Estado incluido), que busca soluciones alternativas”, Enrique Contreras Suárez, *La producción de bienes y servicios básicos en México y las alternativas de desarrollo*, México, Tesis de Doctorado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 111.

⁹⁹ Deepa, Narayan, *Learning from the Poor: A participatory Poverty Assessment in Kenya*, Washington, The World Bank, 1996, p. 57.

El capital social se considera como una relación de confianza y reciprocidad; no es una relación entre individuos atomizados sino entre individuos socializados que se identifican con una colectividad. También se considera como un activo que influye en los actores económicos para que interactúen entre ellos, a través de relaciones basadas en la confianza y la reciprocidad; disminuyendo los costos de transacción, permiten acciones cooperativas que benefician a la sociedad.

Desde principios del siglo pasado, la antropología y la sociología han desarrollado propuestas conceptuales sobre la existencia de activos tangibles e intangibles que impulsan acciones concretas. Este concepto es retomado desde las posturas conservadoras, que tienen por objeto mantener el *statu quo*, por medio de la preservación de estructuras tradicionales, hasta las corrientes más progresistas que ven en este recurso, un medio para implementar estrategias de superación de la pobreza.

Lo esencial del concepto es la capacidad de acción colectiva y su puesta en acción. Normas, redes y asociaciones representan los vehículos a través de los cuales se expresa esta capacidad. Aunque sin un entorno *cultural* adecuado, éste no podría desarrollarse.

El concepto de capital social, fue acuñado por primera vez en 1920, por el estadounidense L. Judson Hanifan, quién así lo explica:

Al usar el término capital social no hago referencia a la acepción en que comúnmente se usa el término capital, más que en un sentido figurado. No hago alusión a algún bien pecuniario o a una propiedad personal o a dinero en efectivo, sino más bien a aquello que en la vida cotidiana de las personas es una materia tangible que cuenta. O sea, la buena voluntad, compañerismo, simpatía, relaciones sociales entre los individuos y las familias que construyen la unidad social (...). El individuo, en términos sociales, está desamparado si se deja solo (...). Si, en cambio, él entra en contacto con su vecino, y ellos con otros vecinos, allí habrá acumulación de capital social, que quizá satisfaga inmediatamente sus necesidades sociales y acaso albergue la capacidad suficiente para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto.¹⁰⁰

¹⁰⁰ L. J. Hanifan. The Community Center, Boston. Silver Burdett, 1929, pp. 9-10. Citado por Robert D. Putnam, Democracias in Flux, Oxford University Press, 2002. p. 4, en José Fernández Santillán, "Sociedad Civil: Cultura Política y Cultura Ciudadana", México, *Defensa Ciudadana*, Revista Trimestral, octubre-diciembre 2005, No. 4, p. 61.

Luis Fernando Mack menciona que, “el concepto permaneció olvidado, hasta que en la década de los ochenta, autores como Bourdieu y Coleman lo retomaron. Sin embargo, no fue sino con el trabajo de Robert Putnam sobre las diversas regiones de Italia que el concepto es asimilado nuevamente en la discusión en Ciencias Sociales”.¹⁰¹

El capital social es un atributo de la estructura social donde la persona se encuentra inmersa y beneficia a todos. Existe un amplio reconocimiento de que los individuos y las colectividades, manejan recursos intangibles que son “capitales” en el sentido general de activos, cuya movilización permite lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias de lo que habría sido posible en su ausencia.

Es importante destacar la función de las redes sociales en el fortalecimiento del capital social; están formadas por lazos que además de proveer recursos tienen un contenido, y propician la expansión de creencias y prácticas culturales. La fuerza de las relaciones varía y no todas las redes están conectadas con capital social. Una parte de las redes se desarrolla a través de contactos tanto personales como impersonales. Fomentan mecanismos de cooperación y, favorecen el desarrollo social requerido.

Putnam analiza la importancia de las redes sociales como aspectos sustanciales que fomentan la reciprocidad. Las redes son importantes para el capital social porque generan normas que favorecen la cooperación. En términos de Granovetter, los lazos débiles son más propicios para crear capital social que los fuertes. La reciprocidad generalizada, formalidad, lazos débiles, orientación externa y construcción de “puentes” son imprescindibles para obtener mayores beneficios.

La trascendencia de las redes como base del compromiso cívico queda plasmada, en la facilidad que éste otorga para la integración de los grupos sociales en la aplicación de políticas públicas más eficientes. Estos factores de confianza y reciprocidad logran acrecentar los bienes comunes o públicos, tal como lo demuestra Putnam en su estudio sobre Italia.

Las redes sociales estimulan la identidad y el sentido de comunidad del individuo, lo que genera un sentimiento de satisfacción personal e interés por cooperar. El disponer de normas y creencias compartidas reduce costos de transacción. Los lazos de solidaridad contribuyen a reducir la posibilidad

¹⁰¹ Luis Fernando, Mack Echeverría, *Conflicto y participación en el espacio local guatemalteco: Una lectura institucional*, Tesis de Doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / sede Académica México, 2003, p. 53.

de conflictos, estableciendo acciones de resolución de disputas mucho más efectivas y rápidas de las que ofrece un sistema judicial formal.¹⁰²

2.2. Capital social comunitario

El capital social adquiere una importancia fundamental para el desarrollo en el ámbito de lo comunitario, se caracteriza por fortalecer instituciones que privilegian la participación colectiva. La reproducción de condiciones de confianza social hace posible la cooperación y el mantenimiento de la reciprocidad, solidaridad y compromiso cívico.

Para Luis F. Mack, “la visión comunitaria del capital social, es un atributo de organizaciones, asociaciones, clubes y demás grupos cívicos que actúan a nivel local. La medida más simple de esta perspectiva es la densidad y el número de grupos que se dan dentro de una comunidad, lo que implica que el capital social es inherentemente bueno, y qué mientras más, mejor”¹⁰³. Las formas de capital social que se institucionalizan se mantienen de manera permanente, por medio del establecimiento de normas y reglas que funcionan en forma eficaz para lograr objetivos compartidos.

Durston agrupa las definiciones sobre capital social en tres perspectivas analíticas: a) maximización individual por elección racional (*rational choice*), en donde el capital social es visto como normas de convivencia y conductas de cooperación que surgen del ejercicio individual de una racionalidad de maximización de ganancia; b) relación de clases determinantes de superestructuras ideológicas y distribución de bienes, y c) sistemas sociales complejos basados en múltiples agentes, en donde se percibe a la sociedad como un sistema complejo de tipo ecológico con dinámicas de retroalimentación y diversos grados de conducción inteligente. En este modelo, el capital social es visto como uno de los activos intangibles que movilizan múltiples agentes individuales y colectivos en sus estrategias y emprendimientos, que se expresa en instituciones concretas, con contenido y gestión vinculando a la comunidad con el resto de la nación y con las autoridades gubernamentales.¹⁰⁴

En esta acepción, el capital social reside, no en las relaciones interpersonales sino en sus estructuras normativas. Es importante destacar que, en ambos casos, la formación de redes juega un papel significativo, ya que es la base

¹⁰² Lin, Nan, “Building a Network Theory of social Capital”. En *Social Capital. Theory and Research*, coordinado por Lin, Cook, Birt. Nueva York: Aldine de Gruyter, 2001

¹⁰³ Luis Fernando Mack, *op. cit.*, p. 356 .

¹⁰⁴ John Durston, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Díadas, equipos, puentes y escaleras, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 2002.

de las relaciones interpersonales y comunitarias al interior de una sociedad. Aquí, los miembros de una comunidad hacen uso de sus recursos sociales para fortalecer los intereses comunes de su grupo. Esta visión sostiene que los vínculos internos de una colectividad o grupo (empresa, etnia, región, nación), que facilitan la cohesión del mismo, son los que le dan forma al capital social. Hace especial énfasis en cuestiones como normas y creencias compartidas.

2.3. Gerencia social y capital social comunitario

La Gerencia social se convierte en un medio de la administración pública para fortalecer el capital social. A través de la sinergia entre Estado y sociedad se logra el establecimiento de políticas públicas que coadyuvan al desarrollo.

La sinergia es entendida como la cualidad del todo superior a la suma de sus componentes. Se puede concluir que, sólo existe sinergia cuando el resultado o el objetivo alcanzado por un todo es mucho mayor cuando es alcanzado en conjunto, a diferencia de si se consigue con los aportes de cada una de sus partes. Estimula la participación ciudadana, a través de canales que implican una corresponsabilidad en la gestión de proyectos.

La versión sinérgica plantea que el rol del Estado debe ser el de *facilitador*, lo cual permite la participación activa de los beneficiarios en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. La sinergia se convierte en una de las fuentes más importantes para fomentar procesos solidarios que busquen un cambio en las estructuras de dominación, logrando consolidar los atributos que emanan del capital social en beneficio de la colectividad.

Se establece como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De ahí la importancia de que el trabajo comunitario sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación. La participación comunitaria dota de elementos creativos para la solución de diversas necesidades, que van más allá de los requerimientos esenciales, se aboca a la búsqueda de satisfacciones más amplias, por ejemplo que tienen que ver con la preservación de los recursos naturales o los sistemas de impartición de justicia. Los grupos comunitarios dinámicos y motivados pueden hacer mucho por llevar a cabo el desarrollo social requerido. Los dirigentes comunitarios han de ser, entonces, a la vez estrategas y emprendedores, y los vecinos deben desarrollar la visión de la comunidad que desean y de cómo materializarla.

Retomando el estudio de Midgley sobre participación comunitaria¹⁰⁵, consideramos que los siguientes principios: *Contribución*, a través del compromiso voluntario de trabajo y *Organización*, donde se involucra la formación de organizaciones con tendencia a conformar una estructura que regule las acciones de los integrantes de la comunidad a través de normas establecidas. Las diversas formas de organización comunitaria son el resultado del impulso histórico y cultural en el que se desarrolla. Las comunidades se desenvuelven en diferentes contextos. Cada una tiene sus características particulares, comprende varios aspectos desde su conformación, objetivos y metas que se quieran alcanzar.

La integración de la gente en nuevas formas de organización comunitaria con el propósito de establecer proyectos productivos y sociales, se está encaminando hacia un nuevo paradigma que abre expectativas esperanzadoras para el logro del desarrollo humano, por medio de una *construcción comunitaria*. El punto de partida es la creación de un sentido de comunidad entre los vecinos, que les da confianza para trabajar juntos en proyectos que permitan hacer uso de los activos individuales y colectivos.

