RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, Nº 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137
Tomo I

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

60 Años al servicio de México

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2657, e-mail: contacto@inap.org.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, Nº 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137
Tomo I

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

64 Años al servicio de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
http://www.inap.org.mx
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

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

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
Vicepresidente para los IAPs de los estados, 2015-2016

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Coordinación de esta Antología:
Diana Vicher García

COMITÉ EDITORIAL
María de J. Alejandro Quiroz, Maximiliano García Guzmán,
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez,
Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, No. 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137
Tomo I

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Carlos Reta Martínez XV
Presidente del INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP XIX

DOCUMENTOS INAP 1

RAP 1, 1956
El Instituto de Administración Pública de México. 3
Antonio Carrillo Flores

RAP 16, 1964
Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal. 7
Álvaro Rodríguez Reyes

RAP 17, 1964
Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública. 35
Andrés Caso Lombardo

RAP 21, 1970
Facultades que Otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones. 45
Adolfo Lugo Verduzco

RAP Edición Especial, 1982
Proyecto de Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal Mexicana (1958). 49
Gabino Fraga Magaña

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 81

RAP 1, 1956
Estudios sobre Administración Pública en México. 83
Catalina Sierra Casasús

RAP 40, 1979
Un Comentario a “La Ciencia de la Administración Pública”. 89
Herbert Simon

RAP 42, 1980
La Administración Pública. 95
M. Bluntschli

RAP 45, 1981
La Administración Pública y la Historia. 109
E. N. Gladden

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla. 121
Luis de la Rosa

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Principios de la Administración. 145
C.J.B. Bonnin

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Idea General de la Administración. 171
Alejandro Oliván

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Manual de Gobernadores y Jefes Políticos. 191
Ildefonso Estrada y Zenea

REFORMA DEL ESTADO 273

RAP 76, 1990
Reforma del Estado y Renovación Política. 275
Pedro G. Zorrilla Martínez

RAP 86, 1994
El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión. 281
Bernardo Kliksberg

RAP 89, 1995
La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos. 309
José Luis Ayala Espino

RAP 91, 1996
La Modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el Reformismo. 325
Pedro Medellín Torres

RAP 100, 1999
Condiciones, Tiempo y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano. 369
Ricardo Uvalle Berrones

RAP 100, 1999
La Reforma del Estado. 397
Pedro Ojeda Paullada

RAP 112, 2006
La Reforma del Estado: El Marco Jurídico. 417
Diego Valadés

RAP 133, 2014
Las Reformas Transformadoras de México. 427
Enrique Peña Nieto

RAP 133, 2014
El camino para Transformar a México: Las Reformas Estructurales a un año de Gobierno. 449
Luis Videgaray Caso

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 463

RAP 22, 1971
Los Marcos de la Reforma de la Administración. 465
Fernando Solana Morales

RAP 31/32, 1977
Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982). 475
Alejandro Carrillo Castro

RAP 35, 1978
Reforma Administrativa. 509
Arné F. Leemans

RAP Especial, 1980
La Importancia de la Reforma. 497
Dwight Ink

RAP 112, 2006
Una Visión Diferente sobre la Reforma Administrativa en México. 521
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 133, 2014
Reforma Política y Eficacia de la Administración. 529
Miguel Ángel Osorio Chong

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y SERVICIO CIVIL 539

RAP 39, 1979
La Administración del Personal Público en México. 541
Rodrigo Moreno Rodríguez

RAP 45, 1981
El Servicio Civil en el Mundo Antiguo. 553
William Beyer

RAP 91, 1996
De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. 565
Mauricio Merino

RAP 96, 1997
La Carrera Administrativa en México. Entre la *Policy* y la Política. 577
Omar Guerrero Orozco

RAP 103, 1999
Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México. 609
María del Carmen Pardo

RAP 123, 2010
Perspectivas Analíticas en Torno a la Institucionalización de Servicio Público. 643
Miquel Salvador

RAP 125, 2011
La Función Directiva en Latinoamérica: Componentes para el Establecimiento de un Sistema Profesional. 655
Rafael Martínez Puón

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO 685

RAP 1, 1956
La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico. 687
Rafael Mancera Ortiz

RAP 5, 1957
Comisión de Inversiones. 697
Raúl Salinas Lozano

RAP 16, 1964.
El Estado y el Desarrollo Económico. 709
Jesús Reyes Heroles

RAP 17, 1964
La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico. 721
Ricardo Torres Gaitán

RAP 17, 1964
Planeación y Reforma Administrativa. 737
Ernestina Vidal

RAP 55/56, 1983.
La Prognosis Administrativa - Los Escenarios del Futuro. 757
José Galván Escobedo

RAP 114, 2007
Desarrollo Económico, Base de la Política Social. 781
Jesús Silva-Herzog

DATOS CURRICULARES ACTUALIZADOS DE LOS AUTORES 789

CONTENIDO DE LA ANTOLOGÍA (2 TOMOS) 797

Revista de Administración Pública

Presentación

Siempre es motivo de satisfacción la presentación de un nuevo número de la Revista de Administración Pública (RAP), pero un caso muy singular lo constituye, cuando se trata de una en la que también se condensan 60 años de su existencia.

Desde su creación, el Instituto Nacional de Administración Pública ha tenido como uno de sus principales propósitos promover el desarrollo de las Ciencias Administrativas, fomentando el intercambio de ideas, difundiendo el conocimiento y la cultura administrativa. Entre los principales medios empleados para llevar a cabo dicha tarea, se procedió a la publicación de la Revista de Administración Pública, una iniciativa que se presentó como proyecto el mismo año en que fue creado el Instituto. Esta idea se fortaleció al hacerse patente, en los Estatutos normativos, el compromiso de difundir los conocimientos sobre administración pública, pues se estableció que uno de los medios para lograr los objetivos del INAP sería el "Aprovechar los medios editoriales y publicitarios de que se pueda disponer, para difundir la importancia y trascendencia de los problemas administrativos". Hoy, estas convicciones esenciales se siguen refrendando en el compromiso de "producir y divulgar el conocimiento de la Administración Pública nacional e internacional, a través de publicaciones especializadas propias y en colaboración con instituciones afines, sean impresas o digitales".

Es de esta manera que el 16 de abril de 1955, en la primera sesión del Consejo Directivo del entonces Instituto de Administración Pública (IAP), se planteó la conveniencia de editar una revista dirigida tanto a los asociados como a los estudiosos y practicantes de la administración pública, la terea por aquellos tiempos fue asignada al Lic. Antonio Martínez Báez, que fungió como su primer director.

Así, en enero de 1956 aparece el primer número de la RAP, una publicación que pronto alcanzó aceptación nacional e internacional. De la percepción internacional favorable sobre la revista da cuenta Don Gabino Fraga en su

informe a la Asamblea el 21 de febrero de 1957, donde hace referencia a un comunicado del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en el que se da cuenta de la importancia de una publicación que, fuera de Brasil, no tenía parangón.

"La nueva Sección Nacional Mexicana del Instituto Internacional ha emprendido la publicación de una revista trimestral intitulada Revista de Administración Pública. Nos es grato expresar nuestra satisfacción por esta iniciativa que dotará a la América Latina" (…) de su primer periódico importante de ciencias administrativas".

La edición de la Revista de Administración Pública ha sido una labor constante que hasta hoy ha permitido que llegue a su número 139, y que se continúe publicando, presentando temas de relevancia nacional e internacional, en los cuales se puede encontrar parte de la historia administrativa y de la evolución de la estructura del Poder Ejecutivo. Lo mismo que dando cuenta de los cambios que se han verificado en la Administración Pública, tanto en el ámbito nacional y de otros países, a través de la teoría y de la generación e intercambio de ideas que han forjado proyectos y programas que han puesto en práctica los responsables del ejercicio público, a fin de atender a sociedades en constante evolución, cada vez más demandantes, participativas y críticas.

Si bien uno o varios ejemplares de todos y cada uno de los números impresos de la RAP se conservan, como parte de una colección completa, celosamente custodiada en la Biblioteca del INAP, "Antonio Carrillo Flores", donde siempre está a la disposición de los interesados. Ahora, continuando con la célebre tradición que se inició en 1980, de publicar antologías en las que se extractan los trabajos más sobresalientes, ofrecemos esta nueva edición conmemorativa, que de no ser por el espacio disponible, gustosamente en ella se habrían publicado de nueva cuenta todos los trabajos de la RAP, que a la fecha suman ya más de dos mil.

Además, la RAP como otros textos producidos por el INAP, han sido puestos a disposición en versión digital, con lo que se posibilita al usuario mayor agilidad en la consulta y recuperación de los materiales.

Esta renovación de compromisos del INAP nos permite celebrar por doble partida la posibilidad de poner a disposición de todo aquel interesado, en las diferentes temáticas que se desprenden y relacionan con la administración pública, una nueva antología conmemorativa de los 60 años de la Revista de Administración Pública.

Esta es nuestra manera de finalizar la conmemoración de seis décadas de existencia: ofrecer una compilación de los trabajos más representativos del conocimiento acumulado sobre la Administración Pública y el desarrollo de los estudios administrativos de México que se han publicado en la RAP, que en su 60 aniversario es sin duda la revista con mayor prosapia en nuestro país.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Revista de Administración Pública

INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP

Condensar en breves líneas los diferentes aportes que se han plasmado en la Revista de Administración Pública a lo largo de 60 años, constituye una tarea de suyo compleja, dada la importancia que todos y cada uno de los trabajos publicados contiene en su individualidad.

Esta compilación, que se compone por catorce secciones, intenta abarcar los temas que son de mayor relevancia para entender el papel que ha desempeñado el INAP, como un laborioso actor del escenario administrativo nacional, lo mismo que las principales problemáticas y tendencias que en 60 años se han presentado en la administración pública de México y el mundo.

Pero, al mismo tiempo, esta organización pretende ofrecer una serie de temas de referencia, para facilitar a los lectores ubicar el estudio de los tópicos que se han situado como los más relevantes a lo largo de este periodo, de manera que sea de utilidad poder encontrarlos clasificados y cronológicamente ordenados. Cabe expresar que, dentro de cada tema, los que se presentan en orden sucesivo. Y al final de cada tomo se colocaron las fichas curriculares de los autores.

El recorrido por las secciones que han sido preparadas en esta antología tiene como fin que se pueda conocer cómo se ha concebido a la administración pública pero sobre todo, cuáles son las principales ideas que han confluido para organizarla, reformarla o cuáles han sido y cómo han cambiado sus tendencias hasta hoy.

La primera sección se compone con los “Documentos INAP”, que se denominan de esta manera porque son aportaciones generadas institucionalmente, tanto sobre la constitución del INAP, como con la finalidad de brindar elementos de apoyo para la toma de decisiones al gobierno nacional.

Iniciamos con el documento de Antonio Carrillo Flores que precisamente nos relata los principales hechos que confluyeron desde el ámbito nacional e internacional para la creación del Instituto en 1955.

En seguida se podrá consultar la “Diagnosis administrativa” de Álvaro Rodríguez Reyes, que nos proporciona un análisis factorial de los componentes de la organización administrativa del gobierno federal para identificar sus eslabones débiles, a fin de aplicar los remedios más indicados.

Andrés Caso nos ofrece el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública que refiere el trabajo que se ha realizado en la historia institucional del país, como la creación de organismos especializados o infraestructura, y a las reformas que han buscado que la administración pública sea un instrumento de desarrollo económico y social; pero que no han logrado establecer una buena coordinación, ante lo que sugiere realizar cambios en las normas y procedimientos tanto de la organización como en el gasto público para su eficiente aplicación. Así, nos plantea los principales problemas (reglamentos, personal, presupuesto, manejo de archivos) y ofrece excelentes medidas para mejorarlos.

Por su parte, Adolfo Lugo, resalta el carácter de órgano administrativo y órgano político que detenta el Poder Ejecutivo para la toma de decisiones en la década de 1970.

Entre las más destacadas contribuciones que ha realizado el INAP en la búsqueda de la racionalización de la administración pública mexicana, está el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya elaboración encabezó Gabino Fraga hace 58 años.

En el segundo apartado que comprende el Estudio de la Administración Pública, se pueden encontrar valiosos documentos que se han publicado sobre Ciencia de la Administración Pública.

La sección se abre con la reflexión que Catalina Casasús realiza sobre algunos estudiosos de la ciencia de la administración en Europa y los Estados Unidos, pero sobre todo de México como Emiliano Busto, José Mijares y Lucio Mendieta, a fin de exponer los desarrollos teóricos de la disciplina.

Continuamos con el trabajo de Herbert Simon, que da cuenta del debate que tuvo lugar sobre el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, en el que Robert Dahl, daba por hecho el criterio eficientista en

los teóricos de la administración pública; mientras que en su atinada respuesta a Dahl, Herbert Simon le muestra que éste no es el único ni el valor central de la administración pública, ya que es una importante área del comportamiento humano y social.

Bluntschli por su parte, nos clarifica qué es la administración pública como una actividad concreta y variada del Estado, la distingue de la administración privada, describe la administración de asociaciones, y revisa la centralización y descentralización como dos tendencias del sistema administrativo.

Por su parte Gladden nos expone el estudio de la administración pública desde la aproximación histórica. Este documento sintetiza importantes elementos de su magnífica obra que también se publicó en México en colaboración con el INAP: Historia de la Administración Pública.

A su vez en su ensayo, Luis de la Rosa desarrolla a la ciencia de la administración como aquella que tiene una aplicación práctica acorde a la situación de cada país, explica cuáles son sus principios y luego procede a su aplicación a la situación del México de mediados del siglo XX.

No podía faltar el trabajo de Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración pública, documento que resalta porque se publicó en la RAP después de un siglo de su aparición original en lengua castellana en España. Y no desaprovecharemos la ocasión para comentar que el siguiente proyecto similar será sobre la obra de Lorenzo von Stein, pues por estos días ha sido publicada por primera vez en español en nuestro país.

Sigue en turno Alejandro Oliván, destacado por ser el precursor del estudio científico de la disciplina en España, en su texto destaca en particular la distinción entre centralización y escentralización (sic), como entonces se refería la descentralización.

La sección cierra con el sobresaliente trabajo de Ildefonso Estrada y Zenea que constituye una especie de consejo de príncipes moderno, en su Manual de gobernadores y jefes políticos plasma de manera clara y pedagógica, qué tiene que aprender y saber un gobernante para realizar satisfactoriamente su trabajo.

La tercera sección sobre reforma del Estado, ofrece un interesante crisol de perspectivas sobre este tema que cobró particular importancia desde la década de 1990, año en que Pedro Zorrilla Martínez refiere cambios en la relación entre la sociedad y el Estado que consideró podrían

aprovecharse como capacidad pública para crear mejores condiciones de desarrollo. Al tiempo que destacó la importancia de la descentralización política para fortalecer el poder democrático en las regiones.

Desde el ámbito latinoamericano, en su trabajo sobre rediseño del Estado, Bernardo Kliksberg nos ofrece una interesante perspectiva relativa a cómo concebir dicho rediseño, en un marco de complejidad e incertidumbre en el que ya destacaba la inequidad en la distribución de la riqueza. Establece planteamientos sobre el Estado necesario, una vez que se han verificado reformas que sólo se han enfocado en la "reducción de su tamaño" como los siete pecados de la privatización que señala y, entre otras propuestas, sugiere la cogestión con los ciudadanos.

José Luis Ayala Espino ofrece una reflexión sobre el diagnóstico del que se derivó la reforma del Estado, hace un análisis sobre los alcances y límites de la privatización y realiza un recuento y evaluación de los primeros resultados de la reforma (1989-1995).

Pedro Medellín hace un recuento de los múltiples aspectos de la complejidad en la que se enmarca la reforma del Estado en América Latina. Propone que la reforma sea acorde a sus realidades y reconsiderar el lugar estructural que ocupa el Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas.

Específicamente abocado al examen de la configuración del Estado mexicano, Ricardo Uvalle da cuenta de sus especificidades; a continuación realiza una reflexión sobre la reforma en el mundo, a fin de establecer el marco en que se produce la de México, y nos explica sus particularidades.

Pedro Ojeda Paullada reflexiona sobre el significado del Estado para entender la reforma, develar qué Estado es necesario, aunque resalta que resurge la idea de los Estados nacionales de derecho. Además de que hace énfasis en la necesidad de que los científicos sociales estén presentes en el proceso.

Diego Valadés canaliza su análisis a destacar la necesidad de reformas en lo electoral, las funciones de control político del congreso, al sistema de justicia, a impulsar procesos de uniformidad legislativa en las entidades federativas y también respecto de los derechos fundamentales. Ello para restablecer la relación de confianza entre el ciudadano y las instituciones.

Enrique Peña Nieto que se aboca a exponer las reformas que están transformando al Estado Mexicano desde 2012, resaltando la importancia del Pacto por México. Entre otras se menciona la reforma con la que se

logró que el poder legislativo se integrara por 50% de mujeres y que se lograra la autonomía de la Procuraduría que se convierte en la Fiscalía General de la República. Los logros en la reforma hacendaria, energética y educativa, principalmente.

Esta sección cierra con el documento de Luis Videgaray Caso que ofrece una reflexión sobre los porqués de las reformas, a fin de dar cuenta de su necesidad, y de los potenciales beneficios que pueden ofrecer ante las problemáticas que enfrenta el país aunque, como señala, no son una panacea.

La reforma de la administración pública un emblemático tema, es el que se refiere en la cuarta sección de la revista, donde se conjuntan trabajos de eminentes académicos y servidores públicos, que se abre con el trabajo de un invaluable servidor público mexicano y maestro de generaciones, Fernando Solana, que nos recuerda como cada seis años el tema se coloca con gran entusiasmo en cada inicio de gobierno. A su vez, reflexiona sobre la necesidad de usar las palabras con rigor (en este caso reforma), recuperar su verdadero sentido para que sean medios de comunicación y no instrumentos de confusión. Aborda la reforma en el sector paraestatal que visualiza como el más importante instrumento del desarrollo nacional, y menciona algunas cifras sobre su composición.

Alejandro Carrillo Castro resalta la importancia de la reforma administrativa para el desarrollo económico y social de México. El trabajo nos relata los pormenores de los factores que se conjuntaron para la proyección de la reforma administrativa (objetivos, bases legales e instrumentación) desde 1976 y se proyectó hasta 1982.

Arné Leemans resalta la relación entre la reforma administrativa y la sociedad pues su objetivo final es producir efectos positivos en ésta. Señala cuáles son los principales factores que propician la reforma, resalta la importancia que tiene el entorno en el que se desarrolla, la cultura administrativa y las medidas que pueden tomarse para que su instrumentación sea exitosa.

Dwight Ink habla del alcance de la reforma, de quién debe diseñarla, subraya la importancia de ver en su totalidad el sistema administrativo para proyectar su reforma y resalta la importancia de los apoyos para poder llevar a cabo la reforma.

Ignacio Pichardo identifica periodos de reforma como el de la administración para el desarrollo, la planeación administrativa, y las modas del último decenio (1990-2000). Expresa que proyectar la reforma

de forma moderada puede ser más beneficioso y eficaz, y que el cambio auténtico se encuentra en el respeto inalterable a la legalidad.

Miguel Ángel Osorio Chong profundiza sobre los alcances de las reformas constitucionales en materia político-electoral que fueron publicadas a principios de 2014.

Esta compilación continúa con otro tema de siempre, la administración de personal y el servicio civil. En esta sección el lector encontrará que Rodrigo Moreno enmarca su análisis del personal administrativo en los cambios y necesidades que la reforma administrativa generó, al respecto prepara un programa para mejorar la administración y el desarrollo de personal al servicio del Estado.

Con el documento de William Beyer se puede conocer cómo se construyeron y funcionaron los sistemas de servicio civil de la antigüedad como el de Egipto, el imperio romano o la particular forma en que eran nombrados los servidores públicos en la Atenas del siglo V.

De regreso a México y a tiempos recientes, Mauricio Merino resalta la profesionalización del servicio público en México para hacer posible que nuestros servidores públicos puedan transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública.

Para continuar Omar Guerrero realiza una exploración sobre el futuro deseable del servicio público mexicano, ante las posibilidades que generaron las condiciones políticas después de 1997, para lo cual nos ofrece una exposición sobre el desarrollo de la carrera administrativa desde la colonia hasta finales de la década de 1990, que nos presenta elementos explicativos que ayudan a entender su configuración actual.

María del Carmen Pardo explica que la profesionalización de la función pública es una añeja preocupación en México, pero que no ha logrado materializar en decisiones de política pública porque se ha enfrentado a impedimentos de orden laboral y de orden político.

Por su parte, Miquel Salvador da cuenta de la introducción de la evaluación del desempeño en el sector público para la gestión de los recursos humanos, pero explica que provienen de ideas como la nueva gerencia pública, que aboga por la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado en la gestión pública.

Finalmente, Rafael Martínez Puón pone de manifiesto que en América Latina hay una tendencia hacia el establecimiento de un sistema de profesionalización o carrera para altos directivos públicos o directivos públicos. El autor plantea que debe ser parte de la agenda de toda administración .pública que aspire a ser moderna.

La sección denominada Administración pública para el desarrollo contiene un grupo de trabajos en los que se establece que el mejoramiento de la administración pública significa el de otros sectores, sobre todo el económico. En este sentido, Rafael Mancera Ortiz señala que para trazar un programa de política económica, es fundamental evaluar en primer lugar la eficiencia de la administración gubernamental, esto que suena tan actual fue propuesto en 1956.

Raúl Salinas Lozano resalta que las inversiones gubernamentales son un elemento determinante para el desenvolvimiento económico y social de México; y nos relata la breve existencia de la Comisión de Inversiones que además desempeñaba un papel fiscalizador que podría haber mejorado la orientación y el aprovechamiento de estos recursos financieros.

A su vez, Jesús Reyes Heroles vincula al Estado y el desarrollo económico a partir de indicar cómo desde la Constitución de 1917 el Estado interviene en materia social; expresa que los progresos económicos se deben reflejar en el fortalecimiento, la independencia nacional y la consolidación de libertades espirituales y políticas.

Otra perspectiva como es la de Ricardo Torres Gaitán, visualiza a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social. La Administración Pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, sólo que se debe precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado.

Ernestina Vidal expresa la planeación administrativa, es un proceso complementario de la planeación económica, o sea, la adaptación de la administración tanto en su estructura como en su funcionamiento, a las necesidades de una política de desarrollo económico y social.

Por su parte, José Galván Escobedo aborda el tema de la planificación de largo plazo o estratégica, como prognosis tanto para prever el futuro, como prepararse para afrontarlo o modificarlo. Su propósito es que sobre esta base se proporcionen guías para el proceso de toma de decisiones en la organización.

Para cerrar este apartado y también el primer tomo de la antología, Jesús Silva-Herzog Flores pregunta ¿qué es lo que se requiere para hacer del desarrollo económico una verdadera prioridad? y si, después de la reducción del Estado, en los próximos años habrá necesidad de recuperar el papel activo y promotor del gobierno, aun cuando la idea sea incompatible con la moda vigente.

En el Tomo II, que comprende las restantes ocho secciones de la antología, también se encontrará una referencia general al contenido de los artículos.

DOCUMENTOS
INAP

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 1, 1956

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO[1]

Antonio Carrillo Flores

La sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que hoy celebra su sesión inaugural, responde a una necesidad y a un propósito: agrupar los esfuerzos de personas que están o han estado empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la Administración Pública, convencidas de que nuestro país cuenta con tradiciones y con experiencias merecedoras de ser sistematizadas para ocupar el rango que les corresponde, lo mismo en el derecho que en la técnica de la administración, y convencidas también de que dentro del marco de esas tradiciones y de nuestro sistema constitucional y político, así como de nuestra estructura social y económica, el cuerpo cuya vida se inicia puede ser un canal eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos Estados miembros del Instituto Internacional.

Dicen los estatutos aprobados en Estambul, en septiembre de 1953, que el propósito de las secciones nacionales es promover el progreso del arte y de la ciencia de la Administración Pública en los diferentes países y de contribuir, mediante la comparación internacional, a un estudio más completo de aquéllos. En todas partes, los últimos 30 años han contemplado una extensión y una complejidad cada vez mayores en las tareas estatales o paraestatales en sus procedimientos y en su organización. En México el proceso ha respondido a dos grandes objetivos: primero, realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución mexicana incorporó en la Constitución de 1917 y en sus leyes reglamentarias, y después, promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación. Como al propio tiempo nuestro país ha sido siempre fiel a los principios fundamentales del Estado democrático, que concretamente, por lo que toca a la Administración Pública, se traducen en el respeto a los derechos de los particulares, en la legalidad como condición y supuesto de toda

[1] Discurso pronunciado por el Lic. Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda y Crédito Público, en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública.

acción pública y en la división de poderes, el problema de lograr que los grandes objetivos se cumplan en armonía constante con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental, es no sólo una cuestión viva y permanente, sino algo que interesa por igual a gobernantes y gobernados.

La presencia en esta junta de algunos funcionarios no tiene otro significado que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración a su alcance, lo cual –innecesario resulta casi decirlo– no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones. Estas son muchas. Apuntaré unas cuantas de orden muy general: la administración mexicana, conforme a los textos constitucionales, se desenvuelve principalmente a través de las secretarías de Estado. Sin embargo, es ya impresionante el número y la importancia de las entidades autónomas a quienes se ha encargado el cumplimiento de varias tareas, que en algunos casos son de autoridad y regulación, en otros, de prestación de servicios públicos, en unos más, de ejecución de obras públicas, de administración de industrias, de intervención marginal en los mercados. Varias de tales entidades son corporaciones públicas, en cuya estructura se han seguido modelos europeos; otras son comisiones autónomas, algunas son sociedades anónimas. Una investigación sistemática acerca de estos organismos y de sus conexiones con los órganos directos del Estado para valorar frutos y marcar sugestiones, es un tema apasionante.

Tenemos luego la acción estatal en el desarrollo económico. La planificación, coordinación y ejecución de las inversiones públicas. Determinar los criterios mejores que permitan que la elaboración de los presupuestos se acomode en la forma más adecuada para el interés público, a las necesidades de sano progreso económico, dentro de las peculiaridades propias de México, otro tema del más alto interés.

Los problemas relativos a la Administración Pública Federal han sido ya objeto, entre nosotros, de valiosos tratados, lo mismo en el siglo anterior que en éste. Baste con citar la clásica obra de don Gabino Fraga. Hasta hoy la administración local no ha sido vista con el mismo interés. Ojalá que de este grupo pudiera surgir un estudio serio acerca de tan vital aspecto de la vida jurídica y social de México.

Hay un antecedente que quiero recordar acerca del valor real que en el desarrollo del derecho administrativo mexicano tuvieron –en época no muy remota–, los trabajos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: la influencia de las conclusiones del Congreso de Varsovia de 1936 en la elaboración de la ley de Justicia Fiscal, que organizó el Contencioso en garantía de los contribuyentes, antecedente del *Código Fiscal de la Federación*.

Quiero cerrar estas breves palabras expresando la complacencia tan grande de que estén aquí antiguos colegas y amigos míos, de cuyos trabajos, lo mismo en el libro, que en la cátedra o en la administración, hay tantas huellas en lo que es la técnica y la realidad del derecho y de las prácticas administrativas en nuestro país. Estas materias son áridas, carecen de la emoción y del encanto que rodea a las grandes cuestiones políticas y sociales de nuestro tiempo; sin embargo, por altos y certeros que sean los propósitos del gobierno en el más preciso sentido de la palabra, su virtud se frustra si no tienen el indispensable complemento de una buena administración. De ahí la capital importancia de los estudios relativos a ésta.

Estoy seguro de que el entusiasmo de los miembros de este Instituto hará muchas contribuciones importantes para el bien de México.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 16, 1964

DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

Álvaro Rodríguez Reyes

Centramos nuestro enfoque al campo de la Administración Pública Federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional, posteriormente, señalar conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento.

Esta labor de diagnosis se circunscribe al campo administrativo del Gobierno Federal y su régimen descentralizado, sin dejar de reconocer que para completar nuestro análisis, hubiera sido deseable incluir el estudio de la administración estatal y municipal: sin embargo, esto habría ampliado considerablemente las proporciones de este trabajo. Es conveniente señalar que la esfera de investigación concerniente a los aspectos administrativos de los gobiernos estatal y municipal es tema apenas explorado, y representa, por su trascendencia y complejidad, un reto a los futuros intentos de mejorar el cuadro general de la Administración Pública del país.

De acuerdo con la nueva técnica de la organización administrativa, el método de investigación que utilizaremos en este intento será el análisis factorial, el cual nos permitirá segmentar y aislar los componentes de la administración gubernamental y localizar, en un campo específico de estudio, las deficiencias de nuestro sistema administrativo.

Habrá aspectos como el régimen funcional y el cuadro estructural, que se encuentran tan estrechamente relacionados que ameritarían un tratamiento simultáneo; sin embargo, sólo por razones de presentación, se estudian en forma separada.

Captar, entonces, los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal es nuestro propósito inmediato. La

observación pretendería no sólo penetrar en el bosque, sino llegar aún a las hojas de la realidad administrativa, a fin de identificar el origen de los males, lo cual permitiría a su vez, aplicar los remedios que se estiman más indicados. Muchas de las situaciones probablemente escapen a nuestra percepción porque subyacen en el fondo de antecedentes históricos, culturales y políticos en cuyo encuadramiento se desarrolla la Administración Pública, como un trasunto de la compleja realidad de nuestra sociedad humana.

1. Deformaciones del Régimen Funcional.

El esquema de funciones del Gobierno Federal encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la fuente originaria de atribuciones para cada uno de los grandes compartimientos de que se compone la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal. El contenido de responsabilidad aparece en este ordenamiento en forma macro-administrativa, y para el cumplimiento de estas atribuciones, se provee el órgano de ejecución que ha de realizarlas.