La participación comunitaria es parte de un proceso interno de organización acorde a formas, niveles y tiempos, no obedece solamente a la gestión de recursos y puesta en marcha de proyectos de desarrollo, sino tiende a fortalecer el tejido social. Se pueden invertir recursos de la sociedad para aumentar capital social, así como se invierte en infraestructura o educación. Los frutos o ganancias del capital social se expresan en resultados tangibles, como introducción de tecnologías, mejoras productivas, construcción de bienes colectivos, mejoras de servicios públicos y proyectos productivos más sanos.

Para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el enfoque de capital social se establece en la inquietud tanto ética como política por el desarrollo, la equidad y la participación social en América Latina en un contexto determinado por la pobreza.

En suma, el capital social comunitario se caracteriza por su capacidad para acrecentar el ingreso comunitario; la comprobación empírica así lo confirma. Este recurso asociativo es un activo de las comunidades, no de individuos aislados; es resultado de estructuras simbólicas e internalizadas por los grupos como normas, márgenes y horizontes de expectativas para

¹⁰⁵ Midgley, James, "La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad", en Kliksberg (compilador), *Pobreza, un tema impostergable...*, op. cit.

la interacción. Este enfoque otorga un papel privilegiado a la participación como mecanismo de generación de capital social y desarrollo económico.

3. Cultura y capital social comunitario: bases para el cambio

El contexto cultural en el cual se desenvuelven las comunidades es determinante para el desarrollo del capital social. Cultura, implica una serie de connotaciones que van desde el aspecto artístico, religioso, conjunto de conocimientos que adquiere una persona a lo largo de su vida, o como sistema de significados que se dan en las acciones sociales. Mario Miranda Pacheco, la define como el conjunto de valores dominantes en una sociedad que son adquiridos por todos sus miembros¹⁰⁶. También, considera que el término se aplica a un sinnúmero de elementos que tienen como objeto el mantenimiento del poder por los grupos detentadores de éste. Fernando Castaños considera que es “como un conjunto de comportamientos individuales que dan vida a las estructuras y a las instituciones sociales dentro de un pluralismo multiforme donde cada uno ‘cree’ en formas diversas e irrepetibles”¹⁰⁷.

Wuthnow, Hunter y Bergesen la consideran como el aspecto simbólico-expresivo de la conducta humana, considerando que “esta definición es lo suficientemente amplia como para tomar en cuenta las manifestaciones verbales, los gestos, la conducta ceremonial, las ideologías, las religiones y los sistemas filosóficos que por lo general se asocian con el término cultura”¹⁰⁸.

La cultura es concebida como una forma histórica y sistémica de los intercambios materiales, simbólicos y prácticos entre los diversos grupos y colectividades que habitan en un territorio y, en un tiempo común. Es la base para la formación de valores, los cuales son transmitidos generacionalmente. Tiene que ver con el objetivo de la especie humana, que es vivir y convivir en comunidad, compartiendo tanto los aspectos materiales como valorativos. Esto último se establece por medio de los acontecimientos cotidianos, que van determinando los sentimientos y valores de los individuos que dan como resultado su personalidad, asignándole en gran medida sus aspiraciones materiales y morales.

¹⁰⁶ Clase impartida el día 14 de mayo del 2004, dentro del Seminario de doctorado: *Cultura Contemporánea en América Latina*. Programa de Doctorado en Estudios Latinoamericanos Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁰⁷ Castaños Fernando / Julia Isabel Flores, “Cultura” en Baca Olamendi, Laura, (Coordinadora), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 114.

¹⁰⁸ Robert Wuthnow, James Davison Hunter, Albert Bergesen, and Edith Kurzweil, *Análisis cultural México*, Paidós, 1988.

La cultura en la actualidad está asociada a la creación de un orden establecido de creencias, reglas y valores que se institucionalizan a través de la familia y la escuela, principalmente. Sumándose, sin duda, los medios de comunicación y la Internet. Los valores culturales de una sociedad son determinantes para la sujeción del individuo y van marcando su interiorización que lo moldea para actuar con disciplina, respecto a los cánones establecidos.

Sin embargo, la cultura se convierte en fuente para el desarrollo de expectativas emancipadoras. La diversidad de movimientos sociales donde la novedad y originalidad de sus demandas, así como las innovaciones organizativas, son generadoras del cambio social. Estos movimientos que ocupan segmentos de informalidad, se desenvuelven a nivel de la comunidad y en su práctica conjugan diversas funciones: administrar la escasez, movilizar energías sociales dispersas, desjerarquizar relaciones sociales, construir nuevos sentidos para la identidad compartida, promover la participación comunitaria y alimentar la democracia en pequeños espacios. Su emergencia plantea un reto motivador en la medida que apela al rescate de creatividad popular y de culturas de desarrollo alternativo.¹⁰⁹

Todos estos fenómenos tienen por común denominar la definición de identidades colectivas y la pertenencia a comunidades imaginarias, en sociedades en las cuales se había consolidado el individualismo jurídico asisten a la reparación de demandas de carácter comunitario.

El fortalecimiento de imaginarios colectivos son determinantes para la integración del individuo a su cultura, que implica necesariamente el acceso a una nueva estructura de valores. Ejemplo de esto, son los movimientos indígenas que se caracterizan por la impugnación de los cánones universalistas de corte liberal, para proponer formas alternativas de solución a sus diversos problemas. “El sistema jurídico alternativo, no es más que una expresión clara de vida que practican los pueblos indígenas en sus regiones y comunidades lingüísticas, que ha sobrevivido como una expresión cultural más que hace únicos a estos pueblos”¹¹⁰.

La importancia que tienen los valores culturales comunitarios ante las difíciles condiciones en las que viven los grupos marginados, son la base para el desarrollo de procesos de organización comunitaria. Esta concepción de lo colectivo fortalece las formas democráticas de organización y de toma

¹⁰⁹ Cassigoli Salomón, Rossana, “Ciudadanía cultural para la democracia”, México, *Revista Estudios Latinoamericanos*, edición especial, enero-diciembre del 2005, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 87.

¹¹⁰ Luis Fernando Mack, *op. cit.*, p. 67.

de decisiones al interior de estos movimientos. “La cultura alberga un gran repertorio de normas diversas que pueden servir de soporte simbólico de prácticas solidarias y de confianza”.¹¹¹

Los valores implícitos en los nacientes movimientos étnicos, de género, campesinos, impactan y redundan en formas también inéditas en nuestros países, de ejercicio de la democracia representativa y directa. La paradoja es que el desarrollo brutal del capitalismo y su tendencia moral hacia la individualización han dado nacimiento a formas casi primitivas de relación, colaboración, trueque, etc. Cuestión que debe tomarse como la posibilidad de una real emancipación, al restaurar la solidaridad social, condición indispensable para la realización democrática¹¹².

Es determinante desarrollar los valores solidarios de profundas raíces indígenas, con el objeto de promover la cooperación, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la responsabilidad cívica y todos aquellos atributos que coadyuvan a mejorar las condiciones de vida de la gran mayoría de la población que habita la región. “Los grupos pobres no tienen riquezas materiales pero tienen un bagaje cultural, en oportunidades, como sucede con las poblaciones indígenas, de siglos o milenios. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para la utilización, en el marco de los programas sociales, de saberes acumulados, tradiciones, modos de vincularse con la naturaleza, capacidades culturales naturales para la autoorganización, que puede ser de utilidad”¹¹³.

Como describe Claudia Dary, para el caso de los mayas guatemaltecos, “la mayanización nos permite observar una reivindicación del grupo étnico como tal (su historia, su fuerza, potencialidades, valores e identidades) y de las personas individualidades que merecen respeto. Si antes se les etiquetó de ‘indios’, ‘indígenas’, ‘lenguajeros’ ignorantes o atrasados, ahora muchos sienten que los Acuerdos de Paz y otros instrumentos proveen una valoración positiva de su identidad y su pasado”.¹¹⁴

Tal vez, aún sea posible recuperar el espacio para esperanzas orientadas a un orden más humanizado, y la socialización de una ética que sustente la promoción de una cultura más afirmativa y menos heterónoma. Los

¹¹¹ Enrique Contreras, *op. cit.*, p. 119.

¹¹² Rossana Cassigoli, *op. cit.*, p. 86.

¹¹³ Bernardo Kliksberg, *El nuevo rol de Estado... op. cit.*, p. 16.

¹¹⁴ Claudia, Dary Etnicidad, *Cambio socioeconómicos y lógicas distintas en la interpretación local del discurso multicultural en Guatemala*, Ponencia, Instituto de Investigaciones Filológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 23 de octubre del 2006. p. 33.

valores culturales de las sociedades prehispánicas aparecen inmersos en los movimientos sociales de carácter comunitario.¹¹⁵

Una estructura de participación comunitaria, que tenga como base normas socioculturales imperantes orientadas positivamente hacia la participación; disponibilidad de recursos; experiencias pasadas de participación que hayan sido exitosas; líderes motivados capaces de promover la capacitación de los grupos de menores recursos; y capacidad gerencial, son determinantes para tal fin. “En sociedades campesinas, cuando la confianza y la reciprocidad se extienden más allá del hogar nuclear, se dirigen hacia los grupos locales de ascendencia, hacia grupos de parentesco y hacia lazos de vecindad, apelando más hacia el pasado que hacia el futuro”,¹¹⁶ trae consigo un fortalecimiento de la integración comunitaria.

La dinámica social, se contempla en una perspectiva de reevaluación de las tradiciones de las comunidades, bajo la premisa de la colaboración y solidaridad social, que es un aspecto humano inherente al desarrollo del mismo. Los pueblos y las comunidades indígenas son entes sociales que tienen autoridades propias y no autoridades formales necesariamente; cuentan con una organización en todos los niveles de la vida social, política, económica y cultural; su realidad es muy distinta a la que se trata de imponer desde la perspectiva occidental. Nuevos valores se reencuentran con valores culturales ancestrales, donde la solidaridad, la fraternidad y el bien común se entrelazan.

4. Un recuento: Gerencia social y capital social comunitario

Como se ha revisado, conjuntar los esfuerzos entre las comunidades y el Estado, en el actual contexto de globalización y crisis económica, para que las comunidades con muy escasos recursos, puedan satisfacer las necesidades elementales es el reto. “Los grupos pobres no tienen riquezas materiales pero tienen un bagaje cultural, en oportunidades, como sucede con las poblaciones indígenas, de siglos o milenios. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para la utilización, en el marco de los programas sociales, de saber acumulados, tradiciones, modos

¹¹⁵ Alain Touraine, debate en torno al concepto de movimientos sociales en Latinoamérica, considera que es “difícil hablar de movimientos sociales en América Latina si por ello uno entiende acciones colectivas orientadas hacia el control social de los recursos culturales centrales –inversiones económicas, sistemas de conocimiento, modelos éticos– en un tipo societal específico, por ejemplo, la sociedad industrial. Es más adecuado hablar de movimientos o luchas históricas, pero recordando que estas luchas, orientadas hacia el control del proceso de cambio histórico, movilizan también a actores definidos dentro del sistema industrial o de cualquier otro tipo societal”. Touraine, Alain, *Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, PREALAC, 1988, p. 44.

¹¹⁶ Enrique Contreras, *op. cit.*, p. 116.

de vincularse con la naturaleza, capacidades culturales, naturales para la autoorganización que puede ser de utilidad”.¹¹⁷

En el caso específico de América Latina, la gerencia social, puede servir de base “para promover y difundir sistemáticamente valores como, la solidaridad de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, actitudes pro mejoramiento de la equidad en una región tan marcadamente desigual, actitudes democráticas, puede claramente ayudar al desarrollo, además, de contribuir al perfil de la sociedad”¹¹⁸.

En suma, “Hay una amplia serie de roles no tradicionales que se esperan del Estado. Tienen que ver con campos como el mejoramiento de la equidad, el asegurar salud pública y educación para todos, la regulación, la integración económica regional, el impulso al progreso tecnológico y la competitividad, un sistema de justicias que sea garantía para todos, y otros. El perfil que se visualiza no es el del Estado del pasado. Se proyecta la imagen de un Estado con un servicio profesional, bien gerenciado, transparente, descentralizado, monitoreado por la comunidad y articulado estrechamente con la sociedad civil en su tarea.”¹¹⁹

La interacción entre administración pública y ciudadanía a través de la gerencia social, nos demuestra que tan valiosas son en estos tiempos las tecnologías gubernamentales que tiendan a establecer los canales de comunicación precisos para poder ser una alternativa positiva en beneficio de la sociedad. Estamos en un proceso de transición que requiere de voluntades tanto del Estado, concretizado en el gobierno como en la sociedad civil, representada por los grupos organizados o las comunidades, los cuales “se ven reforzadas aún más si también prevalecen ciertos factores externos a la comunidad: a) recursos disponibles que apoyen las preferencias y esfuerzos comunitarios; b) grupo gubernamental de orientación positiva; c) presencia de organizaciones no gubernamentales efectivas; e) agencias de extensión del gobierno nacional que promueva activamente las iniciativas comunales; f) presencia de agentes / facilitadores organizadores del cambio; g) efectos de demostración positivos de resultados exitosos en otras comunidades; h) leyendas conducentes a la organización comunal y procedimientos burocráticos flexibles que permitan a las comunidades movilizarse y generar recursos; i) ideología y políticas nacionales que reconozcan los derechos de

¹¹⁷ Bernardo Kliksberg, *El nuevo debate*, op. cit., p. 118.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 120.

¹¹⁹ Bernardo Kliksberg, *El nuevo rol del Estado*, op. cit., pp. 185-186.

la población, y j) ideologías y relaciones internacionales que favorezcan la reducción de las grandes disparidades de riqueza y poder entre las naciones, llevando por extensión a una perspectiva similar dentro de una nación dada”.¹²⁰

La reforma de las instituciones públicas es una necesidad impostergable. No se trata de llevar a cabo cambios administrativos, que como lo muestra la experiencia, la mayoría de las veces no funcionan. Es preciso una transformación en la estructuras gubernamentales, no sólo cuantitativamente, sino sobre todo en lo cualitativo. Se trata de hacer un gobierno flexible y abierto a las demandas de la sociedad. Sin embargo, si a pesar de ver la necesidad de cambios institucionales nos limitamos a las estrategias administrativistas, seguramente será menos conflictivo, pero jamás llegaremos al cambio profundo que hace falta, y además es bastante posible que estas estrategias de eficiencia hagan todavía más rígido y más difícil de cambiar lo que hay que cambiar.

Si no aumentamos la capacidad y voluntad de construir consensos, a través de una actuación conjunta entre gobierno y sociedad civil, difícilmente se darán los cambios estructurales que se requieren. No sirve la simple aplicación de fórmulas administrativas para encontrar soluciones sostenibles a problemas más profundos de la sociedad, es importante tomar en consideración que trasladar ciertos axiomas de la gerencia privada o de los esquemas rígidos de la administración estatal, sin tomar en consideración los aspectos actuales en los que se desenvuelven el Estado y la sociedad, traerán consigo serias dificultades para los gobiernos. La adaptación a los requerimientos de una sociedad participativa, cuestionadora y evaluadora de los actos del gobierno, así lo exigen.

La gerencia social no es la panacea, pero sí el inicio de una nueva forma de aplicar la política social en nuestros países. Esta “reforma gerencial o postburocrática propone, como estrategia para descentralizar servicios públicos manteniendo la responsabilidad financiera y regulatoria del Estado, la creación de un nuevo tipo de organización, que viene recibiendo distintos nombres, según la filología del país de origen y de la creatividad de traductores”. La gerencia social implica una transformación en el ámbito de lo público. La aplicación de propuestas innovativas en el ámbito de lo social, exige de los gobiernos poner mayor énfasis en la gerencia social; trae consigo un proceso de democratización, a la vez que coadyuva a aumentar el nivel de vida de la población, sobre todo de la más desprotegida.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 247-248.

Conclusiones

- La gerencia social es un tipo de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales modernos, incorporando a la ciudadanía en dicho proceso;
- La gerencia social como tecnología gubernamental, está adquiriendo cada vez mayor importancia para los gobiernos. Su aplicación da resultados positivos, coadyuva al proceso de democratización de la vida social, fomentando la participación comunitaria y fortaleciendo los procesos de descentralización;
- La utilización de modelos innovadores en el ámbito de política social ha demostrado su eficacia, sobre todo, cuando existe un alto grado de participación comunitaria. En este contexto se considera que ha mayor nivel de participación social mayor nivel de desarrollo tienen las diversas sociedades;
- Existen una serie de limitantes institucionales que impiden un desarrollo adecuado de la gerencia social, por ejemplo el que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, muchas veces ni siquiera en la elección de sus representantes. Esta cierta apatía se debe a una larga historia de formas de gobierno burocráticas y autoritarias, lo cual ha generado con mucha razón desinterés y apatía, así como la falta de credibilidad de los ciudadanos respecto al trabajo voluntario y comunitario;
- En América Latina, se está demostrando que los estratos sociales más bajos, son capaces de organizarse, para dar respuesta a las necesidades más apremiantes, logrando desarrollar estructuras sociales bastantes sólidas;
- El desarrollo basado en la gente, como uno de los elementos visionarios de la gerencia social, es la base para cambiar la concepción de la política social; la humanización de la acción gubernamental por medio de aplicación de metodologías tendientes a tomar como referente, la participación integral de la personas en las acciones colectivas, debe fortalecerse, ya que como se demostró en los ejemplos citados, se logran resultados positivos;
- La importancia de fortalecer los procesos de descentralización, donde la participación comunitaria se convierte en el eje medular de las acciones tendientes a desarrollar las capacidades de autogestión de los grupos organizados, traerá consigo un mejoramiento del nivel de vida de la población;

- El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos se vuelve un imperativo para el desarrollo de la sociedad. En este contexto, la gerencia social, tiende a buscar nuevos canales de comunicación con los grupos sociales organizados. Lo público es un asunto de la sociedad civil. Lo público concierne a todos los intereses, ya no es el Estado el único responsable de otorgar los servicios públicos. Corresponde a todos los miembros de la sociedad ser responsables de la satisfacción de sus propias necesidades;
- La gerencia social coadyuva al desarrollo del capital social. La confianza, solidaridad, reciprocidad y compromiso cívico se ven incentivados cuando el Estado motiva la participación comunitaria en la puesta en marcha de programas sociales. Las potencialidades de los grupos sociales se ven incentivadas, a través del apoyo que brinda el Estado a los procesos de autogestión comunitaria, y
- La visión de la gerencia general en el contexto actual, nos remite a un cambio institucional, que no sólo involucre la posibilidad de establecer una gestión pública más comprometida a las demandas apremiantes de la sociedad, sino de retirar del gobierno y de los sectores sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.

Fuentes consultadas

- Bañón, Rafael y E. Carrillo. *La nueva administración pública*, México, Alianza Universidad, 1999.
- Bresser, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós / CLAD, 1998.
- Cassigoli Salomón, Rossana. “Ciudadanía cultural para la democracia”, México, en *Revista Estudios Latinoamericanos*, edición especial, enero-diciembre del 2005, Centro de Estudios Latinoamericanos / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Contreras Suárez, Enrique. *La producción de bienes y servicios básicos en México y las alternativas de desarrollo*, México, Tesis de Doctorado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público, a través de la sociedad*, Caracas, CLAD, 1998.

- Crozier, Michael, “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto”. En *Memoria del II Seminario Internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Durston, John. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 2002.
- Fernández Santillán, José. “Sociedad Civil: Cultura Política y Cultura Ciudadana”, México, *Defensa Ciudadana*, Revista Trimestral, octubre-diciembre 2005, No. 4.
- Franco, Carlos. “Experiencia de Villa El Salvador: Del arrenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada” en Bernardo Kliksberg, *Pobreza, un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Hari, Mohan. “Desarrollo Centrado en la Gente”, en Kliksberg Bernardo, (compilador), *Pobreza, un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Jacobs, Mark. “Implantación de políticas sociales. Un estudio de casos”, Kliksberg Bernardo, (compilador) *Pobreza, un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Kliksberg, Bernardo. *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989.
- *Rediseñando al Estado*, en América Latina, Caracas, CLAD, 1992.
- *Pobreza, un tema impostergable*, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994.
- *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- Mandell, Myrna. “Gerencia Intergubernamental: una Perspectiva Revisada”, en Kliksberg Bernardo, (compilador) *Pobreza, un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994
- Midgley, James. “La Política Social, el Estado y la Participación de la Comunidad”, en Kliksberg Bernardo (compilador), *Pobreza, un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Paul, Samuel. "Strategic Management of Development Programs" (ILO: Geneva, 1983) en Kliksberg Bernardo, (compilador), *Pobreza, un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Racelis, Mary. "Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular." en Kliksberg Bernardo, (compilador), *Pobreza, un tema impostergable*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Ramírez, Juan Manuel y Jorge Regalado. Introducción, 4. *Los actores sociales*, en Esthela Gutiérrez Garza (Coordinadora General), El debate Nacional, México, Diana, 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- Wuthnow Robert, James Davison Hunter, Albert Bergesen y Edith Kurzweil. *Análisis cultural*, México, Paidós, 1988.