El examen del régimen administrativo del Estado desde el ángulo funcional, nos lleva a consignar las siguientes deformaciones:

a) *Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de Jerarquía administrativa del Gobierno.* El Presidente de la República, los Secretarios y Jefes de los Departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos de detalle, firmas autógrafas y audiencias que les dejan poco tiempo para la formulación de las decisiones de política directiva. El recurso de delegar funciones se ve trabado por formulismos legales que demandan atención directa y personal de los ejecutivos principales en una multiplicidad de asuntos oficiales; y la práctica más ostensible, es la dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

b) *Duplicación de funciones.* Para citar sólo un ejemplo señalaremos que en materia de investigación económica realizan estudios las siguientes instituciones del Gobierno:

    1) La Dirección General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
    2) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio;
    3) Dirección General de Planeación de la Secretaría de la Presidencia;
    4) Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

5) Departamento de Estudios Económicos del Banco de México;
6) Subgerencia de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera;
7) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
8) Dirección General de Planeación Estadística e Información de la Secretaría de Recursos Hidráulicos;
9) Departamento de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
10) Otros institutos y centros de investigación semi-autónomos.

c) *Imprecisión de las esferas de competencia.* Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo Federal, subsisten, de hecho, ambigüedades en varios campos de la Administración Pública que provocan fricciones e invasión de funciones. Esta situación se presenta en materia de construcción de obras: casi todas las Secretarías construyen obras: fomento agrícola: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Departamento de Asuntos Agrarios; policía: Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y en materia de comercio exterior intervienen las siguientes instituciones: Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería, de Relaciones Exteriores, Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comité de Importaciones del Sector Público, Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior y no menos de cincuenta comités mixtos de importación y exportación, cuyas atribuciones de consultoría y coordinación sobre la materia, rebasan frecuentemente su papel de organismos de asesoría e influyen en las decisiones sobre este importante campo de la Administración Gubernamental.

Este fenómeno se observa también en el régimen interno de algunas Secretarías y Departamentos de Estado debido, asimismo, a falta de claridad en la definición de sus respectivas áreas de competencia.

d) *Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff".* Esta distinción en que se basa una de las técnicas más importantes de la ciencia de la administración al separar las actividades de planeación y apoyo a las decisiones, respecto a las de ejecución, no se ha aprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana. La complejidad de las instituciones ha determinado que, de acuerdo con el principio de división del trabajo, se incorporen organismos asesores para auxiliar el trabajo de los ejecutivos cuya función no se manifiesta en forma de instrucciones

o de órdenes, sino en aportación de ideas e información para apuntalar las decisiones y dar vitalidad a la organización interna de las instituciones. Este recurso, reiteramos, no ha sido utilizado con la amplitud que fuera deseable en la Administración Gubernamental de México, e incluso las reuniones del Consejo de Ministros, como organismo consultivo del Presidente, están previstas sólo para los casos de emergencia señalados en el Artículo 29 de la Constitución.

e) *Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.* Aunque mucho se ha avanzado en delimitar los campos de acción de las Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con un criterio de homogeneidad, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia de sus funciones. La Secretaría de Salubridad y Asistencia aparece a veces construyendo obras, y la de Relaciones Exteriores promoviendo el comercio internacional; la Secretaría de Gobernación interviene en la industria cinematográfica y en la autorización de sorteos y rifas y la de Industria y Comercio establece vedas para la pesca; en fin, podrían multiplicarse los ejemplos en los que se aprecia la heterogeneidad de las atribuciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo, deformando, consecuentemente el régimen funcional del Estado.

2. Fallas en la Estructura Orgánica.

La evolución de la estructura administrativa del Gobierno de México nos permite apreciar cómo el desarrollo institucional del Poder Ejecutivo está ligado a los acontecimientos históricos más importantes de nuestro país. A partir de 1821 el panorama histórico nos revela que una vez consumada la Independencia, la organización del Gobierno se limitaba a cuidar del orden interno, a mantener las relaciones con el exterior, a los aspectos hacendarios y a preservar nuestra soberanía. Durante las etapas históricas de la Reforma y la Revolución, se incorporan a la estructura del Gobierno organismos para el fomento económico y para el cumplimiento de las conquistas reivindicatorias del pueblo de México. En las últimas décadas, y con una sola excepción, al iniciarse cada régimen de gobierno, se introducen cambios en la estructura del Poder Ejecutivo con la mira de adaptarla a la política estatal y a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El proceso evolutivo de la estructura gubernamental puede apreciarse, enseguida, a partir del México Independiente hasta nuestros días:

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1821 SECRETARÍAS DE ESTADO:
RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES.
DEL DESPACHO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS.
DEL DESPACHO DE GUERRA Y MARINA.
DEL DESPACHO DE HACIENDA.

1836 SECRETARÍAS DE ESTADO:
DE LO INTERIOR.
DE RELACIONES EXTERIORES.
DE HACIENDA.
DE GUERRA Y MARINA.

1842 SECRETARÍAS DE ESTADO:
DE RELACIONES EXTERIORES, GOBERNACIÓN Y POLICÍA.
DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS, INSTRUCCIÓN PÚBLICA E INDUSTRIA.
DE HACIENDA.
DE GUERRA Y MARINA.

1853 SECRETARÍAS DE ESTADO:
RELACIONES EXTERIORES, GOBERNACIÓN.
JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS E INSTRUCCIÓN PÚBLICA.
FOMENTO, COLONIZACIÓN, INDUSTRIA Y COMERCIO.
GUERRA Y MARINA.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

1891 SECRETARÍAS DE ESTADO:
RELACIONES EXTERIORES.
GOBERNACIÓN.
JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA.
FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y COMERCIO.
GUERRA Y MARINA.

1917 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.

COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:
UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
CONTRALORÍA.

1922 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:
SALUBRIDAD PÚBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
CONTRALORÍA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
ESTADÍSTICA NACIONAL.

1932 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
ECONOMÍA NACIONAL.

DEPARTAMENTOS:
SALUBRIDAD PÚBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
CONTRALORÍA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
ESTADÍSTICA NACIONAL.
TRABAJO.

1934 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.

DEPARTAMENTOS:
TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
DISTRITO FEDERAL.

OTRAS DEPENDENCIAS:
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
PROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. GOBIERNOS DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.

1935 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.

DEPARTAMENTOS:
TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA.
ASUNTOS INDÍGENAS.
EDUCACIÓN FÍSICA.
DISTRITO FEDERAL.
AUTÓNOMO DE PRENSA Y PUBLICIDAD.

1939 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.

HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
ASISTENCIA PÚBLICA.

DEPARTAMENTOS:
TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ASUNTOS INDÍGENAS.
MARINA NACIONAL.
DISTRITO FEDERAL.

1940 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
ASISTENCIA PÚBLICA.
MARINA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ASUNTOS INDÍGENAS.
DISTRITO FEDERAL.

1943 SECRETARÍAS
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
MARINA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:
AGRARIO.
ASUNTOS INDÍGENAS.
DISTRITO FEDERAL.

1946 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
MARINA.
ECONOMÍA.
AGRICULTURA Y GANADERÍA.
RECURSOS HIDRÁULICOS.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:
AGRARIO.
DISTRITO FEDERAL.

1947 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
MARINA.
ECONOMÍA.
AGRICULTURA Y GANADERÍA.
RECURSOS HIDRÁULICOS.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN FÍSICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:
AGRARIO.
DISTRITO FEDERAL.
INDUSTRIA MILITAR.

1958 SECRETARÍAS:
GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.

DEFENSA NACIONAL.
MARINA.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
PATRIMONIO NACIONAL.
INDUSTRIA Y COMERCIO.
AGRICULTURA Y GANADERÍA.
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
OBRAS PÚBLICAS.
RECURSOS HIDRÁULICOS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
PRESIDENCIA.

DEPARTAMENTOS:

ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN.
TURISMO.
DISTRITO FEDERAL.

La creciente intervención del Estado en la actividad económica del país, ha dado origen no sólo a un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino a la aparición de múltiples organismos autónomos y semi-autónomos que tienen a su cargo la administración de importantes aspectos del desarrollo económico y social de México; consecuentemente, el cuadro institucional del Estado se ha acrecentado en forma impresionante.

En presencia de este panorama estructural del Poder Ejecutivo Federal y de las situaciones que se han creado por la magnitud y complejidad de la Administración Pública para la realización de los programas y planes nacionales, podríamos apuntar las siguientes fallas de nuestra estructura gubernamental.

a) *Crecimiento sin obediencia a un plan.* La expansión inusitada de las actividades del Estado, no ha dado tiempo a planear la organización administrativa del Gobierno de acuerdo con un criterio de eficiencia, proporcionalidad y armonía. La creación de nuevos organismos se ha tenido que hacer sobre la marcha y con frecuencia obedeciendo a necesidades que demandan atención urgente del Gobierno.

b) *Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia.* La multiplicación de las Secretarías y Departamentos de Estado y el carácter altamente centralizado de la Administración Pública de México, ha implicado correlativamente mayores acuerdos directos del Presidente de la República con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados. Actualmente

son 18 los acuerdos con las dependencias centrales del Gobierno, más a ellos deben agregarse los acuerdos de 11 organismos descentralizados y empresas del Estado y el del Procurador General de la República que, en total, suman 30 entidades del Estado cuyos titulares recurren directamente a la Presidencia para informar u obtener la aprobación de sus decisiones. A este campo de supervisión hay que agregar el de las audiencias frecuentes que, en persona, atiende el Presidente de la República con los líderes del Congreso, los gobernadores de los Estados, los diplomáticos acreditados en el país, etc.

Obviamente, esta extensa área de supervisión y de atención personal, es, además de agobiadora, impráctica para los fines de lograr una eficiente dirección de la Administración Pública: porque implica una dispersión de esfuerzos, centraliza las decisiones y presiona tremendamente sobre la persona del Jefe del Ejecutivo. Este criterio se sustenta en la teoría administrativa moderna, la cual establece que el máximo de personas cuyo trabajo puede supervisarse eficazmente por un ejecutivo no debe sobrepasar la cifra de diez. Tal vez pudiere interpretarse que este señalamiento hace caso omiso de la realidad política de nuestro medio, sin embargo, el principio del «área de control», o sea la cuantificación de líneas directas de supervisión y mando, de acuerdo con la capacidad humana para dirigir las instituciones, tiene aplicación práctica en la mayor parte de las estructuras gubernamentales de los países que han alcanzado cierto grado de madurez administrativa.

c) *Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal.* Generalmente, las Secretarías de Estado están integradas por las Autoridades Superiores, un Secretario, uno o varios Subsecretarios y el Oficial Mayor. En seguida, y de acuerdo con un criterio de estructuración jerárquica, aparecen las direcciones generales, los departamentos, las oficinas, las secciones y las “mesas”. Los Departamentos de Estado se integran en forma similar con la variante de que las Autoridades Superiores son: el Jefe del Departamento, el Secretario General y el Oficial Mayor.

El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones –lo cual, resulta lógico–, sino en atención a formas; que se antojan caprichosas, y que carecen de uniformidad en el conjunto estructural del Gobierno Federal. Así algunas Secretarías incorporaron a su organización interna las funciones de Contraloría mientras que otras se estructuran a base de departamentos u oficinas con cierta independencia y que acuerdan directamente con algún funcionario superior: existen varias Direcciones que tienen sólo uno o dos Departamentos o bien, que se integran a base de oficinas aisladas: la

descentralización regional se manifiesta en forma de agencias, oficinas o servicios. En fin, el resultado es que el cuadro estructural del Gobierno Federal aparece multiforme y con diversos tipos de integración jerárquica que hace difícil precisar las líneas de mando y el agrupamiento funcional de acuerdo con cierto grado de uniformidad y coherencia.

d) *Ausencia de oficinas de planeación, y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado.* Es un principio generalmente admitido que cuando la complejidad y crecimiento de un organismo rebasan la capacidad de supervisión personal, se han de establecer los servicios a la dirección, que la auxilien y asesoren en las funciones de planeación y en aquellas tareas que le proporcionan vitalidad y eficacia a la organización. En la mayor parte de los países se observa que, en su estructura gubernamental, se han incorporado organismos de planeación a nivel presidencial o adscritos al despacho del primer ministro, así como de las oficinas técnicas encargadas de velar por la eficacia de las operaciones administrativas del gobierno. Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno de México, se han hecho intentos de programar la acción del Estado; la creación de la Comisión de Inversiones, primero, y después la Secretaría de la Presidencia, son ejemplos de un propósito de planeación gubernamental. Sin embargo, a nuestro criterio, la Comisión de Inversiones ubicada precisamente como organismo asesor del Presidente de la República, se concretó a planear el gasto público de inversión dejando fuera el gasto corriente y la coordinación de las políticas económicas; y por lo que corresponde a la Secretaría de la Presidencia, no obstante el haber asimilado el renglón de inversiones y haber incorporado a su estructura una Dirección General de Planeación, al concedérsele el mismo rango que a las demás Dependencias del Ejecutivo, se desvirtuó la eficacia de su acción planificadora.

Ante el panorama de la estructura impresionante de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, son inevitables los problemas de coordinación y organización que determinan la conveniencia de estudiar y planear la administración de los programas nacionales y cuidar permanentemente el mejoramiento de la eficiencia gubernamental. De ahí que hace falta la creación de organismos centrales de planeación y una oficina de organización y métodos a nivel presidencial.

e) *Pulverización de la estructura gubernamental.* El fenómeno de la descentralización administrativa ha dado origen a la aparición de 380 organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La adscripción no planificada de estos organismos ha provocado un crecimiento desequilibrado de la Administración Gubernamental; algunas Secretarías se encuentran considerablemente sobrecar-

gadas de organismos, y el cuadro estructural del Gobierno se ve deformado por la multiplicidad de entes autónomos y semi-autónomos que a veces, aparecen sin una línea de autoridad definida y sin el debido control, por parte de los órganos centrales del Estado.

3. Problemas Relativos al Factor Humano.

Señalar las fallas de la burocracia es tal vez el aspecto más delicado al estudiar la Administración Gubernamental de México. Tarea difícil en la que concurren antecedentes culturales, sociológicos y políticos que influyen en la conducta de los funcionarios y empleados públicos. Y sin embargo, este tema ha de tratarse con un criterio de objetividad, porque no hay duda respecto a que el elemento humano es el factor determinante de los resultados en toda organización.

Más aún, el moderno enfoque de la administración científica se proyecta hacia las técnicas de organización del esfuerzo cooperativo, colocando en el centro del escenario de las agrupaciones funcionales, al factor humano. La política de personal es un instrumento de poderosa eficacia en la dirección de las instituciones públicas y privadas, y es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Una actitud despectiva respecto a la eficacia del servidor público a nada nos conduciría. El hombre es un producto del medio en que se desarrolla y no hay razón para inculpar al funcionario o al empleado del Gobierno de la ineficacia o lentitud de los asuntos públicos. Es menester que ubiquemos en el cuadro ambiental que ha dado origen a la actitud de los servicios públicos y analizar, con un espíritu de crítica constructiva, las causas determinantes de su ineficacia.