LA ADMINISTRACIÓN MODERNA DE LA PROCURA EXISTENCIAL*

Gabriel Campuzano Paniagua**

Nuestro mundo cambia. A veces para mejorar, como con los descubrimientos científicos e innovaciones tecnológicas, solidaridad mundial, desarrollos artísticos y culturales; otras veces para empeorar como con el deterioro ambiental, incremento del crimen organizado, marginación y exclusión sociales, ausencia de paz mundial, falta de desarrollo; y casi siempre alterando y fracturando la naturaleza de los problemas y de sus impactos en las naciones del globo. Dentro de esta dinámica es que el fenómeno de la “globalización”¹²¹ ha llegado a ocupar un lugar central en la sociedad contemporánea. Pero, dado lo impetuoso, agresivo y contradictorio que ha resultado el proceso en su dispersión por el planeta, la mayoría de las ocasiones sólo se pone énfasis en lo que se llama su “expresión neoliberal”.

Sin embargo, hay que ubicarlo como resultado de las diferentes etapas del desarrollo de la humanidad, con sus convergencias y contradicciones. Esto es, hablamos de aspectos económicos, culturales, científicos, históricos, sociales y, por supuesto, políticos. Tiene variadas expresiones, como: derechos humanos, olas democratizadoras, avances científicos, tecnológicos, desarrollos culturales, etc. El avasallador avance de su expansión parece, hasta ahora, irreversible.

Si bien, se le ha dado mayor connotación a tópicos ideológicos-decisionales [dominación-soberanía] y económico-financieros (la integración en bloques, la nueva economía, los movimientos financieros, la expansión del “mercado” internacional, es decir, la expansión de las grandes corporaciones transnacionales, entre otros) por supuesto que no está confinado exclusivamente a esas expresiones. De hecho –como sugiere Thompson (1999)– la globalización es un término ideal para adoptar un enfoque auténticamente interdisciplinario, porque parece abarcar la totalidad de los fenómenos sociales actuales. Ya que se estudia, desde una perspectiva sociológica, o cultural, o desde la perspectiva de sus implicaciones políticas o ecológicas, entre otras.

* Una primera versión de este ensayo se publicó en el libro compilado por Martínez Anzures, Luis Miguel (2002). *Antología sobre teoría de la Administración Pública*, México: INAP, (ISBN 968-6080-37-6).

** Profesor de Carrera de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente preside la Asociación para la Acreditación y Certificación en Ciencias Sociales, A.C. (ACCECISO).

¹²¹ En francés se utiliza *mondialisation*. En alemán *globalisierung*. En inglés *globalization*. Sin embargo, en todos lados con mayor o menor profundidad se discute, sobre la misma, para conocer sus alcances, sus impactos, sus beneficios y amenazas. Véase, Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado*, Ed. Taurus, México, 2000, pp. 19-31.

Es necesario señalar aquí, siguiendo a Ulrich Beck, el sentido de otros conceptos que se encuentran entrelazados con el de globalización y dan una visión más extensa del significado e impacto de este fenómeno mundial, emblemático y distintivo de nuestra era, me refiero a globalidad y globalismo. Beck distingue entre estos conceptos de la manera siguiente:

“globalización se refiere a todos aquéllos procesos que tienen como consecuencia que actores transnacionales se introduzcan en las capacidades del poder, en las orientaciones, identidades y redes de los Estados nacionales y de su soberanía y pasen a través de ellas”¹²².

Esto da pauta para que se hable en plural de procesos o de dimensiones de la globalización, o globalizaciones¹²³.

Por su parte, globalismo se identifica con la ideología neoliberal¹²⁴, o lo que otros autores llaman “*Hegemonía Intelectual Global*”¹²⁵, “*Pensamiento Único*” o “*Pensamiento Secuestrado*”¹²⁶, es decir, “aquella mezcla de neoclasicismo económico y neoconservadurismo político”¹²⁷ que lleva hacia el camino de “la utopía del anarquismo mercantil del Estado mínimo”.

La globalidad se refiere al hecho de que “vivimos en una sociedad mundial” (Beck, 1998).

Entre el amplio abanico de asuntos que se entrelazan y expanden con la globalización, se encuentran los desarrollos tecnológicos, la actividad de las organizaciones criminales, la modernización y las estrategias de desarrollo, los problemas del cuidado del ambiente natural o físico, la educación, la salud y muchos otros aspectos (Thompson, 1999). Incluso, sus resultados e impactos los podemos clasificar como “bienes” o “males” públicos mundiales (CEPAL, 2002). Por lo tanto, casi la totalidad de la actividad del mundo contemporáneo está enmarcada por el conjunto de procesos que llevan a la globalidad¹²⁸ a imponer la visión, el alcance y el

¹²² Ulrich Beck (1998) *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.

¹²³ Giddens, *op. cit.*, pp. 15-23.

¹²⁴ Norberto Bobbio, ha discutido sobre el tema señalando que no existe tal neoliberalismo, puesto que los principios liberales clásicos son los principios que hoy sustentan a las sociedades democráticas contemporáneas... Susan George, también comenta sobre el sentido de neoliberal en la cultura estadounidense donde esta etiqueta es muy difusa y no refleja exactamente el sentido de sus pretensiones planetarias.

¹²⁵ Branislav Gosovic, RICS # 166, “El debate sobre el desarrollo: Más allá del Consenso de Washington”, diciembre del 2000, pp. 9-20, versión electrónica.

¹²⁶ George, Susan (2007). “El pensamiento secuestrado”, Barcelona: Icaria.

¹²⁷ Sonntag, Heinz R. “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD # 12*, octubre de 1998, p. 1, versión electrónica.

¹²⁸ Pensada como la idea generalizada de que “ahora sí” todos estamos viviendo en un mismo mundo, en una misma sociedad mundial, con sus virtudes y problemas, y que “ahora sí” nos afectan o pueden beneficiar a “todos”.

peso de los procesos de carácter mundial o global –ya sean económicos, financieros, sociales, culturales, políticos– sobre los procesos internos, ya sean de carácter nacional o local, de los distintos países del orbe.

Una característica fundamental y actual de este fenómeno, es que casi todos los países del globo, gracias a las TIC, se ven vinculados en una gran red o redes de relaciones (de diversos tipos) que se arman, desarman y reconstruyen con una extraordinaria velocidad. Gracias a estas redes vinculantes, algunos de los problemas considerados hace unos años, erróneamente, sólo como locales o propios –como por ejemplo, las migraciones internacionales forzadas, escasez y contaminación de agua potable, erosión de suelos, especies en peligro de extinción, destrucción de bosques, discriminación, trata de personas, maltrato infantil, pobreza extrema– pueden ahora ser pensados como problemas globales, es decir, comunes, generalizados o mundiales y que para su solución, o cuando menos su administración, se requieren acciones globales, es decir, donde “ahora todos” aportan recursos, “todos” cuidan y “todos” hacen su parte.

En este sentido, el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) ha venido publicando desde 2006 el *Global Risks* (<https://www.globalrisksreport2016>) que bajo las siguientes categorías: Ambientales, Sociales, Geopolíticas, Económicas y Tecnológicas, agrupa los diferentes riesgos a los que se enfrentan los habitantes del planeta, las empresas, corporaciones, organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos.

Los principales riesgos que el reporte ha venido trabajando en sus 11 años de vida se refieren a los siguientes temas: Migraciones involuntarias de gran escala; Desempleo y subempleo; Inestabilidad social profunda; Crisis fiscales y fallas en la gobernación nacional; *Ciber ataques* y fraude o robo de datos; Eventos climáticos extremos; Crisis y falta de agua potable; Fallas de medidas para contrarrestar el cambio climático; Escasez de energéticos e inestabilidad de precios (electricidad, petróleo, gas) son, entre otros, algunos de los tópicos apremiantes que el Reporte apunta y que gobiernos y sociedades deben enfrentar con eficacia. Todos los riesgos tienen una amplia gama de interrelaciones lo que incrementa sus potenciales efectos nocivos. Esta cauda de interrelaciones impacta la vulnerabilidad de la vida y la viabilidad del planeta.

Por ejemplo, algunos acontecimientos trágicos en nuestro país¹²⁹, nos señalan la urgencia y las dificultades para lograr el respeto amplio de los derechos humanos, la batalla contra la contaminación ambiental, la lucha contra la pobreza extrema, los problemas de salud pública, la prevención frente a las contingencias naturales, etc., deben hacernos reflexionar sobre lo fundamental que resulta superar la obsolescencia gubernamental y contar con una Administración moderna, eficiente, profesionalizada, en constante capacitación y actualización y que, además, rinda cuentas a la sociedad del uso adecuado de los recursos públicos y de los resultados obtenidos. En suma, se necesita una administración pública que pueda dar cauce de manera ágil a la solución de problemas y de las demandas ciudadanas.

En los últimos años, muchas sociedades siguieron el camino de las “Reformas” ponderadas por el *Consenso de Washington*¹³⁰, que tuvieron como finalidad la estabilización de la economía y la superación de las crisis fiscales como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo anterior, fundamentalmente cerrado, y en el que el Estado tenía un papel preponderante. Esta serie de reformas se les llamó **de primera generación**. Un balance de estas medidas de ajuste indica que no se resolvieron algunos de los problemas básicos y que, sin embargo, la desigualdad y marginación sociales se incrementaron alarmantemente; un ejemplo típico, lo constituyen las sociedades latinoamericanas. Según el Banco Mundial, en 1991 una quinta parte de la población mundial sobrevivía con menos de un dólar diario, es decir cerca de 1,200 millones de personas se encontraban en esta situación. Para la CEPAL, “la década perdida fue un período de marcado deterioro de los niveles de pobreza en América Latina. La región retrocedió, en efecto, y en 1990 se ubicaba en niveles de pobreza superiores incluso a los existentes a comienzos de la década de los setenta. En los noventa, por el contrario, impulsado por la recuperación del crecimiento económico, ha habido una importante mejoría en estos indicadores, pero el promedio regional se encuentra aún por encima de los niveles prevalecientes antes de la crisis. De este modo, mientras en 1980 el 35% de los hogares se

¹²⁹ Pensemos, por ejemplo, en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, los periodistas desaparecidos o hallados muertos, los feminicidios no resueltos en Ciudad Juárez, Chihuahua, o en el Estado de México, la creación de autodefensas, las fugas del narcotraficante el “Chapo Guzmán”, las contingencias ambientales gravísimas que afectan a la Ciudad de México, así como las sequías al norte del país y las inundaciones al sur, etc. son situaciones que demuestran con una gran crudeza y realismo la incapacidad gubernamental para la atención efectiva y expedita de estos asuntos.

¹³⁰ La expresión *Consenso de Washington* fue acuñada por John Williamson en 1990, cuando definió algunas orientaciones para la reforma de la política económica, respecto de las cuales consideraba que se había alcanzado un consenso notable en los grandes organismos internacionales con sede en Washington.

encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, en 1994 se mantenía en el 39%”.¹³¹

Sin embargo, en la actualidad tal como señala la CEPAL (2015:8) en el *Panorama Social de América Latina...* “Estas cifras indican que en 2014 la tasa de pobreza como promedio regional se situó en el 28.2% y la tasa de indigencia alcanzó al 11.8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto del 2013. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Se proyecta un aumento en 2015 tanto de la tasa de pobreza como de la tasa de indigencia. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia”. En Honduras, México y Venezuela, la tasa de pobreza se elevó a un ritmo anual de entre un 2% y casi un 5%”. En todos estos años, a juzgar por los datos del documento de la CEPAL, las políticas y programas gubernamentales antipobreza no han dado los resultados esperados.

Pero a pesar de las críticas severas al ejercicio administrativo público, sobre todo, en las crisis y sus secuelas de los últimos años, la Administración Pública sigue teniendo un papel fundamental en la consolidación del desarrollo económico, político y social de cualquier país del orbe. En efecto, esta serie de reformas (estructurales y macroeconómicas) experimentadas en los últimos años tuvieron la finalidad de disminuir o de plano suprimir la actividad publiadministrativa de los Estados interventores o de bienestar, así como también la estabilización de la economía y la superación de las crisis fiscales, resultado del agotamiento del modelo de desarrollo anterior, esencialmente cerrado, y en el que el Estado desempeñaba un papel preponderante. Un balance de estas medidas de ajuste indica que no se resolvieron algunos problemas básicos y que, al contrario, la desigualdad y marginación sociales se incrementaron alarmantemente; un ejemplo típico lo constituyen las sociedades latinoamericanas, de conformidad con los datos arriba citados.

Ante este panorama complejo, globalización, pobreza extrema, riesgos globales y gobiernos deficientes, que las sociedades contemporáneas enfrentan, resulta muy útil rescatar algunas de las ideas del profesor

¹³¹ Ocampo, José Antonio. Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina (marzo, 1998), CEPAL. [En línea] disponible en: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/7/517/P517.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> [Consultado el 04-04-2016].

alemán Ernst Forsthoff, vertidas en su obra **SOCIEDAD INDUSTRIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, trabajo publicado en español por la Escuela Nacional de Administración Pública de Madrid en 1967. En dicho trabajo, utiliza el concepto de PROCURA EXISTENCIAL como cometido¹³² de la Administración Pública.

El libro en cuestión, está dividido en dos partes principales, la primera denominada:

“Problemas Jurídicos de la Administración Aportadora de Prestaciones”, que incluye, después del prólogo y la introducción, los siguientes apartados:

- La Procura Existencial como Tarea de la Moderna Administración;
- Consecuencias Jurídicas de las Relaciones de Prestación, y
- Legitimidad y Contenido de una Teoría de la Administración.

La segunda parte se intitula:

“La Demanda de Obras y Bienes por parte del Estado”, con el siguiente contenido:

- El Punto de Partida;
- La Demanda Pública y los Derechos Fundamentales, y
- El Reglamento de Precios de Obras y su Publicación.

Siendo de un interés sumamente actual el trabajo del profesor Forsthoff, me parece conveniente, en esta ocasión comentar el tópico denominado: “La Procura Existencial como Tarea de la Moderna Administración”, en donde desarrolla ampliamente el concepto que inspira el título de este trabajo. Para tal fin, seguiré de manera libre las líneas de su razonamiento.

¹³² Según el Dr. León Cortiñas-Peláez las funciones del Poder Público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa... la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales. Por ello, la define como “...una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del orden jurídico”. A la tarea o actividad que es responsabilidad u obligación del poder u órgano se denomina en castellano COMETIDO... “Con otras palabras, mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los COMETIDOS, por el contrario, constituyen una categoría concreta que puede variar según el propio genio de cada país y de cada circunstancia histórica”. Para una exposición más amplia, véase su estudio preliminar en: Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, Ed. HARLA.

Dice, en la introducción:

“La Administración¹³³ como aportadora de prestaciones se basa en la idea de que la ciencia del Derecho Administrativo, orientada en los patrones dogmáticos del Estado de Derecho Liberal, no ha reconocido suficientemente, en su peculiaridad estructural y en su importancia la creciente Administración aportadora de prestaciones”¹³⁴.

Éste es un asunto que inquieta grandemente a nuestro autor, el reconocimiento por parte de la dogmática del Derecho Administrativo de su concepto de procura existencial y de la vinculación del derecho administrativo a la “realidad” concreta.

Asimismo, el asunto de la dinámica relación entre una Teoría de la Administración y la Ciencia del Derecho Administrativo, que toca en otro capítulo del mismo texto, son preocupaciones que nuestro autor arrastrará a lo largo del documento y que comenta en diversos pasajes.

Más adelante señala que, la descripción y denominación de las funciones nuevas o modernas de la Administración Pública, sólo lograda a través del término *Daseinsvorsorge*, traducido como *Procura existencial*¹³⁵, logró colocarlas en el campo visual de una dogmática del Derecho Administrativo.

¹³³ Forsthoff, al igual que otros grandes maestros europeos, utiliza el término Administración con mayúscula para referirse a la Administración Pública. El Dr. Cortiñas-Peláez, comenta al respecto: “Cuando hablamos de Administración, con mayúscula, nos referimos, en castellano, a la Administración Pública. Sus actos de decisión, ejecución y control, configuran una función estatal, la función administrativa. Una función del Estado”. (“Estado democrático y Administración prestacional”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política* # 68, FCPS, UNAM, p. 76).

¹³⁴ El Dr. Cortiñas-Peláez, aludiendo a la conceptualización de Forsthoff, afirma en un tono sumamente crítico: “La Administración Pública no se resume, en efecto, en el mero cumplimiento técnico de ciertas prestaciones autoritariamente resueltas por el poder y pasivamente recibidas por la población”. (*Ibidem*, p. 77).

¹³⁵ *Dasein*, significa: existencia, presencia, estar presente, existir. *Vorsorge*, por su parte, quiere decir: previsión, proveerse de. Transcribo la nota del traductor referente al concepto que nos ocupa: “García de Enterría, en una recensión de la traducción castellana del TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, de Forsthoff (*Revista de Administración Pública*, 1958, # 26, p. 258), dice lo siguiente: El concepto esencial de la concepción de Forsthoff de *DASEINSVORSORGE* aparece traducido como asistencia vital, es una de tantas traducciones posibles, pero es criticable que en otros lugares se haya eliminado el concepto, no obstante su esencialidad, en perifrasis, en otro lugar aparece privado de su intención al traducirse por servicio público.

En efecto, estimamos que una traducción no debe ser una definición más o menos perifrástica. El equivalente elegido debe funcionar a lo largo de toda la traducción para indicar al lector que se trata del mismo concepto y palabra...traducimos *DASEINSVORSORGE* por PROCURA EXISTENCIAL. Sospechamos que la innovación léxica está inspirada, en cierta medida, en la terminología heideggeriana: ‘*Die Sorge*’ (la cura, el cuidado) y ‘*Das sein*’ (el ser ahí, la existencia) son términos esenciales en la filosofía de Heidegger.

DASEINSVORSORGE está compuesto de *Dasein*, equivalencia forjada en el siglo XVII, de la palabra latina ‘existencia’, paralelamente a *SOSEIN* para esencia. *VOR-SORGE* significa literalmente ‘pre-cura’ o ‘procura’, es decir, preocupación, solicitud previsor o cuidado anticipado... En consecuencia, nos parece legítimo y conveniente traducir *DASEINSVORSORGE* por procura existencial. La significación conceptual del término, no más imprecisa que la del vocablo original, se aclara y discute detenidamente por el propio Forsthoff” (p. 20). Hasta aquí la nota aclaratoria, y muy conveniente, del traductor al español.

Agrega, nuestro autor, acerca de la **procuración existencial**:

“...el concepto de la procura existencial debía y debe servir para poner de manifiesto en las funciones de prestación del moderno Estado (en la medida que no actúa de un modo puramente fiscal, patrimonial) un elemento jurídico-público, y al mismo tiempo, con ello, determinar de un modo nuevo, en correspondencia con las situaciones dadas, la relación primordial del individuo al Estado. Así, como en el ámbito de la Administración interventora esa relación primordial está determinada por la libertad, en la Administración aportadora de prestaciones se basa en la participación. **El sentido del concepto de la procura existencial estriba en otorgar la protección del Derecho público a esa participación.**”¹³⁶

Manuel García-Pelayo en “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, comenta: “Los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. El Estado social democrático y libre, no sólo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro. Así, no hay posibilidad de actualizar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real; mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad”¹³⁷.

El caso típico de la procura existencial, es presentado en los siguientes términos:

“...las prestaciones de los servicios de abastecimiento son, por así decirlo, el caso clásico de la procura existencial. Partiendo de ese caso pudiera sugerirse el hacer una distinción entre abastecimientos necesarios y no necesarios y utilizar esa distinción para una delimitación en cuanto al alcance de la procura existencial”¹³⁸.

¹³⁶ Forsthoﬀ, Ernst. “Sociedad Industrial y Administración Pública”, Madrid, Escuela de Administración Pública, 1967, pp. 20-21.

¹³⁷ García-Pelayo, Manuel, “*Las transformaciones del Estado contemporáneo*”, Tecnos, Madrid, 1977, p. 27.

¹³⁸ Forsthoﬀ, Ernst, *op. cit.*, p. 24.

Las razones de que estos servicios de abastecimiento sean el caso típico de la procura existencial, las encuentra nuestro autor en las incapacidades de los hombres, habitando en las grandes ciudades, de proporcionarse a sí mismos los abastecimientos necesarios y vitales para su subsistencia, dadas las dinámicas urbanas y la pérdida de espacios rurales en los que los abastecimientos para la vida son mayormente factibles. Pero si ahora pensamos en este tema, tendremos que apuntar la crisis del campo mexicano y la incapacidad de producir los alimentos necesarios para el abastecimiento del mercado interno. De ahí la relevancia del tema propuesto por nuestro autor.