Las 305,584 plazas incorporadas a los servicios del Estado sin considerar las plazas del personal militar, de la Armada y del personal con cargo a la partida de “Honorarios” y de los eventuales, se clasifican en la forma siguiente:

a) Personal de Base;
b) Personal Supernumerario;
c) Personal de Confianza; y
d) Personal a Lista de Raya

Las dos primeras categorías se encuentran dentro de las disposiciones en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El de confianza está integrado, principalmente, por los funcionarios que ocupan cargos directivos; los trabajadores manuales y operarios se identifican como personal a lista de raya.

Quedan fuera de esta clasificación todos los funcionarios y empleados de las organizaciones descentralizadas y empresas del Estado, los que, por razones especiales y no obstante pertenecer a instituciones del sector público, no se les considera parte de la burocracia oficial; en la mayor parte de los casos, rigen sus relaciones contractuales de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por las leyes bancarias correspondientes.

Dentro de este encuadramiento general veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas en la administración del personal público federal.

a) *Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias.* De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado establece su propia política de personal: los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios independientes adoptados por cada Secretaría. Aun cuando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece algunos lineamientos sobre política de personal, su espíritu es proteger los derechos de la burocracia. No es, consecuentemente, la base normativa para sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos con las características observadas en países que han desarrollado un alto grado de eficacia en la administración de su personal público. Sin embargo, varias de sus disposiciones podrían servir al propósito de adoptar normas generalmente para mejorar la eficacia del personal burocrático e iniciar la implantación del servicio civil.

b) *Formas anacrónicas de selección.* Como consecuencia de lo anterior y aunque algo se ha avanzado en incorporar al servicio público personal seleccionado a base de exámenes de eficiencia, es aún frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del Gobierno. Es decir, las plazas no se ponen a concurso a fin de atraer los mejores elementos después de una amplia difusión de las oportunidades de trabajo, sino que, en la mayoría de los casos, se deja al criterio particular de los jefes decidir sobre sus empleados subalternos.

c) *Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto.* Aun cuando una persona haya sido seleccionada para ocupar un cargo de acuerdo con una prueba de eficiencia, siempre es conveniente familiarizarla con la naturaleza peculiar de su trabajo. La idea es que el empleado se capacite antes de iniciar el desarrollo práctico de su trabajo. Pues bien, este aspecto es descuidado lamentablemente en nuestras esferas oficiales; el personal de nuevo ingreso aprende generalmente preguntando a sus compañeros de oficina y casi por

inercia. El adiestramiento previo es un prerrequisito de la eficacia del personal, y es por desgracia observable que a este aspecto importante de la administración del personal público, se le concede poca atención en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo.

d) *Estrangulamiento escalafonario.* En cada dependencia del Gobierno existe una Comisión Mixta de Escalafón que decide sobre los movimientos y ascensos del personal de su adscripción. Esta es, sin duda, una circunstancia favorable para que los trabajadores del Estado participen en su propio mejoramiento. No obstante, a través del tiempo se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de capilaridad administrativa. El estancamiento del empleado público hace que pierda interés por su trabajo, que no se provoque en su ánimo el deseo de superación, debido a la falla en la estructura del escalafón que apenas si da margen para su desarrollo individual. A lo anterior, debe agregarse la ausencia de una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

e) *Deficiencia de las remuneraciones al personal público.* Tal vez sea este aspecto el que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo de la burocracia. Es, desde luego, razonable admitir que el móvil de la actividad personal obedece primordialmente al interés económico; y es también justo señalar que los sueldos de la burocracia son bajos en relación al actual nivel de precios. De acuerdo con los datos investigados el promedio de sueldos del empleado es de $887.00 más el sobresueldo que, en el Distrito Federal, es del 10% al cual se le deducen los impuestos, las cuotas del Sindicato, y su aportación al ISSSTE. En algunos casos la percepción de los empleados y funcionarios se incrementa por medio de compensaciones, pero esto es aplicable, principalmente, a personal con cargos directivos o para aquellos que trabajan por las tardes.

Obviamente, los bajos sueldos se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para complementar su ingreso. Esto, a su vez, ha dado lugar al fenómeno del *poli-chambismo* con serias implicaciones en el rendimiento del esfuerzo de la burocracia y en la salud del empleado público. En la actualidad se han presentado más de 5,000 documentos de compatibilidad de empleos, y existen múltiples casos en que una sola persona ocupa más de dos plazas.

Justo es reconocer un avance apreciable de las prestaciones sociales y asistenciales que se conceden a los empleados públicos y a sus familiares como factor complementario de sus gastos; en últimas fechas el

otorgamiento de viviendas baratas ha sido una ayuda substancial para su economía. No obstante mucho queda por hacer en el propósito de elevar las condiciones de vida del empleado público y amerita este aspecto una revisión a fondo como parte de la política administrativa del Gobierno.

f) Por último, quisiéramos añadir en este apartado varias circunstancias que afectan adversamente *la eficiencia del trabajador público; e*xiste paradójicamente, un exceso y una falta de personal: un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas del Gobierno. En relación a este punto, sería ilustrativo recordar lo expresado por un alto funcionario del Gobierno hace algunos años, respecto a que, la Administración Pública de México, podría trabajar más eficientemente con la mitad de su personal. Por otra parte, el clamor de "falta de personal" para llevar los asuntos al corriente, es expresión reiterada de los jefes de la jerarquía intermedia en la Administración Gubernamental, particularmente, cuando se pretende explicar el atraso en el despacho de los negocios públicos que con frecuencia, adquiere caracteres pavorosos. La situación aparente resulta ser que el empleado público dedica sólo unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo y hay una perceptible atmósfera de abulia y despreocupación en la mayor parte de las oficinas del Gobierno.

Por otra parte, los servidores públicos están dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Pública; los desfiles, las comisiones sindicales, las recepciones a funcionarios extranjeros, los cambios de gobierno, los permisos, etc., restan tiempo y efectividad al trabajo de la burocracia en su conjunto.

4. Deficiencias en la Coordinación Administrativa del Ejecutivo Federal.

El crecimiento del Gobierno Federal de México ha dado origen a una gran multiplicidad de instituciones que atienden a programas específicos con influencia directa en el desarrollo económico del país. Evitar las duplicaciones e integrar armónicamente la acción del Estado, constituye una tarea necesaria y urgente. La coordinación de las tareas concernientes a la actividad pública, comprenden, tanto la coordinación al nivel de las dependencias del Ejecutivo, como la integración de las funciones dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado; implica, así mismo, la coordinación de los programas de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

Es axiomático que en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las actividades del Estado, mayor es

el imperativo de coordinar la acción para imprimir al trabajo conjunto del Gobierno un sentido de unidad y de propósito. Está plenamente comprobado por la experiencia que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación del esfuerzo; y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas del Estado, es la clave de la programación económica y social.

Con ser tan obvia la necesidad de coordinar la acción en todas las manifestaciones de la vida institucional, la integración del esfuerzo en la Administración Pública encuentra grandes obstáculos, debido, a veces, a la persistencia del factor político, pero en la mayoría de los casos, por la forma desorganizada de las oficinas y los servicios públicos. Veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas de carácter coordinativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México:

a) *Métodos deficientes de comunicación intersecretarial.* El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en una esfera determinada de competencia, sino en saber también, objetivamente, qué es lo que se está haciendo en otros campos afines. En este aspecto, es obligado señalar que los órganos superiores del Gobierno se encierran con frecuencia en formas autárquicas de acción administrativa y que antoja pensar en verdaderos feudos oficiales inspirados en intereses políticos. El Consejo de Ministros –el Gabinete, según expresión más conocida–, no actúa como organismo de coordinación, ya que por años no se reúne; quedando sólo como recurso de coordinación superior del Gobierno los Acuerdos Presidenciales que individualmente celebran los titulares de las dependencias y algunas reuniones esporádicas de los secretarios con funciones económicas.

El Informe Presidencial en algo contribuye a la tarea de armonizar el trabajo de las Secretarías y Departamentos de Estado, pero evidentemente en forma esporádica y limitada.

b) *Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo.* El factor político influye en la coordinación administrativa de las direcciones, departamentos y oficinas de cada dependencia. Cierto es que la autoridad es el centro coordinador por excelencia en toda organización, pero cuando las líneas de mando no están bien definidas, los resultados no alcanzan la efectividad deseada. Queda entonces el recurso de la cooperación horizontal entre unidades administrativas a un mismo nivel jerárquico, y es aquí donde se observa una falla substancial del sistema administrativo del Gobierno. No existen generalmente las bases de colaboración recíproca, ni la información interdepartamental, ni la disciplina del

trabajo en equipo que permitan y auspicien el desarrollo de una acción armónica y más eficiente.

c) *Deficiente integración de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Poder Público.* El fenómeno de la descentralización administrativa es, universalmente, un motivo de preocupación del Estado moderno. En un país como el nuestro donde el Estado ha crecido horizontalmente y las entidades autónomas aumentan año tras año, surge el problema de coordinar la actividad de esa periferia administrativa. Hasta ahora los intentos del Gobierno por establecer métodos efectivos encaminados a encauzar en forma coordinada a los organismos descentralizados han dado resultados poco satisfactorios; la ley que al efecto se expidió a principios de 1947, fue inoperante; la Junta Intersecretarial establecida con el propósito de controlar estos organismos ubicada en la Secretaría del Patrimonio Nacional, nunca se ha reunido; y el panorama general revela falta de cohesión, integración y control de este tipo de entidades del gobierno, en sus relaciones con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

d) *Falta de coordinación en los procesos operativos.* La Administración Gubernamental se manifiesta en una serie de procesos que cubren una amplia esfera de funciones sustantivas y auxiliares de responsabilidad estatal. Hemos destacado en el curso de este trabajo la importancia de coordinar las políticas económicas y sociales como base para iniciar la acción planificada del Gobierno. Como complemento de ese esfuerzo, debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental. Es decir, coordinar las normas metodológicas de conducir las funciones del Estado en materia presupuestal, en las compras, en la contratación del personal, en los inventarios, almacenamientos, etc.

5. Fallas en el Proceso Presupuestal.

La respuesta a la importancia creciente del papel del Estado en el desarrollo económico-social ha sido, en buena parte, la administración centralizada y regulada, sin menoscabo de la iniciativa local. Para intentar cumplir eficazmente este propósito, el instrumento más poderoso de acción administrativa está representado por el presupuesto. Cualquiera que sea la forma de organización adoptada por los Estados contemporáneos, la tendencia en este orden se ha manifestado hacia la utilización del presupuesto gubernamental para lograr el desarrollo de la economía nacional, la eficiencia en el cumplimiento de los fines colectivos, el control de la actividad estatal y como instrumento de planeación administrativa.

Con este antecedente, nos concretaremos a señalar aquí, desde el ángulo operativo, las deficiencias del proceso presupuestal, sin pretender entrar en el extenso campo de la política fiscal y financiera del Estado, ni sobre las incidencias de los ingresos y gastos gubernamentales en la economía general, tema éste tratado ya con amplitud y profundidad por distinguidos economistas de México. Más aún, nos limitaremos a consignar las deficiencias que en nuestra opinión son más ostensibles en la formulación, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con el enunciado siguiente:

a) *Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas.* En la preparación de los presupuestos de egresos se advierte cierta precipitación para fijar las asignaciones correspondientes a cada dependencia. El proceso piramidal en la consignación de los requerimientos de fondos a partir de las oficinas, departamentos, direcciones y secretarías, se ve afectado por la rutina burocrática sin que medie una cuidadosa discusión de los programas. La intervención del Poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto de la Federación que es, sin duda, uno de los documentos más importantes del Gobierno, se realiza en un lapso tan corto y en forma tan superficial que, prácticamente, reduce la intervención de la Cámara de Diputados en esta materia a un mero formulismo legal, casi intrascendente.

b) *Subestimación de las cifras presupuestales.* Cuando se anuncia al pueblo de México el monto de las asignaciones presupuestales del Gobierno Federal, queda la impresión de que los gastos reales del Estado se ajustarán relativamente a las estimaciones incluidas en el documento presupuestal. Esto no es así; se advierte por el contrario que la estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto de las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas. Al observar el cuadro del gasto real en relación al presupuesto en los últimos trece años encontramos que, en promedio, se gasta un 16.6% más de lo que prevé aunque es conveniente señalar que el mayor sobregiro se observa en la deuda pública. Por lo que corresponde al ejercicio de 1962, el presupuesto original de egresos, que incluye gastos corrientes y gasto de capital ascendió a 12,320 millones de pesos, mientras que la erogación efectiva alcanzó la cifra de $14,520 millones, es decir, una desviación de 2,200 millones de pesos. Esta subestimación de las asignaciones presupuestales da lugar a un enorme trabajo burocrático para la gestión de las ampliaciones líquidas o para la operación de las partidas extraordinarias y de los llamados “conceptos ajenos al presupuesto”.

c) *Rigidez de los procedimientos presupuestales.* El ejercicio del gasto público, con base en lo que dispone la Ley Orgánica del Presupuesto

y su Reglamento es una de las actividades más complejas del sistema financiero del Gobierno Federal. La multiplicidad de partidas y conceptos especiales, la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago, la dispersión del presupuesto en un sinnúmero de erogaciones de carácter extraordinario y la práctica frecuente de transferencias de partidas, impiden que este instrumento de la política económica del Gobierno opere y contribuya con cabal eficacia para acelerar el desarrollo. La rigidez de los procedimientos del ejercicio fiscal incide negativamente sobre el trabajo de las oficinas públicas; la excesiva centralización de las autorizaciones, aún para erogaciones de poca consideración; determina retardo en los pagos por adquisiciones y servicios y, comúnmente, las remuneraciones del personal público de nuevo ingreso no se cubren con la oportunidad deseable.

d) *Falta de universalidad en el presupuesto.* Al someter el Ejecutivo Federal el Presupuesto Federal de Egresos a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo que previene la Constitución, podría interpretarse que están contenidas en ese documento el conjunto de erogaciones del sector público. Esto, no es así. Quedan fuera del Presupuesto Federal los gastos de operación y de capital de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Hasta tal punto es importante la proporción del régimen descentralizado en el gasto del gobierno, que en los últimos años, las inversiones realizadas por las entidades autónomas y semi-autónomas de la Administración Gubernamental de México, han sido superiores a las de los órganos centrales del Poder Público.

La progresiva ampliación de la actividad estatal ha dado origen, como ha sido expresado, a una gran cantidad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal cuyos gastos corrientes y de inversión quedan, generalmente, fuera del presupuesto del Gobierno Federal dando, en consecuencia, una imagen parcial de las erogaciones públicas y auspiciando serios problemas para el control presupuestal y para lograr una visión objetiva del panorama económico de la Administración Pública.

6. Problemas Relativos a las Adquisiciones del Gobierno.

La Administración Pública Federal de México destina una porción importante de su presupuesto a la adquisición de bienes de diversa índole, que requiere en el cumplimiento de la función pública.

Durante el año de 1962 el Gobierno Federal destinó $1.320’216,000.00 a este importante renglón del gasto federal, lo cual dio origen a 15,815 pedidos. Si a esta cantidad se agregan las adquisiciones de quince importantes organismos descentralizados, la cifra se eleva a $3.472’396.000.00 y el número de pedidos a 28.526. Obviamente, la suma

total de las adquisiciones del sector público incluyendo al Gobierno Federal y a todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal rebasa considerablemente las cifras anotadas.

Es indudable que, además de la importancia cuantitativa de las adquisiciones del Gobierno, constituyen éstas un factor condicionante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas públicas. De aquí la necesidad de asegurar que los artículos adquiridos sean los de precios más bajos, sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega.

El control de las compras del Gobierno ha sido motivo de preocupación desde hace ya varios años. Uno de los objetivos que motivaron la creación de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue la de vigilar que las adquisiciones realizadas por las dependencias del Ejecutivo Federal se hicieran conforme a normas de economía y calidad. Este esfuerzo fue proseguido por la actual Secretaría del Patrimonio a través de la Dirección General de Inspección de Adquisiciones la cual está facultada para intervenir en todos los pedidos y contratos que realiza tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados.

Los avances logrados en este importante aspecto de la Administración Pública permiten observar que algunas de las situaciones que han afectado adversamente el proceso de las adquisiciones, pueden superarse, en la medida que se adopten decisiones efectivas por parte del Poder Público.

Tales deficiencias podríamos enunciarlas en la forma siguiente:

a) *Ausencia de una política central en materia de compras del sector público.* Al señalar la ausencia de una política central de compras nos referimos al aspecto programático a fin de orientar esta importante función del Estado. No es sólo el problema de control o registro de las adquisiciones, sino el conjunto de normas que rigen el proceso completo de las compras, o sea, la formulación del plan de compras con su presupuesto detallado, los lineamientos básicos para su operación en todas las dependencias del Ejecutivo Federal y por todas las entidades autónomas y semiautónomas del sector público, y su registro, control y supervisión por parte de un organismo de alto nivel jerárquico con las facultades y elementos que le permitan cumplir eficazmente con tan delicada tarea.

b) *Precios elevados en las adquisiciones del Gobierno.* Es común la práctica de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al Gobierno. No obstante reconocer la importancia cuantitativa de lo que el Estado les representa como cliente en la venta de sus productos, los precios que ofrecen son con frecuencia superiores a los que conceden a los particulares.

La explicación se funda en los problemas para obtener los pedidos, hacer la entrega de los productos, y lograr las liquidaciones y el pago de sus facturas. A esta circunstancia podría agregarse la práctica del cohecho para obtener los pedidos, la cual, aunque ha ido disminuyendo, no es ninguna osadía señalar que, por desgracia, es un mal aún no desarraigado de nuestro ambiente burocrático.

c) *Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios.* El proceso de las adquisiciones se inicia con la requisición que formulan las oficinas adscritas a las dependencias del Gobierno a través de las Direcciones Generales de Administración respectivas. Además de la información requerida en relación a la justificación de lo que se solicita, la lógica secuencia es confrontar si no hay en existencia los artículos antes de fincar el pedido, y en este aspecto, se ha observado una falta de coordinación debido a las deficiencias de los inventarios y a la desorganización interna de los almacenes. Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y se compran bienes de los que hay en existencia grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios. Otra falla observada dentro de este campo es que, en la fase de recepción de las mercancías, muchas veces por falta de una precisa especificación de los artículos o por dolo, se da entrada a productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

El control de calidad de los bienes que adquiere el Estado, es uno de los aspectos más descuidados en los almacenes adscritos a las dependencias gubernamentales.

d) *Ausencia de catálogos actualizados.* Aunque es justo reconocer el esfuerzo realizado para integrar un Padrón de Proveedores para fijar las normas de precio, calidad y servicio que requiere la Administración Pública, subsisten de hecho deficiencias debido a los problemas para mantener al corriente los catálogos y a los trámites para el registro en el padrón, y para la revalidación del mismo. Los proveedores inscritos hasta fines del año pasado ascendieron a 2,074. Lo cual da idea de la magnitud de las firmas comerciales que abastecen al Gobierno y cuyos precios, condiciones de pago y calidades de sus productos demandan de medidas de control y orden para evitar las preferencias injustificadas y las prácticas irregulares, tal y como parece ser la fragmentación frecuente de los pedidos para eludir el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

e) *Falta de estandarización de los bienes adquiridos.* Este aspecto que podría tal vez juzgarse secundario, asume una singular importancia por la magnitud de las adquisiciones que en conjunto

demanda la Administración Pública. La falta de uniformidad en los equipos, mobiliario, utilería, hace inaprovechable para una oficina determinada lo que no se utiliza en otra, por lo que gran cantidad de bienes van a agudizar el problema de los almacenes e inventarios por la causa señalada; además, es ostensible la falta de proporcionalidad y armonía que se observa en varias oficinas del Gobierno, por falta de estandarización en el mobiliario y equipo.

7. Anacronismo de los Procedimientos Administrativos.

El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del Gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos. La falta de métodos racionales de las funciones del Estado se traduce en un desperdicio lamentable de energía no sólo de los empleados y funcionarios, sino del público que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

La inercia administrativa va paulatinamente complicando los procedimientos y creando una atmósfera de confusión. Además, los trámites prolongados dan lugar, con cierta frecuencia, a que las personas interesadas en que sus asuntos caminen más de prisa, sobornen al servidor público y provoquen prioridades o privilegios en detrimento de terceros.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana, la ineficacia de las prácticas administrativas y la lentitud de los trámites deforman el carácter del empleado público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en medio de un mundo de papeles, firmas, sellos, copias, expedientes, etc., con implicaciones de hostilidad hacia la forma superior de hacer las cosas, con base en la organización científica del trabajo.

El anacronismo de los sistemas incide sobre las normas directivas de la actividad gubernamental; los funcionarios ejecutivos se ven obligados a revisar varias veces un trabajo y atender a asuntos de detalle; la rutina crea un espíritu de conformismo; se da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y el “burocratismo” se apodera de las mentes, anegándolas en pantano de inutilidad y aburrimiento. Podríamos, entonces, en una expresión un tanto exagerada haber sugerido como título de este apartado: “La importancia de las oficialías de partes en el desarrollo económico”, con la idea de enfatizar que la falla administrativa en los procedimientos administrativos se inicia en la recepción de la correspondencia y se sigue a través de todo el largo proceso de la acción burocrática, afectando adversamente el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado.

Señalar las deficiencias en este aspecto de la Administración Pública tiene, por tanto, un carácter meramente ilustrativo porque los trámites

burocráticos constituyen un trasunto de las fallas de organización del gobierno que hemos examinado previamente. Tales deficiencias son, a nuestro juicio, las siguientes:

a) *Carencia de oficinas de organización y métodos.* Hemos expresado reiteradamente que uno de los instrumentos más valiosos para conducir las instituciones, con un sentido de orden y eficiencia, son las oficinas encargadas de planear la administración de los programas y de velar permanentemente por la revitalización de los sistemas y prácticas administrativas. Estas oficinas forman parte del conjunto de organismos auxiliares del principal funcionamiento ejecutivo y no tiene por lo tanto, autoridad de línea. Infortunadamente no se cuenta en la mayor parte de nuestras dependencias gubernamentales con este tipo de organismos y cuando se intenta un propósito de reorganización se recurre, generalmente, a los funcionarios ejecutivos, a los que realizan funciones de línea, a fin de poner en práctica los proyectos tendientes a mejorar la eficiencia. Esta forma de atacar el problema del anacronismo en los métodos del trabajo gubernamental, no es, a nuestro juicio el más correcto, porque generalmente el funcionario que tiene responsabilidad de línea se ve presionado por un cúmulo de tareas inherentes a su cargo y no tiene tiempo ni oportunidad reflexiva para estudiar e idear los mejores sistemas de trabajo. Además, el carácter de la organización es el de ser un proceso continuo, y demanda en consecuencia, una constante revisión que debe ser responsabilidad, de un organismo *ad hoc,* que aúne a su especialización, el apoyo de la autoridad superior para implantar sus recomendaciones.

b) *Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Sistemas.* Tan importantes como son las oficinas de organización y métodos en el régimen interno de cada dependencia, lo es la de un organismo ubicado al nivel de las oficinas auxiliares del Jefe del Ejecutivo. No obstante la magnitud y complejidad de nuestro aparato estatal, no hay tampoco un órgano auxiliar que a la manera de una consultoría administrativa permanente, tenga a su cargo lograr se apliquen los sistemas más idóneos y se introduzcan los cambios más convenientes a la organización del Estado.

c) *Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo.* El problema de los trámites administrativos no reconoce fronteras. Los trámites constituyen una preocupación universal porque corren parejo con el fenómeno de la burocracia. Pero, indudablemente, varios gobiernos han logrado aplicar métodos que se han traducido en una operación administrativa más ágil y en economía de esfuerzo y dinero. Esas experiencias sólo débilmente se han podido aprovechar en nuestro país y las autoridades superiores prefieren,

generalmente, no alterar el modo tradicional de hacer las cosas por parte de los empleados más antiguos del Gobierno.

d) *Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia.* En respuesta a la necesidad de organizar administrativamente el Estado, en varios países se sigue la práctica de contratar los servicios de técnicos en organización administrativa que realizan proyectos específicos de acuerdo con las necesidades de las entidades públicas y normalmente con base en un contrato de servicios. Esta práctica se ha intentado en nuestra Administración Pública en forma esporádica y con muchas limitaciones. La razón principal ha sido la de que, la mayor parte de los despachos encargados de realizar proyectos de organización y sistemas, están más bien orientados a la empresa privada, y no resulta fácil conciliar su aportación técnica, con la habilidad política que demanda la introducción de nuevos métodos de trabajo en el ambiente burocrático. Además, como todo intento de reorganización implica a veces un fuerte costo –aunque cuesta incomparablemente más la desorganización–, no se cuenta por lo general con la asignación presupuestal disponible para este propósito y esta circunstancia impide, desde luego, la posibilidad de eslabonar los esfuerzos de la asesoría técnica para este tipo de proyectos en las esferas oficiales.

e) *Desatención a las iniciativas y sugestiones de los empleados públicos.* Es obvio que quien mejor conoce de un trabajo determinado es la persona encargada de realizarlo; el contacto con una tarea efectuada, cotidianamente, permite, en ciertas circunstancias y desde luego cuando no se ha formado una rutina burocrática, lograr que sea el propio empleado el que aporte las mejores soluciones a los problemas de organización y procedimientos. Cuando estas iniciativas se estimulan y se premian adecuadamente, constituyen un factor de progreso para las instituciones. Este recurso, no es aprovechado convenientemente para mejorar nuestra administración pública y por lo general no se presta mucha atención a las ideas de los empleados, quienes contemplan con indiferencia las “colas”, el papeleo y la rutina, como si no fuera parte de su personal responsabilidad el mejoramiento de la eficiencia en su trabajo.

f) *Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites.* La posibilidad de éxito en un propósito de simplificar los procesos de tramitación, radica, por una parte, en la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas donde se proponga instaurar los proyectos de organización, y por la otra, en la persistencia del esfuerzo para evitar que se vuelva a los sistemas antiguos. Es común observar que las medidas que los funcionarios adoptan durante su

ejercicio, cuando adviene un cambio en el régimen de gobierno se desvanecen, porque los nuevos titulares generalmente traen nuevas ideas y nuevas formas de actuar. Esta falta de continuidad en los propósitos de simplificación va aparejada, con frecuencia, a una deficiente selección del área administrativa que se pretende mejorar, porque cuando la elección se hace adecuadamente, arraigan los nuevos sistemas y es difícil entonces regresar a las antiguas prácticas de trabajo.

8. La Moral Administrativa.

Hubiera sido cómodo eludir en este trabajo el tratamiento de este tema cuya delicadeza compromete la más aguda percepción y da margen a incurrir en señalamientos que pudieran provocar una controversia insubstancial e infructuosa. Mas el empeño de identificar los males de la Administración Pública nos ubica en un campo de responsabilidad en que es imperativo considerar, desde un plano académico, un factor que es causa y efecto de la desorganización administrativa del gobierno.

Es común considerar la corrupción administrativa como uno de los vicios más perniciosos de la actividad del Estado. Sus implicaciones lo hacen incidir en la mayor parte de las manifestaciones colectivas.

Una actitud filosófica pretendería apreciar la corrupción administrativa como un trasunto de la inmoralidad social; la fuerza ambiental determinaría entonces la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno y sería preciso modificar las condiciones del medio imperante, para corregir después las fallas concernientes a la ética administrativa.

Probablemente, si pudiera observarse la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social, se apreciaría que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones que se derivan, tal vez, del ambiente colectivo. Incluso, de acuerdo con cierta escala de valores, podría el funcionario interpretar como legítimo el aprovechar la oportunidad que le brinda un puesto público para lograr beneficios en provecho personal, en la medida que estime que no está causando ningún perjuicio aparente; la sociedad tal vez no contemplaría indebido que el servidor público lograra un súbito enriquecimiento con negocios “limpios” y probablemente lo aceptaría con beneplácito. Es más, quizá si no lo hiciera se haría acreedor a un dicterio enojoso.

En medio de estas reflexiones ¿cabría señalar un código moral para el funcionamiento público? ¿Puede la sociedad señalar rumbos de moralidad al Gobierno?

Es indudable que el papel que le toca jugar al Estado contemporáneo en la conducción de la vida colectiva, se extienda a las manifestaciones de la

ética personal; la influencia del Estado en el modo de actuar y reaccionar de la gente depende mucho de la respetabilidad, eficacia y responsabilidad del propio Estado como autoridad pública. Cuando el pueblo encuentra en los funcionarios o empleados del Gobierno genuinos defensores de sus intereses, la respuesta de solidaridad y afecto se desborda por encima de convencionalismos oficiales.

Nuestra Administración Pública es producto de una Revolución que costó innumerables sacrificios; las desviaciones transitorias en que se pudo haber incurrido han encontrado o encontrarán pronto una respuesta condenatoria; la energía, imaginación y talento de nuestro pueblo es fuente inagotable de rectificaciones.

Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de anarquía y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la Administración Pública, se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los intereses del pueblo a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos. Esa decisión encontrará una respuesta vigorosa en la aspiración colectiva, porque es ya un clamor persistente del pueblo el ver dignificada la función pública a través de nuevas formas de gobierno que impulsen y fortalezcan nuestro desarrollo económico, creando un espíritu de confianza entre gobernados y gobernantes, y en este intento, cabría preguntar si basta la perspectiva de aplicar con rigor la Ley de Responsabilidades contra funcionarios y empleados públicos, sin llevar a cabo la modificación a fondo de la Administración Pública por lo que atañe a su estructura, a su funcionamiento y a sus métodos de operación.