Forsthoff, hace una interesante propuesta de razones que han transformado la realidad social y en consecuencia a la Administración Pública. Razones que nuestro autor encuentra, específicamente en las grandes concentraciones urbanas y el crecimiento poblacional; y señala lo que en su opinión es lo más significativo:

“La consecuencia más importante del incremento demográfico y de la congruente difusión de las formas de vida urbanas es, para nuestras consideraciones, el distanciamiento del hombre de los abastecimientos necesarios para su vida.”¹³⁹

Aquí está, precisamente, la razón de ser de la procura existencial “acercar a los seres humanos los abastecimientos necesarios para la vida”. ¿Es posible percibir una influencia Hobbesiana, en el concepto de la procura existencial? “En el sistema de Hobbes el bien supremo es la vida y para protegerla los hombres se ponen de acuerdo para transferir voluntariamente todos sus derechos (excepto el derecho a la vida) y todo su poder al soberano (sea éste una persona o una asamblea) con objeto de que la vida les sea preservada. Por lo que respecta al soberano, éste adquiere todas las facultades y todo el poder, de manera que él es el único capaz de decidir qué cosa está bien o que cosa está mal para garantizar la vida de sus súbditos y la paz en el Estado”¹⁴⁰. En otras palabras la vida y su conservación constituyen, en esta filosofía, el valor supremo del todo social. Por contraposición, la muerte, el peor de los males.

¹³⁹ Forsthoff, Ernst, *idem.*, p. 45.

¹⁴⁰ Fernández Santillán, José F. (1988) “Hobbes y Rousseau”, México: FCE, p. 31.

Para nuestro autor, “Las esperanzas depositadas en la Administración (en el más amplio sentido de la palabra) están determinadas por las circunstancias generales de la vida”.¹⁴¹

De tal manera que, cuando cambian o se alteran las circunstancias generales o normales de la vida, como en los casos de extrema pobreza que llevan a la indigencia, o en los momentos de contingencias naturales, la escasez y crisis del agua potable, las migraciones forzadas o involuntarias, situaciones de seguridad civil, o momentos de crisis generalizada, denotan palmariamente la importancia de la procuración existencial, como cometido de la Administración Pública y alcanza su máxima expresión con la finalidad fundamental de preservar la vida y de hacer posible la existencia humana. En efecto, los problemas derivados de la globalización, la generación de riesgos mundiales, las crisis gubernativas y la pobreza extrema urgen a mantener una Administración Pública eficiente.

Por esto es indispensable que la Administración perciba la necesidad de trabajar alrededor de mejoras operativas, de capacitación, de organización y de planeación estratégica para ampliar la visión y las capacidades ejecutivas de las instancias encargadas de la protección a la población. Protección entendida en el más comprehensivo sentido del término. Es decir, las condiciones contemporáneas del desarrollo económico y social tienen que transformar la procura, en su vertiente de protección, en una función muy amplia y vital de la Administración pública.

Por ejemplo, la protección del medio ambiente y en general de los ecosistemas como una variable indispensable, no sólo para el desarrollo sustentable, sino para la preservación de la vida. Recordemos los desastres nucleares o las epidemias que ponen en grave riesgo la vida y al planeta entero.

Las seguridades pública y nacional, así como la civil y social. Tienen aquí la alta connotación de salvaguardar y preservar la vida, y no solamente ser funciones policiales y de espionaje; o papeleos burocráticos de pensiones. Seguramente si replanteáramos, como sociedad y gobierno, la planeación de la seguridad¹⁴², en general, bajo esta concepción, otros serían los programas y los resultados.

¹⁴¹ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, p. 25

¹⁴² “Alemania creó el primer seguro público de salud en 1883, el primer seguro de accidentes en 1884 y la pensión por discapacidad y las jubilaciones en 1889. Estas acciones sociales fueron importantes elementos del proceso de construcción del Estado en Alemania”, SCHULZ, Brigitte H. (2000:41), “Globalisation, Unification, and de German Welfare State”, *International Social Science Journal*, Vol. 52, núm. 163, marzo, pp. 39-50.

Sin embargo, hay que delimitar y precisar el concepto. Forsthoff, al discutir sobre la frontera del concepto apunta:

“El pretender limitar la función que ha de cumplir el concepto de la procura existencial al nivel mínimo de la afirmación de la existencia individual, tomado de la esfera vital, contradiría todas las exigencias que se formulan al moderno Estado social y distribuidor. En consecuencia, no será posible delimitar el concepto de procura existencial desde cualesquiera puntos de vista cuantitativos o cualitativos. Lo **decisivo sólo puede consistir en el hecho de que se trate de prestaciones de la Administración que, por su naturaleza, sean ofrecidas a la generalidad, de tal modo que sea lícito suponer que también deben ser accesibles a cualquiera que cumpla condiciones del supuesto hecho normativo.** El concepto de la procura existencial conserva su sentido concreto, tan sólo si es limitado a aquellas prestaciones estatales que están destinadas a la generalidad y al individuo como miembro de esa generalidad”¹⁴³.

El asunto aquí planteado del acceso libre, amplio, a estas prestaciones por la generalidad, bien puede concebirse en términos de bienes públicos, colectivos, o indivisibles¹⁴⁴, que por su naturaleza, son cometidos de la Administración Pública.

Más adelante nuestro autor se cuestiona si en la sociedad moderna, la procura existencial debe estar circunscrita sólo al Estado, o si la sociedad está, también, en condiciones de asumirla:

“...preguntarse si aún es pertinente, en definitiva, limitar el concepto de procura existencial al Estado, si la estructura social moderna no está orientada a la procura existencial.”¹⁴⁵

¹⁴³ Forsthoff, Ernst, *idem.*, pp. 25-26. (el subrayado es mío).

¹⁴⁴ “Un bien indivisible puro es aquel que no puede ser consumido en cantidad igual por todos, independientemente de la suma gastada por cada uno en su adquisición”. Una característica distintiva de estos bienes es que su costo marginal es nulo cuando menos para uno de los usuarios. Lógicamente estos bienes deberán ser proporcionados por el Estado y financiados colectivamente ya que no se percibirá del usuario el costo de producción. Ejemplos típicos de estos bienes son: la educación pública, la medicina y asistencias sociales, la protección del ambiente. En la justificación neoclásica del origen de las empresas públicas se pone un acento importante en este tipo de bienes para defender y permitir la acción estatal solamente en esos rubros. Para una explicación más amplia, puede verse: Campuzano Paniagua, Gabriel (compilador): *EMPRESAS PÚBLICAS*, Ed. SUA / FCPyS, UNAM, 1990, pp. X-XI y ss. Sergio Ricossa, en su *DICCIONARIO DE ECONOMÍA* (Ed. Siglo XXI) Al hablar de bienes colectivos los identifica con los bienes públicos y dice “tipo particular de bien económico caracterizado por dos aspectos: el productor no está en condiciones de excluir del goce del bien a quien quiera procurárselo aun sin pagar un precio de compra; y quien goza de él lo hace conjuntamente con otros. Por ejemplo, los servicios de policía tutelan la seguridad pública, pero es imposible medir cuánto se beneficia de ello cada ciudadano honesto separadamente de los demás; y además, la prevención de los delitos beneficia también a quien no quisiera pagar un precio de compra por los mismos” (p. 62).

¹⁴⁵ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, p. 28.

Por supuesto, si hablamos de una sociedad, de un Estado, de una administración pública de lo público y de una economía modernas, debemos estar abiertos a pensar en la posibilidad de que organizaciones sociales y privadas participen, bajo lineamientos precisos de operación y bajo condiciones de estricta vigilancia social y gubernamental, en ciertos rubros de la procura existencial que pueden ser operados con mejores resultados y altos índices de desempeño y eficiencia. Por ejemplo, la provisión de abastos o de servicios, las tareas de urgencias médicas, en general la llamada beneficencia y asistencia privadas.¹⁴⁶

Como ya señalamos anteriormente, hay diferencias de significación y de contenido de la Procura, dependiendo de las condiciones vivenciales, tiempos normales o épocas de crisis. Forsthoff, hace la diferenciación pertinente y realza la responsabilidad estatal al respecto. Esto debe compararse, con la necesidad de un mantenimiento claro de las funciones estatales y de la lucha contra la obsolescencia gubernamental para mantener una Administración permanentemente modernizada, actualizada y capacitada. Oigamos al profesor alemán:

“La procura existencial se muestra, pues, como una función estatal complementaria que está vinculada del modo más estrecho, desde el momento que la cumplimenta en cada caso concreto, a la estabilización de la existencia por medio de las fuerzas sociales. Estabilización social de la existencia y procura existencial de carácter estatal se han equilibrado mutuamente en alto grado. Sin embargo, esto sólo vale para tiempos normales: las crisis de todas clases asignan nuevas tareas a la procura existencial. *El hecho de que el Estado necesita estar en forma para tales tareas tiene que inducirlo a mantener posiciones de la procura existencial que, en situaciones normales, podría entregar a la sociedad.*”¹⁴⁷

Por lo tanto, la atención a los factores sociodemográficos, étnicos, ambientales y de grupos sociales emergentes y demandantes se convierte en un elemento muy importante y fino para la capacidad de gobernar con un estilo público y para la procura existencial. Los ejemplos de los

¹⁴⁶ Insistimos en la necesidad de una estricta vigilancia social, puesto que los recientes escándalos del mal uso de los recursos otorgados a Organizaciones de la Sociedad Civil como Provida que justificaban gastos con plumas *Montblanc* o trajes lujosos. Otro caso emblemático es el caso de “Mamá Rosa”, donde existe un problema de la procura existencial. Véase el artículo: Campuzano Gabriel, “*La procura existencial y el caso de Mamá Rosa*”, Centro Público. [En línea] disponible en: <http://centropublico.com.mx/?p=1325> [Consultado el día 10 de abril del 2016].

¹⁴⁷ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, pp. 37-38.

problemas civiles y raciales, tanto en Europa como en algunas ciudades de los Estados Unidos¹⁴⁸, ponen de manifiesto incapacidades de gestión gubernativa. Si pensamos en nuestro país, en los últimos años, las crisis de derechos humanos, el tema de la pobreza y desempleo, la creación de autodefensas ante policías municipales y estatales (federales) rebasadas o en connivencia con el crimen organizado, conflictos territoriales y religiosos que aún perviven, destrucción del medio ambiente, permisos para construir hoteles en zonas de reserva ecológica, son sólo algunos de los asuntos que debieran ser tratados bajo la óptica de la “procuración de la existencia” y que, sin embargo, nos demuestran el abandono, poca importancia o interés que los gobiernos tienen en estos temas trascendentes. Tal vez esta apatía gubernamental es resultado de la corrupción, ignorancia, obsolescencia o incompetencia de los gobernantes.