La identificación de los problemas de la Administración Pública que han quedado expuestos y que, a nuestro criterio son los que revisten una mayor importancia, obliga a presentar un esquema de ideas y propuestas que pueden servir de pauta para su resolución.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 17, 1964

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presidente
Lic. Andrés Caso Lombardo

Miembros de la Comisión

Lic. Antonio Salas Ortega
Sr. Enrique González Osés, C.P.
Sr. José Murillo Alvírez, C.P.
Lic. Alfredo Pellón Rivera
Lic. Juan Víctor Vergés

… "Se reconoce que los recursos naturales, técnicos y financieros de que disponemos son limitados y que éstos deben aplicarse en forma jerarquizada a la satisfacción de las necesidades más urgentes dentro de un criterio de justicia social, que en un país como el nuestro y con tantas urgencias, no se justifican los desperdicios por improvisación, por duplicación de inversiones, por abandono de obras inconclusas, por falta de coordinación entre funcionarios, por multiplicación de autoridades, por inútil papeleo, por negligencia o por inmoralidad"

Lic. Gustavo Díaz Ordaz. Puebla, Pue., Junio de 1964

Introducción

A partir de 1925, el desarrollo económico y social de nuestro país se acentúa merced a la creación de una estructura administrativa que ha permitido sentar las bases para alcanzar mejores niveles de vida. Desde entonces, a medida que el Gobierno ha intervenido en el desarrollo económico, sus atribuciones se han hecho cada vez más complejas, lo cual ha requerido una mayor especialización de los órganos que integran la Administración Pública.

En esta forma, a lo largo de nuestra historia institucional, se han ido creando diversos organismos especializados en la construcción de obras de infraestructura, como caminos, ferrocarriles, presas, sistemas de generación de energía eléctrica, etc. Además, las sucesivas reformas jurídico-administrativas han tendido a mejorar la estructura institucional, con miras a lograr que la Administración Pública sea un instrumento adecuado para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, en muchos casos, los sistemas y procedimientos administrativos en uso, son deficientes y contrarios a las técnicas modernas, lo que origina que el despacho de los asuntos públicos no siempre se ajuste a la dinámica del desarrollo económico.

Para coordinar mejor las funciones de las distintas dependencias que integran la Administración Pública, es necesario efectuar cambios no sólo en su organización, sino también en las normas y procedimientos que se utilizan para mejorar el gasto público, cuya aplicación eficiente es indispensable para acelerar nuestro desarrollo.

Problemas de la Administración Pública

1. Reglamentos Internos: *(Anexo 1).*

Las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Ejecutivo Federal, están señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. A su vez, cada una de las dependencias debe expedir un reglamento interno que norme sus actividades, de conformidad con lo que se señala en el Artículo 28 de la propia Ley.

Sin embargo, la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen, resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.

Por otra parte, como los reglamentos de las Secretarías son promulgados por Decreto del Jefe del Ejecutivo y formulados por los Secretarios de Estado, en muchas ocasiones adolecen de una interpretación unilateral de la ley, que favorece las atribuciones de la Secretaría de Estado que propone el reglamento.

Por otra parte, si bien es cierto que en teoría se han demarcado las funciones de cada dependencia, la práctica demuestra que en innumerables ocasiones, por confusión en la interpretación de los ordenamientos, o lo que es más frecuente, por falta de coordinación entre los órganos de la Administración, un mismo asunto es atendido por varias dependencias del Ejecutivo.

Esta falta de coordinación se debe fundamentalmente a la imprecisión con que la ley demarca las funciones de las distintas Secretarías y Departamentos de Estado y a la heterogeneidad de los reglamentos internos de estas dependencias. Esta falta de coordinación se presenta a distintos niveles y llega a provocar interferencias y duplicidad de funciones que, en muchos casos, obstaculizan el despacho de los asuntos públicos.

2. El control del Presupuesto: *(Anexo 2).*

Para ejercer el presupuesto de acuerdo con las disposiciones que señala la ley Orgánica respectiva y su reglamento, las dependencias del Ejecutivo utilizan procedimientos diferentes. En algunas dependencias, el control del presupuesto se efectúa por medio de máquinas electrónicas y sistemas contables modernos, que permiten obtener información oportuna y exacta sobre el ejercicio del presupuesto. En otras, dicho control es incipiente, ya que utilizan sistemas inadecuados, por lo que sólo el cotejo, más o menos periódico, con los saldos que lleva la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda o las Pagadurías adscritas a la Tesorería de la Federación, permite conocer en forma aproximada los saldos en partida.

Actualmente, los procedimientos empíricos para llevar la contabilidad gubernamental, constituyen los sistemas que prevalecen en la mayoría de las dependencias del Ejecutivo.

Por otra parte, no existen disposiciones precisas que reglamenten la preparación, ejercicio y control de los presupuestos, por lo que las autoridades superiores de las Secretarías, en muchas ocasiones, carecen de información oportuna y adecuada para tomar decisiones.

En algunas dependencias, la asignación del presupuesto se hace directamente a cada Dirección o Departamento, sin que exista la debida coordinación con el gasto total de la Secretaría de Estado; como consecuencia de esto, surge el problema de que en unas Direcciones, el fondo presupuestal es suficiente para el desarrollo de sus programas, mientras que en otras éste no basta, e impide, por lo tanto, el cumplimiento de las tareas asignadas. Otros factores que reducen el aprovechamiento eficiente de los recursos presupuestales de que disponen las Secretarías de Estado, son: las dificultades para hacer transferencias entre partidas, las limitaciones de los calendarios de pago y la rigidez en la aplicación de la ley por parte de las autoridades hacendarias.

3. El Control de las Adquisiciones y los Suministros: (Anexo 3).

Otro aspecto importante en la Administración Pública, lo constituye el problema de las adquisiciones y los suministros. El gobierno federal hace adquisiciones por un monto aproximado de 1,320 millones de pesos al año, en bienes de inversión y de consumo; sin embargo, aun cuando aparentemente existe una organización para regular las compras y los abastecimientos, en la práctica, la falta de normas y procedimientos para controlar este aspecto tan importante del gasto público, provoca pérdidas cuantiosas.

En lo que se refiere a las adquisiciones, se pueden mencionar como causas del desperdicio de recursos, las siguientes: carencia de programas de adquisiciones; ausencia de sistemas para controlar la calidad de los artículos adquiridos; disparidad en los precios de artículos similares; adquisición de marcas diversas que encarecen el mantenimiento, y falta de uniformidad en las cotizaciones, concursos, contratos de suministro, etc.

Es decir, no existe una verdadera política coordinadora de adquisiciones: las disposiciones al respecto tienden a regular únicamente las compras de artículos de importación o de inversión. Sin establecer sistemas generales sobre precios unitarios, normas de calidad, etc. La planeación de las adquisiciones es un factor que se deriva del desarrollo de los programas de trabajo de las Secretarías de Estado. Consecuentemente, estas adquisiciones deben planearse como parte integrante de dichos programas.

En lo referente a los abastecimientos, las principales fallas son: carencia de inventarios adecuados, ausencia de programas de consumo, que imposibilitan el manejo eficiente de los almacenes, falta de cuadros básicos sobre artículos de consumo, como medicinas y material y equipo de oficina, falta de mecanismo expedito para depurar los inventarios, etc.

Si se analiza el manejo de los almacenes. Se puede ver que las cuentas que se rinden a la Contaduría de la Federación, que por ley deben hacerse cada mes, no reflejan de ninguna manera la realidad de los movimientos y en muchas ocasiones se limitan a una simple relación de entradas y salidas de meses anteriores, sin los datos actualizados para conocer el valor real de activos. Pocas dependencias del Ejecutivo tienen al día sus controles sobre los movimientos de los activos fijos y bienes de consumo.

La falta de un control de los inventarios ha impedido establecer normas generales de adquisiciones, originando que éstas se realicen sin obedecer a programa de compras debidamente jerarquizado, adquiriéndose artículos que en ocasiones existen ya en los almacenes.

El control de los bienes es deficiente, lo que da lugar a que en muchas ocasiones los proveedores surtan artículos que no están de acuerdo con las especificaciones del pedido. El desconocimiento de las existencias origina grandes *stocks* que crean problemas de almacenamiento y representan inversiones innecesarias que elevan el costo de los programas a desarrollar.

Por último, la falta de un control preciso sobre los artículos propicia sustracciones de bienes en los almacenes de las dependencias del Ejecutivo.

4. El Manejo del Personal: *(Anexo 4).*

El Gobierno Federal ocupa más de medio millón de trabajadores en sus distintas actividades, lo que representa más del 4% de la población económicamente activa del país. El gran número de trabajadores al servicio del Estado demanda la utilización de sistemas y procedimientos adecuados para controlar y utilizar productivamente este importante sector de la población.

En algunas dependencias del Ejecutivo Federal, los sistemas para manejar el personal han ido modernizándose, con el objeto de hacerlos más eficientes. Sin embargo, en otras, los sistemas y procedimientos que utilizan las Direcciones o Departamentos de Personal y las Comisiones de Escalafón para controlar los movimientos de altas, bajas, licencias y ascensos, ocasionan errores con graves perjuicios para los trabajadores.

La estabilidad en el empleo que las reformas legales han acentuado, los aumentos en los salarios y las prestaciones sociales cada día más amplias, hacen que el servidor público forme parte ya de un grupo de trabajadores que dentro de la actividad nacional constituyen un sector distinguido. En consecuencia, es conveniente estructurar con base estricta en la capacidad, los sistemas de ascensos escalafonarios, de tal manera que la antigüedad solamente se considere en casos de igual competencia; de lo contrario, la situación que tan justamente han obtenido los trabajadores al servicio del Estado, se convertiría en privilegios de un grupo que, al no incrementar su productividad, dejaría de contribuir en forma eficiente a la buena marcha de la Administración Pública.

Por otra parte, el gobierno demanda cada vez mayor número de personal especializado y altamente calificado, y salvo excepciones, no existen sistemas que vayan desde el reclutamiento, selección y preparación del personal de nuevo ingreso, hasta la capacitación permanente del personal que se encuentra trabajando.

Las instituciones para capacitar a los empleados, funcionan en forma incipiente, por lo que todavía no rinden resultados positivos.

5. El Manejo de la Correspondencia y los Archivos: *(Anexo 5).*

La Administración Pública en México ha venido afrontando un problema que cada día se hace más agudo: el papeleo en las oficinas públicas es un obstáculo para la fluidez de los diversos trámites que deben desahogarse. Este problema singular, que afronta la Administración Pública, tiene su origen en la forma tradicional, larga y complicada, de formular comunicaciones entre las mismas dependencias.

En este aspecto, no existen normas precisas para el control de la correspondencia, las formas impresas y los archivos.

La correspondencia que reciben, elaboran o despachan las dependencias del Gobierno Federal, se maneja utilizando diversos procedimientos para su control y registro y, por lo que se refiere a su elaboración, se usan diversas formas y clases de papel.

El crecimiento natural de las actividades de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal ha determinado que se aumente el número de documentos que es necesario para integrar la historia o memoria de cada dependencia, y como consecuencia, ha aumentado el número de expedientes, así como el volumen de cada uno de ellos, lo que constituye un nuevo problema.

En el caso de los archivos, se presenta el mismo problema de anarquía, pues se utilizan diversos sistemas y procedimientos en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, y puede decirse que en general todos los archivos adolecen de serias deficiencias en su organización, tanto en su aspecto técnico como en el práctico.

Igualmente, por lo que se refiere al personal que maneja los archivos, en su mayor parte carece de preparación y no tiene interés en mejorar sus conocimientos.

Conclusiones:

A. La estructura administrativa del Gobierno Federal debe adaptarse a la dinámica del desarrollo económico, mediante el establecimiento de nuevos procedimientos y sistemas.
B. Es necesario modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de precisarle a cada dependencia del Ejecutivo las atribuciones que le corresponden, de acuerdo con su organización y su especialización.
C. Es indispensables perfeccionar la coordinación entre los distintos órganos de la Administración Pública, y organizarlos de tal manera que posean estructuras jurídico-administrativas similares, con reglamentos

interiores homogéneos que les permitan cumplir con las atribuciones que les señale la ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

D. Los sistemas para controlar el presupuesto dentro del Gobierno Federal, son en algunos casos deficientes, por lo que es conveniente adoptar procedimientos contables adecuados y uniformes en las distintas dependencias, con el objeto de tener información oportuna.

E. Es necesario dictar normas precisas que reglamenten las adquisiciones del Gobierno Federal, que suman la cantidad de 1,320 millones de pesos, para lograr precios adecuados y calidad en los artículos. Asimismo, es indispensable formular programas de adquisiciones que se deriven de los de trabajo; uniformar los sistemas de adquisiciones y abastecimiento y formular cuadros básicos de artículos de consumo general.

F. La mayor parte de las dependencias del Ejecutivo carecen de controles adecuados para manejar sus almacenes. Es conveniente implantarlos mediante sistemas técnicos, que permitan obtener un uso adecuado de los bienes almacenados y evitar el desperdicio que existe actualmente.

G. El Gobierno Federal ocupa a más de medio millón de trabajadores. Los sistemas modernos para manejar al personal no han sido adoptados por todas las dependencias oficiales. Subsisten deficiencias que originan que este gran volumen de mano de obra se aproveche en muchas ocasiones en forma inadecuada. Deben constituirse escalafones con base en la eficiencia, con el objeto de que la seguridad en el empleo, los aumentos de sueldo y las prestaciones sociales tan justamente obtenidas por los trabajadores al servicio del Estado, no se conviertan en privilegios de grupo.

H. Es conveniente implantar sistemas uniformes para seleccionar a los candidatos a ocupar plazas en el Gobierno Federal y capacitar a los trabajadores para que puedan desempeñar cargos más calificados.

I. El volumen de asuntos despachados por las dependencias del Ejecutivo Federal se incrementa constantemente. No existe coordinación entre los sistemas para controlar el trámite de lo correspondencia, los archivos y las formas impresos. Urge un sistema uniforme de control para evitar el papeleo que origina retrasos considerables en el trámite de los asuntos.

J. La planeación y coordinación de los sistemas y procedimientos administrativos en uso en el Gobierno Federal, es una necesidad inaplazable. No existe una institución que asesore a las dependencias del Ejecutivo sobre la conveniencia de implantar nuevos métodos, o bien que coordine los distintos sistemas y

procedimientos empleados por las dependencias del Ejecutivo. En consecuencia, se requiere una acción central para planear y coordinar los métodos y sistemas administrativos que requiere el Gobierno Federal para promover más eficientemente el desarrollo económico y social del país.

Proposición:

Se propone constituir una "COMISIÓN DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS" que tenga por objeto estudiar y proponer sistemas y procedimientos para hacer más eficiente la Administración Pública, elevando la productividad tanto de los trabajadores como de la inversión efectuada en equipo.