Otra reflexión considera aspectos fundamentales para una Administración moderna, ante las grandes tendencias a la integración y globalización, una administración pública de lo público y moderna debe atender a la capacidad para tomar decisiones e instrumentarlas correctamente, primero, en sus ámbitos regionales y, luego, en otros diferentes a los tradicionales. En Europa, por ejemplo, con la creación de la Unión, mientras se dieron procesos de transferencia, a instancias supranacionales de funciones tradicionales de los Estados, como la creación de moneda, los asuntos aduanales, ambientales, de defensa, e incluso, funciones parlamentarias; también hubo una real tendencia descentralizadora hacia las microrregiones. Por consiguiente, en este marco es indispensable que en nuestro país atendamos los problemas en esta doble dimensión regional y capacitemos a nuestros administradores en esta doble perspectiva vital en el futuro inmediato¹⁴⁹.

Constantemente, también, se hace alusión del espacio cultivable, de bosque y de agua que las ciudades “roban” a las zonas agropecuarias y otras poblaciones, además de centralizar en las ciudades oportunidades y ser fuente de las constantes migraciones campo-ciudad. De tal suerte que los puntos que Forsthoff menciona como cambiantes de la realidad social y de la Administración, deben ser ponderados muy cuidadosamente, por

¹⁴⁸ Recuérdese, el conflicto desatado en Los Ángeles por la paliza que unos policías “blancos” le propinan al “negro” Rodney King, en marzo de 1991. O el caso de personas mayores, en Francia, que murieron en sus casas en completo abandono. Así como, la reciente crisis humanitaria derivada de migraciones forzadas a Europa, son tremendos ejemplos de inconsistencias y deficiencias en los esquemas de gobernabilidad.

¹⁴⁹ La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA por sus siglas en inglés) es un ejemplo muy interesante y relevante acerca de la importancia que la Unión Europea dedica a la procuración existencial a través de la seguridad alimentaria. La libre circulación de alimentos sanos y seguros es un principio fundamental del correcto funcionamiento del mercado comunitario. Por ello, fue necesario adoptar un enfoque global e integrado «de la granja a la mesa», y que la legislación tomara en cuenta todos los aspectos de la cadena de producción alimentaria: desde la producción, la transformación, el transporte o la distribución, hasta el suministro de los alimentos o los piensos.

un gobierno y una Administración pretendidamente modernos. Sobre todo, ahora que el cambio climático hace estragos en varias partes del planeta y que como el *Global Risks* señala, son riesgos interrelacionados con otros cuyos efectos pueden ser altamente destructivos.

Enseguida de estos asuntos, el autor alemán, hace una importante clasificación de los “espacios vitales del hombre”, que divide en **espacio dominado y espacio efectivo**. Asunto que está en íntima relación con las capacidades para lograr sus abastecimientos y la necesidad de la procura existencial.

“Como espacio dominado debe ser considerado aquel que está asociado al hombre de un modo tan intenso que le es lícito considerarlo como de su pertenencia exclusiva, como su propiedad; estimándose a sí mismo como su señor o dueño. Se trata de la granja, de las fincas que le pertenecen, de la casa en la que vive. El espacio efectivo es aquel en el que la vida, allende el ámbito dominado, se cumple efectivamente.”

“El desarrollo técnico industrial de los siglos XIX y XX ha traído consigo el que se haya incrementado extraordinariamente, a causa del perfeccionamiento de los modernos medios de comunicación, el espacio vital efectivo, que todavía se encuentra en fase de crecimiento, mientras que el espacio vital dominado se redujo fuertemente y, en sectores cada vez más amplios desapareció por completo. La casa fue sustituida por el piso, por el cuarto amueblado, por la habitación para dormir. Dentro de este espacio, es decir, ámbito o condición de existencia, el espacio vital dominado es aquel que el individuo puede controlar y estructurar intensivamente por sí mismo, lo que es igual, el espacio sobre el que se ejerce señorío, aun cuando no coincida con la propiedad”¹⁵⁰.

Como el lector podrá advertir, esto debe llevar a la Administración a tener sumo cuidado en la planeación y distribución del espacio físico para los asentamientos humanos. La Administración Urbana y Territorial cobra, entonces, relevancia vital.

¹⁵⁰ García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 27.

Otra vez, no son sólo asuntos de diseños arquitectónicos y urbanísticos, reconocemos la importancia relevante que tienen, o de planos para fraccionamientos, sino acciones que lleven al desarrollo de las mejores condiciones para la existencia humana. Sobre el espacio efectivo, apunta nuestro autor: “los modernos medios técnicos ofrecen, a cambio de las pérdidas señaladas, la posibilidad de un modo de vida que podríamos llamar de **ámbito dilatado**”.¹⁵¹

“El espacio vital efectivo, es aquel en el que las personas realizan su existencia y puede estar constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirven pero sobre las que no tienen control o señorío”¹⁵².

El impresionante desarrollo que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) tienen hoy en día y que seguramente seguirá incrementando, da pie para la extensión de la procura existencial. La magnitud de la expansión y desarrollo de las TIC es tal, que muchos de los habitantes de una región o de todo un país, experimentan cierta debilidad frente a los mismos. De ahí que este rubro también resulta altamente interesante para nuestro objeto y para definir el papel de una Administración moderna al respecto.

Por ejemplo, la gran vulnerabilidad de los consumidores en las sociedades contemporáneas, debido a la complicada competencia, a la masiva, deslumbrante y engañosa publicidad, a la diferenciación de mercancías similares por medio de la marca, de los envases y empaques y de otros trucos semejantes; a la ignorancia de la gran masa de la población, para protegerse a sí mismos contra la explotación, el engaño y el fraude y de tener la suficiente capacidad para asegurarse que en un sentido amplio están obteniendo lo adecuado por su dinero. Además, el hecho de que los consumidores sean cada vez más fácil presa de las técnicas de publicidad en todos los medios, de las modas de consumo, del consumismo vía tarjetas de crédito no lo es todo, aunque esto por sí mismo sería suficiente, pues hay que complementar diciendo que los consumidores cada vez tienen menos tiempo para seleccionar de una manera racional y decidir de manera

¹⁵¹ Forsthoff, Ernst *op. cit.*, p. 46.

¹⁵² *Ibid*

inteligente la mejor adquisición, tanto por sus ocupaciones, como por los horarios de los centros comerciales y tiendas, además, por lo grave del transporte urbano¹⁵³.

Después de clasificar los espacios vitales, Forsthoff pasa a considerar los aspectos por los cuales la menesterosidad social se incrementa, diferenciándola de la previsión social, y estableciendo la responsabilidad existencial, como el compromiso por el desahogo de las menesterosidades:

“En virtud del proceso anteriormente descrito se ha creado para el hombre una situación totalmente distinta. El espacio vital a él asociado como algo propio: la granja, la finca, el taller, la casa, etc., le ofrece una suma de abastecimientos necesarios para la vida, de los cuales dispone y que suponen una base, relativamente asegurada, para la existencia. Cuanto más amplio es este espacio vital dominado y cuanto más arraigada está la existencia del hombre en un espacio vital de tal naturaleza tanto menor es su **menesterosidad social**”.

“Yo entiendo por menesterosidad social la situación en que se encuentra aquel que tiene que procurarse los abastecimientos vitales deseados, necesarios o excedentes de la medida de lo necesario, no por medio de la utilización de sus cosas propias,

¹⁵³ Podiera parecer demasiado exagerada la afirmación de la “vulnerabilidad de los consumidores”, pero si tomamos en cuenta el nivel cultural de un país, su promedio de educación, además de la sofisticación de la publicidad y de los medios electrónicos e impresos, llegaremos a la conclusión anterior. Considérese el caso de las medicinas, que de manera falsa se presentan vía publicidad, remedios antigripales maravillosos y que, sin embargo, dadas ciertas tendencias hacia la “automedicación”, a la larga ocasionan mayores trastornos respiratorios. Se puede pensar, también, en la situación de medicamentos y distintos agentes químicos prohibidos en otros países y que por falta de control de las autoridades correspondientes y por la ignorancia de la población o de los usuarios, se consumen de manera amplia e indiscriminada, atentando, en muchas ocasiones, contra su propia vida. También, está presente el asunto de las grandes ofertas y la presentación de ciertos productos sin la autorización oficial correspondiente, o el caso de los alimentos chatarra, o de productos para el lavado de ropa casi “mágicos”. Hay datos que demuestran el “boom” de la telefonía celular en nuestro país, como una tendencia exagerada de una moda de consumo. La lista de situaciones que atrapan a los “ignorantes” consumidores, podría resultar muy extensa. Ver por ejemplo, Giovanni Sartori “*Homo Videns. La sociedad teledirigida*”, Ed. Taurus, que presenta una aterradora crítica al poder de influencia y manipulación de los medios en sociedades que van siendo cada vez más incultas, o las preocupaciones de Castells sobre el poder de los medios y las redes digitalizadoras de la comunicación. Siguiendo la idea anterior, Castells afirma: “La digitalización de la comunicación ha impulsado la difusión de un sistema de medios de comunicación tecnológicamente integrado en el que productos y procesos se desarrollan en distintas plataformas de contenido y expresiones mediáticas dentro de la misma red de comunicación global-local. El lenguaje digital común permite economías de escala y, lo que es más importante, economías de sinergia entre diversas plataformas y productos. Por economías de sinergia me refiero a que la integración de plataformas y productos puede producir una rentabilidad mayor que la suma de las partes invertidas en la fusión o conexión en red de esas plataformas y productos. La sinergia se produce como resultado de los procesos de creatividad e innovación facilitados por la integración. La difusión de Internet y de las comunicaciones inalámbricas ha descentralizado las redes de comunicación, lo que permite múltiples puntos de entrada en la red de redes. Si bien, el crecimiento de esta forma de autocomunicación de masas aumenta la autonomía y la libertad de los actores de la comunicación, dicha autonomía tecnológica y cultural no conlleva necesariamente la autonomía respecto a las empresas mediáticas. De hecho, crea nuevos mercados y nuevas oportunidades de negocio. Los grupos mediáticos se han integrado en redes multimedia globales entre cuyos objetivos está la privatización y comercialización de Internet para ampliar y explotar estos nuevos mercados.” Castells, Manuel (2013). *Comunicación y poder*. México, Siglo XXI Editores.

sino por medio de la apropiación. La vida individual no es autárquica. También el que dispone de un espacio vital dominado relativamente amplio, como por ejemplo, el campesino, depende de la apropiación. Pero es obvio que la menesterosidad relativa a la apropiación crece en la medida en que se estrecha el espacio vital dominado y se amplía el ámbito vital efectivo.”¹⁵⁴

Ahora nuestro autor introduce su consideración sobre la *procura*:

“Aquellos dispositivos que son adoptados para la satisfacción de las menesterosidades de apropiación es lo que yo considero como **procura existencial**. Al hacerlo debe quedar al margen, como no esencial en este contexto, la difícil cuestión de si se pueden separar los abastecimientos en necesarios y de lujo y de cómo podría realizarse esa separación. A la responsabilidad por la satisfacción de esas menesterosidades de apropiación llamo **responsabilidad existencial**.”¹⁵⁵

Añade nuestro autor, con una nota, una precisión muy importante respecto del asunto que viene tratando:

“La menesterosidad social es, por lo tanto, en cierto modo, independiente de la posición económica y por eso no debe ser identificada con la previsión social, con la previsión en los casos de pobreza, enfermedad y otras necesidades apremiantes”.¹⁵⁶

Es decir, la procura existencial no se agota en las medidas a favor de la población menos favorecida o económicamente débil, sino que por la incapacidad de todos los ciudadanos para dominar por sí mismos sus condiciones de existencia, se extiende a la colectividad. En esto consiste la menesterosidad social en el sentido amplio del término. Por ejemplo: el caso de las medidas contra la contaminación ambiental.

“Naturalmente, esto no quiere decir que la menesterosidad sea igualmente acuciante para todos los grupos y estratos de la sociedad y, por consiguiente, es claro que unas colectividades deben ser objeto de mayor atención que otras”.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹⁵⁵ Forsthoff, Ernst, *ibid.*, p. 47.

¹⁵⁶ Forsthoff, Ernst, *ibid.*, p. 47.

¹⁵⁷ García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 28-29.

Pero, aun en estos casos, independientemente de los beneficiarios inmediatos, los efectos de la procura existencial, se extienden directa e indirectamente a todos los estratos y sectores sociales y, en última instancia, a la estabilidad del sistema social¹⁵⁸.

Forsthoff, habla de tres funciones generales que la procura existencial puede abarcar, dándoles una connotación altamente política, enumeración que no es de ninguna manera restrictiva puesto que ya ha dejado en claro que éstas pueden incrementarse o disminuir de acuerdo con los tiempos y las circunstancias que se vivan. Así pues, escribe lo siguiente:

“Las obligaciones que a los titulares del poder político les han correspondido con la responsabilidad existencial de carácter político se dirigen, generalmente hablando, **a una regulación justa, socialmente adecuada, de las oportunidades de apropiación.** Las funciones de las que aquí se trata se pueden sistematizar de la siguiente manera:

1. Garantizar una relación adecuada de salarios y precios, lo que supone el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa del mismo;
2. La regulación de la demanda, de la producción y del consumo, y
3. La aportación de prestaciones de las cuales depende, de un modo perentorio, el hombre remitido a las formas modernas de vida de carácter masificado.”

“El hombre moderno ya no está en posesión de los abastecimientos más elementales para la vida, sin los cuales su existencia física no es pensable ni tan siquiera un día; no dispone de agua, por citar un ejemplo; como el campesino que la extrae de su pozo, sino que depende de un suministro de agua de carácter público, es decir, **una instalación pública de la Administración a cuyo funcionamiento tiene que confiarse.** Basta con tener presentes las realidades de un modo de vida urbano para percatarse del alto grado de necesidad de procura

¹⁵⁸ Una cuarteta de recientes organizaciones de la Administración Pública mexicana cobran importancia para ejemplificar y exponer la procura existencial, me refiero a comisiones o mecanismos reguladores que por su relevancia tienen un significado doble: PROFECO, SENASICA, COFEPRIS, CONAMED que no sólo atienden asuntos de equidad en el intercambio comercial o en el consumo, o de avenencia entre pacientes y médicos u hospitales, o de seguridad alimentaria y riesgos sanitarios, es decir, de preservación de la vida, sino que también cumplen un papel sobresaliente por la importancia en el ámbito económico, en la productividad y competitividad del país como un todo.

del actual habitante de la ciudad. Esa necesidad trasciende, con mucho, las prestaciones de los llamados servicios de suministro. No se trata solamente del suministro de agua, gas y electricidad, sino también del apresto de los medios de comunicación de todas clases, el correo, el teléfono, la seguridad sanitaria, la previsión para la vejez, invalidez, enfermedad, paro y otras muchas cosas.”¹⁵⁹

Si pensamos ahora en todas las exigencias que la sociedad presenta al Estado, tendremos que agregar al conjunto de rubros antes mencionado cuestiones tan importantes como: medidas ante la escasez del agua, protección ambiental, mejorar la seguridad pública, mayor voluntad política para lograr el respeto de los derechos humanos, mejores posibilidades de acceso a una educación pública de calidad, inversión en investigación, búsqueda de mayores niveles de bienestar, ampliación de la lucha contra la pobreza, educación continua y capacitación de funcionarios para marginar la obsolescencia gubernamental, respeto a los derechos humanos, etc. Como puede verse las cuestiones pueden aumentar considerablemente; pero esto debe hacerse, tal como lo señala nuestro autor, dependiendo de las circunstancias y condiciones normales de la vida, ya que el fin último y supremo de la procura existencial tiene que ver con la preservación de la vida y de hacer factible la existencia humana.

Muy amargamente se queja nuestro autor de la poca importancia que se le da a la procura existencial en los ámbitos científicos, apunta:

“La procura existencial, en cuanto procura de lo necesario para la vida, de la pura y simple posibilidad de existencia, no encuentra hoy, ni con mucho, la atención dogmática que merece y, en particular, apenas ha sido tenida en cuenta en las modernas elucidaciones sobre una nueva fundamentación del derecho administrativo”.¹⁶⁰

Agrega:

“Todas las cuestiones de la procura existencial que desembocan de un modo necesario en el problema de un ordenamiento social justo son siempre, de un modo ineludible, cuestiones políticas de primer rango e incluso allí donde la procura existencial se desarrolla con arreglo a norma, tarifa, tasa legal y estatuto, conserva, a pesar de todas las vestiduras burocrático-mecanizadas,

¹⁵⁹ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, pp. 48-49.

¹⁶⁰ Forsthoff, Ernst, *op. cit.*, p. 56.

una dinámica política de gran fuerza. Por eso no deja de parecerme problemático y arriesgado el que se someta ese modo de la procura existencial, al caracterizarla como una procura maquinal, a un modo de consideración mecanizante”.¹⁶¹

Termina su ensayo señalando lo siguiente:

“Por lo tanto, una dogmática del Derecho administrativo vinculada a la realidad notará en las funciones muy mecanizadas que sirven a la procura existencial, la dinámica política que se condensa en este sector de un modo especial. Con ello, esa dogmática logrará, sin más, atribuir a esa procura existencial, en la medida en que se manifiesta en las formas de la Administración Pública, una importancia nueva”.¹⁶²

Hemos querido en este breve ensayo atribuir a la procura existencial, como cometido de una Administración Pública moderna, esa importancia siempre nueva que las condiciones altamente cambiantes de la vida le arrojan, a veces con fatalidad y crudeza, a la Administración y que este profesor alemán nos ha enseñado. Hoy día, la procura existencial cobra una importancia trascendental, por ello, una Administración pública de lo público moderna debe de revitalizar y retomar con altos grados de efectividad y calidad la procura existencial.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno, Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, varias ediciones.
- y Matteucci: *Diccionario de Política, Siglo XXI*.
- Branislav, Gosovic. RICS # 166, *El debate sobre el desarrollo: Más allá del Consenso de Washington*, diciembre del 2000, pp. 9-20, versión electrónica.
- Campuzano Paniagua, Gabriel (1990). (Compilador): *Empresas Públicas, SUA / FCPS / UNAM*.
- . *La procura existencial y el caso de Mamá Rosa*, Centro Público [En línea], disponible en: <http://centropublico.com.mx/?p=1325> [Acceso 10 de abril del 2016].
- (2016). *Estado interventor*, en Castañeda Sabido, Fernando; Baca Olamendi, Laura y Alma Iglesias González (coordinadores) LÉXICO DE LA VIDA SOCIAL, México: UNAM / SITESA, pp. 264-268.

¹⁶¹ *Ídem.*, pp. 56-57.

¹⁶² *Ídem.*, p. 57.

- Castells, Manuel. *Comunicación y poder*. México, Siglo XXI Editores, 2013.
- Cortiñas-Peláez, León. “Estado democrático y administración prestacional”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, # 68, FCPS / UNAM.
- Fernández Santillán, José F. *Hobbes y Rousseau*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Forsthoff, Ernst. *Sociedad Industrial y Administración Pública*, Madrid, Escuela de Administración Pública, 1967.
- García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1977.
- George, Susan. *El pensamiento secuestrado*, Barcelona: Icaria. 2007.
- Giddens, Anthony. *Un mundo desbocado*, Ed. Taurus, México, 2000.
- Global Risks (<https://www.globalrisksreport2016>).
- Guerrero, Omar. *Modernización y administración pública: Fundamentos teóricos en La Palombara, Eisenstadt y Apter*, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, # 68, FCPS / UNAM.
- *El Estado en la era de la modernización*, Ed. Plaza y Valdés, México, 1992.
- *La Teoría de la Administración Pública*, Ed. HARLA.
- Hodara, Joseph. *Los estudios del futuro*, Ed. IBAFIN.
- Ocampo, José Antonio. *Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina* (marzo, 1998), CEPAL [En línea] disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/7/517/P517.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> [Consultado el 04-04-2016].
- Pfaller, Alfred; Gough, Ian y Therborn, Göran (Compiladores). *Competitividad económica y Estado de Bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres, *Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Sonntag, Heinz R. “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD* # 12, octubre 1998, p. 1, versión electrónica.
- Thompson, Grahame (1999). “Situación la globalización”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* # 160, junio.
- Ulrich, Beck. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 1998.
- Yehezkel, Dror. *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Esta obra se termino de imprimir y encuadernar
en Enero del 2017, en los talleres de
LITOGRAFICA SANTANDER
Lago Wetter 136 C, Cuauhtémoc - Pensil
Del. Miguel Hidalgo, Ciudad de México.
5545.0039 5254.6575 5531.2911

Responsable: Isidoro Sacal Cohen

PRIMERA EDICIÓN

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-68-4



9 786079 026684