Se propone que esta Comisión forme parte de la dependencia encargada de llevar a cabo la planeación nacional. Estimamos que la parte más difícil de un Plan Nacional de Desarrollo es su ejecución, la cual requiere de una administración correcta. La ejecución de los programas, la coordinación y su control demandan sistemas administrativos eficientes; en consecuencia, la coordinación de los sistemas de la Administración Pública es parte del Plan Nacional de Desarrollo, y por lo tanto, creemos que esta Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos debe formar parte del organismo planificador. (Ver Gráfica anexa)

La Comisión integrará Comités de los que formarán parte las autoridades administrativas de las dependencias interesadas en determinada reforma administrativa. Los Comités estarán presididos por miembros calificados de la Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos, y los estudios que efectúen serán presentados a la consideración del Director de la Comisión y éste los someterá a su vez al acuerdo de la autoridad superior a la que esté adscrito. Los recomendaciones, en caso de aprobarse, serán sometidas al acuerdo del Presidente de la República, quien de considerarlo conveniente, expedirá el Acuerdo respectivo para que dichas normas sean de observancia general.

Se podrán constituir tantos Comités como asuntos concretos se requiera tratar, por ejemplo, Comité Coordinador de Reglamentos Interiores de las Secretarías, Comité de Sistemas y Procedimientos para el Control del Presupuesto, Comité para el Control y Manejo de los Almacenes, Comité para el Manejo y Adiestramiento del Personal Federal, Comité para Reglamentar las Adquisiciones del Gobierno Federal, etc.

El funcionamiento de Comités daría una gran flexibilidad al sistema, de tal manera que las medidas serían estudiadas por las dependencias directamente interesadas en su aplicación, y al dictarse el Acuerdo

Presidencial se contaría con el conocimiento previo y la aceptación de los interesados. En esta forma, quedaría eliminado uno de los principales obstáculos con los que se tropieza en la Administración, y que consiste en la resistencia para aceptar nuevos procedimientos cuando éstos no han sido del conocimiento previo de las personas encargadas de su aplicación.

Los Comités podrán integrarse con técnicos altamente calificados en la materia de que se trate, que presten servicios en las distintas Secretarías de Estado; este personal, una vez efectuado el trabajo, regresaría a sus oficinas de origen. Cuando se requiera, los Comités podrán asesorarse de técnicos especialistas ajenos al Gobierno Federal, contratándolos para trabajos determinados.

La Comisión estará constituida en consecuencia, por un núcleo pequeño de especialistas, que coordinen las labores y las dirijan, y los Comités por técnicos que trabajen en las distintas dependencias del Gobierno Federal, utilizándolos a medio tiempo o a tiempo completo, y sólo cuando sea necesario contratarán personal ajeno a las dependencias del Ejecutivo.

Este tipo de Comités ha tenido un gran éxito no solamente en los países desarrollados, como Francia y Holanda, sino también en los países en desarrollo, como la RAU e India. Tienen la ventaja de que en la elaboración de las normas administrativas participan con su experiencia las personas más calificadas del gobierno, sin que se incremente el aparato administrativo. Además, las normas que se proponen responden a necesidades de orden práctico y, al mismo tiempo, utilizan sistemas modernos y eficientes.

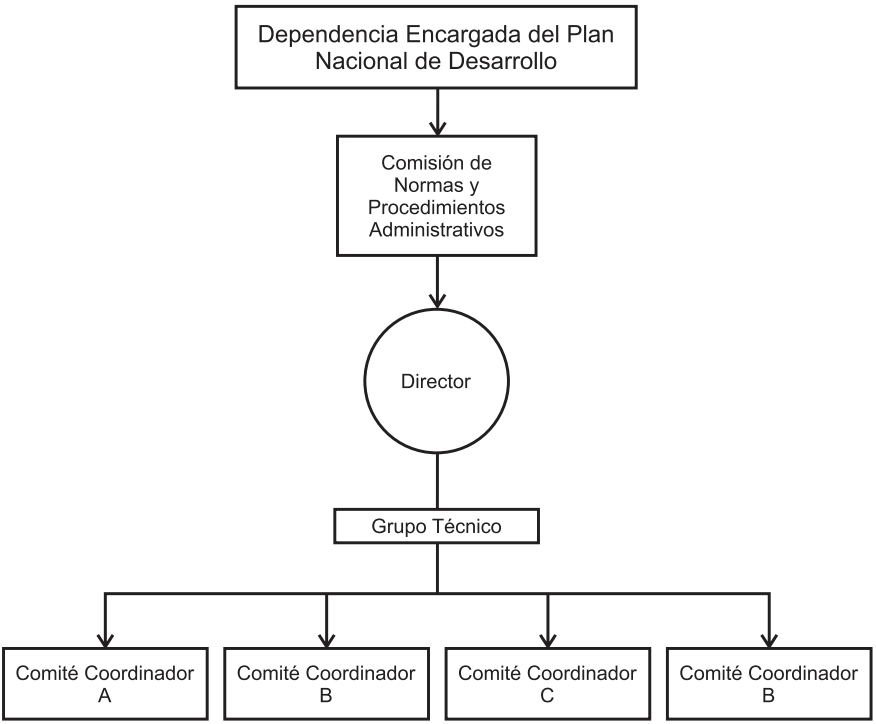
Una Comisión de este tipo, creemos, en poco tiempo podrá sentar las bases para modernizar la Administración Pública de México.

El cambio constitucional del Ejecutivo Federal, origina un clima favorable para las modificaciones administrativas; los nuevos funcionarios están dispuestos a revisar los procedimientos en uso, y por otra parte, los viejos trabajadores aceptan los cambios con menos resistencia.

Esto no quiere decir que se deban cambiar totalmente los sistemas, por el solo hecho de haber estado en uso varios años, sino que se deberá utilizar la experiencia de los trabajadores para que prevalezca la parte positiva de los antiguos sistemas y para que las nuevas disposiciones se apliquen con el mínimo de trastornos en la marcha de la administración. Los cambios que se introduzcan en los sistemas y en los procedimientos, se harán en forma paulatina, con el objeto de que su aplicación no origine trastornos en el despacho de los asuntos que tienen a su cargo las dependencias.

La integración de un Plan Nacional de Desarrollo en México, presenta una magnífica oportunidad para que simultáneamente con las medidas económicas que sea menester adoptar, se tomen las medidas administrativas que se estimen convenientes para que los organismos encargados de llevar a cabo los programas derivados del Plan, actúen en forma eficiente, de acuerdo con las normas y procedimientos que establece la Administración Pública moderna.

Andrés CASO LOMBARDO



Revista de Administración Pública

INAP

RAP 21, 1970

FACULTADES QUE OTORGA LA LEY AL PODER EJECUTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES

Adolfo Lugo Verduzco

La función administrativa del sector público en México hace residir su base jurídica en dos tipos de normas: el constitucional y el de las leyes ordinarias.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, existen dos elementos en el Poder Ejecutivo: el titular del Poder y sus órganos subalternos.

El titular del Poder Ejecutivo en México es el Presidente de la República, a quien la Constitución asigna tanto el carácter de órgano administrativo como el de órgano político.

La relación directa del Poder Ejecutivo respecto al Estado y a los otros órganos del mismo le confieren carácter de órgano político. El artículo 49 de la Constitución expresa que "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y el artículo 80 preceptúa que el Poder Ejecutivo "se deposita en un solo individuo que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El carácter de órgano administrativo del titular del Poder Ejecutivo se da al desahogar la función administrativa de acuerdo con el orden político establecido por el Poder Legislativo.

Ocupando el rango más alto en la jerarquía administrativa, el Presidente de la República concentra en su persona los poderes de decisión, de mando y jerárquico, que otorgan unidad en la administración.

Para auxiliar al Presidente de la República en las actividades propias de la función pública existen numerosos órganos auxiliares. El artículo 90 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para crear las Secretarías "para el despacho de los negocios del orden administrativo". El artículo

92 se refiere a otra categoría de organismos: los Departamentos Administrativos. Y el artículo 89 prevé la existencia de otros elementos que auxilian al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Los titulares de las Secretarías de Estado tienen un doble carácter: de orden político y administrativo. No así los Jefes de los Departamentos Administrativos, quienes únicamente tienen facultades de carácter administrativo.

La manifestación primaria de la función política de los Secretarios de Estado consiste en el ejercicio de los decretos o facultades de refrendar los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; facultad consignada en el artículo 92 de la propia Constitución de la cual carecen los jefes de los Departamentos Administrativos.

De acuerdo con el sistema presidencial mexicano –al que algunos tratadistas asignan características correspondientes al régimen parlamentario– la fracción primera del artículo 71 constitucional le confiere al Presidente de la República facultades para presentar iniciativas de ley. Esta disposición reviste interés para el Poder Ejecutivo ya que le otorga la posibilidad de proponer las medidas legislativas que estime más idóneas para el mejor cumplimiento de dichas funciones.

A su vez, el artículo 93 de la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para que los secretarios de Estado le informen sobre el estado que guardan los negocios a su cargo, sin embargo existe el “voto de censura”.

El artículo 131 faculta al Jefe del Ejecutivo para “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como de restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgentemente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, (y) la estabilidad de la producción nacional...”.

Ocupa un lugar muy importante lo relacionado con el territorio mexicano que de acuerdo con nuestro régimen jurídico es propiedad de la nación (artículo 27 constitucional), estando en facultad el Estado para crear la propiedad privada con las limitaciones y modalidades que le impone el interés público, pues se trata de una propiedad que cumple con una función social; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos nacionales susceptibles de apropiación.

En el orden económico, la fracción octava del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar esos mismos empréstitos”.

Por cuanto hace a la organización interna de las Secretarías de Estado, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 25 prevé que al frente de cada secretaría se encuentren: un secretario, un subsecretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos y un oficial mayor; y que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente al titular de la secretaría, quien podrá delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades no discrecionales (artículo 26).

Formando parte del escalafón jerárquico en el seno de cada secretaría se encuentran los directores, jefes de departamentos, de oficina o de sección.

Por lo que respecta a leyes ordinarias, las más íntimamente relacionadas con la actividad administrativa del Poder Ejecutivo son las siguientes:

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 constitucional, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Ingresos de la Federación.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP EDICIÓN ESPECIAL, 1982

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA (1958)[1]

Gabino Fraga Magaña

CAPÍTULO I
DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo 1°. El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, es el Jefe supremo de la Administración Pública Federal.

Artículo 2°. La elección, sustitución, situación jurídica y facultades del Presidente de la República, se regulan por las disposiciones relativas de la Constitución Federal.

Artículo 3°. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República se auxiliará en los siguientes organismos:

I. Secretarías de Estado;
II. Consejo de Ministros y Comisiones Intersecretariales;
III. Departamentos Administrativos;
IV. Gobiernos del Territorio de Quintana Roo;
V. Procuraduría General de la República;
VI. Instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal.

Artículo 4°. Las Secretarías de Estado serán las siguientes:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;

[1] Este documento constituye una de las muchas aportaciones del profesor Gabino Fraga al estudio de la administración pública. Seguramente fue elaborado con la mira de contribuir a la formación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, por lo que la época probable de su formulación es ese mismo año. La participación de Don Gabino Fraga fue en su calidad de Presidente del Instituto de Administración Pública. N. del D.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Economía;
Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
Secretaría de la Defensa Nacional;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Salubridad y Asistencia;
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Artículo 5°. Los Departamentos Administrativos, serán los siguientes:

Departamento de Planeación e Inversiones;
Departamento del Distrito Federal;
Departamento Agrario.

Artículo 6°. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

CAPÍTULO II
DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Artículo 7°. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. Presentar ante el Congreso Federal toda clase de iniciativas de ley que formule el Ejecutivo;
II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso Federal, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
III. Cuidar administrativamente de la exacta observancia de las leyes y decretos que se refieran a los asuntos de su competencia;
IV. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos y disciplina externa y dictar las medidas administrativas necesaria para hacer efectivas dichas disposiciones;
V. Administrar y publicar el “Diario Oficial” de la Federación;
VI. Compilar y publicar las disposiciones legales del Gobierno Federal;
VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión y con los gobiernos de los Estados;
VIII. Reunir los datos para la formación del informe que el Presidente de la República debe rendir, en los términos del artículo 66 constitucional, ante el Congreso;
IX. Tramitar todo lo relacionado con nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y Territorios Federales y de los Gobernadores de los Territorios;

X. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renuncias y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyen expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
XI. Intervenir y vigilar en las funciones electorales en los términos de las leyes relativas;
XII. Manejar el Archivo General de la Nación;
XIII. Aplicar la Ley de Expropiación por causas de utilidad pública en aquellos casos en que su aplicación no quede reservada, por razón de la materia, a otra Secretaría o Departamento de Estado;
XIV. Administrar las islas de ambos mares, sujetas a jurisdicción federal;
XV. Manejar el servicio nacional de identificación personal;
XVI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas en los términos de las leyes relativas;
XVII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores;
XVIII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;
XIX. Manejar el Calendario Oficial;
XX. Vigilar el cumplimiento y la exacta aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión;
XXI. Realizar los estudios y proyectos necesarios para la mejor organización de la Administración Pública en lo que se refiere a su personal, métodos de trabajo y procedimientos, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
XXII. En general, manejar todos aquellos asuntos de política interior que conforme a las leyes que sean de su competencia, o que competan al Ejecutivo Federal y no se hallen expresamente señalados a alguna Secretaría o Departamento de Estado.

Artículo 8°. Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I. Manejar las relaciones internacionales y por tanto intervenir en la celebración de toda clase de tratados, convenios y compromisos internacionales en los que el país sea parte;
II. Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;
III. Intervenir en todo lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales;
IV. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales;
V. Por medio de los agentes del servicio exterior:
   a) Velar por el buen nombre de México en el extranjero;
   b) Impartir protección a los mexicanos radicados en el extranjero;
   e) Cobrar derechos consulares y otros impuestos;
   d) Ejercer funciones federales y de registro civil;

VI. Conceder licencias, en los términos de las leyes respectivas, para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y de concesiones para la explotación de recursos naturales, así como para la formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades;
VII. Llevar el registro de propiedades adquiridas por extranjeros y de las concesiones que se otorguen para la explotación de recursos naturales, así como llevar el registro de formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades;
VIII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;
IX. Intervenir en la Junta Consultiva de Tratados de Comercio;
X. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
XI. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
XII. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir sus efectos en el extranjero y en aquellos del extranjero que hayan de surtirlos en la República;
XIII. Intervenir en la extradición conforme a la Ley o tratados en los exhortos internacionales para hacerlos llegar a su destino previo examen respecto de los que se remitan al extranjero, de que llenan los requisitos necesarios de forma para su diligenciación y estudio de la procedencia o improcedencia de los que lleguen al país, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes;
XIV. Conceder las autorizaciones y permisos que conforme a la Constitución y a otras leyes le corresponden;
XV. Intervenir en los institutos de carácter internacional de que el Gobierno Mexicano forme parte;
XVI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;
XVII. Dirigir la política demográfica en sus aspectos de migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como del turismo en colaboración con la Secretaría de Economía.

Artículo 9°. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás leyes fiscales relativas;
II. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales relativas del propio Distrito;
III. Formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Distrito Federal en los términos de las leyes respectivas;

IV. Dirigir los servicios de inspección y policías fiscales de la Federación y del Distrito Federal;
V. Llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal;
VI. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Departamento del Distrito Federal;
VII. Mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;
VIII. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y la local del Distrito Federal;
IX. Manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal;
X. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;
XI. Dirigir la política monetaria;
XII. Administrar las casas de moneda y ensaye;
XIII. Ejercer todas las atribuciones que le señalen las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y fianzas, así como la Ley Orgánica del Banco de México;
XIV. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes relativas a pensiones civiles y militares;
XV. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;
XVI. Justicia Fiscal de la Federación y del Distrito Federal;
XVII. Conservar y administrar los bienes nacionales y nacionalizados en los términos de las leyes respectivas;
XVIII. Presidir las Juntas de Mejoras Materiales y Administradoras del 2% y 3% sobre impuestos a la importación y exportación y vigilar que estas participaciones se apliquen a los fines señalados por la Ley respectiva;
XIX. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos.
XX. Intervenir en la inversión de las participaciones que otorgue la Ley de Ingresos de la Federación y que deban destinarse a un fin determinado con la sola salvedad de los casos que la ley exceptúa expresamente;
XXI. Practicar visitar, reconocimientos de existencia en almacén, inspecciones, con objeto de ejercer la vigilancia que la ley le encomienda.

Artículo 10°. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional:

I. Intervenir en todos los aspectos de organización, administración y preparación del Ejército, Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea Nacionales y de sus respectivas reservas;

II. Conceder los retiros del Ejército, Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de las Reservas Nacionales, e intervenir en las pensiones correspondientes;
III. Manejar la Guardia Nacional al servicio de la Federación, así como los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados;
IV. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales generales;
V. Asesorar al Gobierno desde el punto de vista militar en la construcción de toda clase de vías de comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas;
VI. Manejar las colonias militares;
VII. Manejar los almacenes y estaciones de combustibles militares;
VIII. Administrar la Justicia Militar;
IX. Organizar los servicios de Sanidad Militar;
X. Conceder indultos en delitos de Orden Militar;
XI. Manejar la movilización del país en casos de guerra;
XII. Formular los planes para la defensa nacional;
XIII. Fabricar y adquirir armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales destinados a las Instituciones Armadas, al efecto, dependerán de la Secretaría de la Defensa Nacional:
   a) La Fábrica Nacional de Cartuchos;
   b) La Función Nacional de Artillería, el Laboratorio de Municiones y Artificios y Maestranzas de Artillería;
   e) La Fábrica de Pólvora y Explosivos;
   d) La Fábrica Nacional de Armas;
   e) El Laboratorio Nacional de Medicinas, Productos Químicos y Materiales de Curación;
   f) La Fábrica Nacional de Vestuario y Equipo, la planta de curtiduría y los talleres anexos;
   g) Los Talleres Nacionales de Aeronáutica y Marina;
XIV. Vigilar que se hagan efectivos los beneficios y obligaciones que correspondan al personal del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea Nacionales, de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables;
XV. Mantener la soberanía Nacional en aguas territoriales, así como vigilar las costas, para ello organizará y manejará la policía Marítima;
XVI. Organizar y manejar los archivos y las estadísticas del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales;
XVII. Reglamentar y autorizar la portación de armas a los empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución.

Artículo 11°. Corresponde a la Secretaría de Economía:

I. Intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la

producción agrícola, ganadera, forestal, de caza y pesca. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales y de caza, deberán contar con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;

II. Intervenir en las ventas de primera mano cuando los productores las hagan directamente a comerciantes radicados en el extranjero;

III. Intervenir en la organización, y fomento del comercio interior y exterior del país, así como en las instituciones nacionales de crédito establecidas para fomentar dicho comercio;

IV. Intervenir en la producción de la minería, del petróleo y demás combustibles minerales;

V. Llevar el catastro petrolero y minero;

VI. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional en las formadas por las aguas marinas;

VII. Vigilar las reservas nacionales;

VIII. Intervenir en las industrias extractivas de transformación, así como en la energía eléctrica;

IX. Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

X. Llevar la estadística general del país;

XI. Intervenir en los términos de las leyes relativas a las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;

XII. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;

XIII. Ejercer vigilancia, en los términos de las leyes respectivas, sobre toda clase de pesas, medidas y normas;

XIV. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial;

XV. En general, ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señalen las leyes y reglamentos del artículo 28 de la Constitución.

Artículo 12°. Corresponde a la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero:

I. Organizar y fomentar la producción agrícola, forestal, ganadera, de caza, la fauna, la flora y la pesca marítimas, fluviales y lacustres en todos sus aspectos;

II. Difundir los métodos y procedimientos destinados a obtener mejores rendimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería, de la caza, de la fauna, de la flora marítima, fluvial y lacustre y de la pesca;

III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal, ganadero y pesquero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IV. Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario;
V. Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola;
VI. Vigilar la explotación de los recursos forestales, de la fauna y flora marítimas, fluviales y lacustres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. Al efecto, organizará y manejará el servicio de policía necesario y podrá decretar vedas forestales, de caza y de pesca;
VII. Organizar y administrar en los parques nacionales cotos de caza;
VIII. Forestar y reforestar, organizando al efecto viveros de plantas;
IX. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos nacionales;
X. Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos con la cooperación de las autoridades locales;
XI. Organizar el registro agrario nacional, con la cooperación del Departamento Agrario;
XII. Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos o notables del país;
XIII. Hacer el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos;
XIV. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura;
XV. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, forestales, y de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, de casa y de pesca, estableciendo para ello estaciones experimentales, laboratorios y viveros de plantas, estaciones de cría, postas de reproducción, semilleros, etc.;
XVI. Organizar y administrar museos nacionales de la flora y la fauna terrestres y marítimas, fluviales y lacustres;
XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, forestales, de caza y de pesca;
XVIII. Organizar y administrar parques zoológicos, jardines botánicos y arboledas;
XIX. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y la fauna terrestres, marítimas, fluviales y lacustres del país, para su estudio y explotación;
XX. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna;
XXI. Dirigir y organizar los estudios geográficos y cartográficos de la República;
XXII. Dirigir y organizar los estudios, trabajos y servicios de meteorología;

XXIII. Hacer exploraciones geográficas;
XXIV. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;
XXV. Estudiar las condiciones de la vida rural del país con objeto de determinar los procedimientos para mejorarlas;
XXVI. Cuidar de la conservación de los suelos;
XXVII. Manejar la política de colonización con la cooperación de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
XXVIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego;
XXIX. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrografía en cuencas, cauce y álveos de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas;
XXX. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía cuando se trate de aprovechamiento para la generación de energía eléctrica;
XXXI. Administrar, controlar, reglamentar el aprovechamiento de las cuencas, cauces y álveos de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes;
XXXII. Construir las obras hidráulicas necesarias para la capacitación y derivación de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas así como para el riego, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos;
XXXIII. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, mediante la protección de las cuencas alimentadoras, así como de las obras de corrección torrencial, con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero cuando así sea necesario;
XXXIV. El estudio de los suelos en relación con el aprovechamiento de las aguas para fines de riego;
XXXV. Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos;
XXXVI. Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México;
XXXVII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones y las de navegalidad;
XXXVIII. Ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuencia de Tratados Internacionales, en cooperación con las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 13°. Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

I. Organizar y manejar las comunicaciones postales en todos sus aspectos;

II. Intervenir en las comunicaciones eléctricas en su aspecto de:
   a) Servicio público nacional e internacional de comunicaciones y giros, bien por medio de la red nacional telegráfica o por instalaciones de radio comunicación internacionales o por contratos y convenios con compañías telegráficas y telefónicas, cablegráficas y radiotelegráficas,
   b) Concesiones para el establecimiento y explotación de sistemas telegráficos, telefónicos y cablegráficos particulares y su vigilancia;
III. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de estaciones inalámbricas;
IV. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de instalaciones radiodifusoras comerciales, así como su vigilancia técnica;
V. Otorgar permisos para la operación de instalaciones radio experimentales, culturales, de radiodifusión y de aficionados, así como su vigilancia;
VI. Intervenir en la organización, manejo y explotación de los servicios de comunicación terrestres, aéreos y marítimos;
VII. Intervenir en la construcción de obras públicas, en sus aspectos de:
   a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federales;
   b) Construcción de caminos federales;
   c) Construcción de caminos en cooperación con los Estados;
   d) Concesiones para la construcción y explotación de caminos y puentes;
   e) Concesión de permisos de ruta para pasajeros, expreso y carga en caminos nacionales o de concesión federal;
   f) Inspección y policía de caminos nacionales y de concesión federal;
   g) Intervención en los que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sean construidos por la Federación o bien por concesiones otorgadas a particulares;
   h) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el ramo de la defensa nacional;
VIII. Intervenir en todo lo relacionado con la fijación de tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte, de maniobra de carga y descarga, estiba y desestiba, alijo, acarreo, pilotaje en puerto, etc.;
IX. Intervenir en todas las obras relacionadas con puertos y faros, así como en su conservación;
X. Intervenir en la organización de la marina mercante.

Artículo 14°. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

I. Educación primaria urbana, semiurbana y rural, así como la educación preescolar y los jardines de niños;
II. Educación secundaria;
III. Enseñanza normal, urbana y rural;
IV. Enseñanza técnica, industrial y comercial, incluyendo la Educación que se imparta a los adultos;
V. Enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
VI. Enseñanza superior, profesional y física;
VII. Educación artística;
VIII. Escuelas oficiales en el Distrito y Territorios Federales; con exclusión de las que dependan de otras Secretarías y Departamentos de Estado;
IX. Escuelas de todas clases establecidas por la Federación en la República, con la excepción señalada en la última parte del inciso anterior;
X. Ejercer la vigilancia necesaria para que cumpla las disposiciones sobre educación pre-escolar, primaria, secundaria y normal en las escuelas particulares y sobre educación técnica, industrial, comercial y superior que se imparta en las escuelas particulares que se incorporen al sistema federal de educación de acuerdo con los reglamentos relativos;
XI. Ejercer la vigilancia necesaria sobre educación pública en el país en todos sus grados;
XII. Vigilar las escuelas sostenidas por los patrones en cumplimientos de las disposiciones del artículo 123 de la Constitución;
XIII. Organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos;
XIV. Organizar y administrar bibliotecas con exclusión de las que dependan de otras Secretarías o Departamentos de Estado;
XV. Formular el escalafón del magisterio y organizar el seguro del maestro;
XVI. Patrocinar la organización de concursos científicos y participar en los organizados en el país y en el extranjero;
XVII. Organizar y manejar el registro de la propiedad literaria y artística;
XVIII. Conceder pensiones para realizar estudios o investigaciones en el extranjero;
XIX. Fomentar el teatro, particularmente el nacional;
XX. Proteger y conservar los monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas o pintorescas y lugares de belleza natural;
XXI. Organizar exposiciones artísticas, representaciones y concursos teatrales, cinematográficos y artísticos;
XXII. Dirigir y administrar escuelas universitarias, museos artísticos y agencias culturales establecidas y sostenidas por la Federación con exclusión de las que dependan de otras Secretarías o Departamentos de Estado;

XXIII. Revalidar estudios, diplomas, títulos o grados de escuelas similares a las que dependan de la propia Secretaría;
XXIV. Vigilar el ejercicio de las profesiones;
XXV. Organizar misiones culturales;
XXVI. Dirigir la educación física en todas las dependencias oficiales, así como fomentar las actividades deportivas en organizaciones o institutos particulares;
XXVII. Organizar desfiles atléticos y toda clase de eventos deportivos, cuando no sean puramente internos o de alguna dependencia oficial;
XXVIII. Intervenir en la participación de México en los concursos atléticos internacionales;
XXIX. Intervenir en la confederación deportiva y manejar la Escuela Nacional de Educación Física;
XXX. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con previo acuerdo del Presidente de la República para lograr que la acción coordinada del Poder Público redunde en provecho de los indígenas;
XXXI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las del Estado todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos aborígenes de población;
XXXII. Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que forman parte de la red nacional y de las que dependan de la Secretaría de la Defensa Nacional;
XXXIII. Autorizar la exhibición comercial de las películas cinematográficas en toda la República y controlar la exportación de las producidas en el país en los términos del reglamento que se expida.

Artículo 15°. Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

I. Crear y administrar establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional;
II. Prestar servicios coordinados de asistencia pública en las entidades Federativas;
III. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;
IV. Manejar la lotería nacional y administrar sus recursos;
V. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada con el propósito de que se cumpla correctamente con la voluntad de sus fundadores, en los términos de las leyes relativas;
VI. Integrar los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores;
VII. Administrar los fondos ministrados por el Gobierno Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así

como los bienes que en el futuro se asignen para tales fines, con la debida intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con sus facultades legales;

VIII. Administrar y sostener hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares dedicados a la asistencia pública, escuelas, colegios, internados, talleres, y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública; casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos, y centros de asistencia para niños; establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social;

IX. Procurar suprimir la mendicidad en todas sus formas y otros vicios sociales, previniendo y atacando a la miseria;

X. Impartir asistencia a la maternidad y a la infancia ejidal, campesina y obrera;

XI. Dirigir, vigilar y coordinar la asistencia social a la maternidad y a la infancia, por instituciones públicas o privadas;

XII. Prevención social sobre niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado;

XIII. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

XIV. La administración y policías sanitarias generales de la República, a excepción de la agropecuaria, en cuanto se relacione con la salud humana;

XV. La administración y policías sanitarias especiales en los puertos, costas y fronteras con excepción de la agropecuaria, cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XVI. El control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de comestibles y bebidas;

XVII. Higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con la salud humana por medio de los alimentos;

XVIII. Control de la preparación, aplicación e importación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIX. Control sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de drogas y productos medicinales a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en los Convenios de Ginebra;

XX. Medidas contra las enfermedades transmisibles;

XXI. Medidas contra las plagas sociales que afecten la salud;

XXII. Lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías;

XXIII. Medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad, higiene industrial, excepto la parte que se relaciona con la prevención social en el trabajo;

XXIV. Escuelas, institutos y servicios de higiene en toda la república, exceptuando aquellos que se relacionen exclusivamente con la sanidad animal;

XXV. Congresos sanitarios;
XXVI. Coordinación de servicios sanitarios con los Estados, Distrito y Territorios Federales;
XXVII. Intervenir en todo lo relacionado con la introducción del servicio de agua potable y de drenaje con la cooperación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas cuando sea necesario;
XXVIII. En general, la vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y sus reglamentos, así como los estudios de iniciativas de los mismos.

Artículo 16°. Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social:

I. Vigilar la observancia de los preceptos contenidos en el artículo 123 de la Constitución Federal y demás relativos, así como la Ley Federal del Trabajo y su reglamento, en relación con las industrias y zonas especificadas en la fracción XXXI del mismo artículo constitucional;
II. Hacer el reconocimiento y llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de carácter federal;
III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero en los términos de las leyes del Trabajo, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía y Relaciones Exteriores;
IV. Proponer las medidas de seguridad e higiene industrial más convenientes para la protección de los trabajadores;
V. Establecer la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
VI. Estudiar y ofrecer oportunidades de trabajo para los desocupados;
VII. Estudiar y preparar toda clase de iniciativas relacionadas con las Leyes Federales del Trabajo y sus reglamentos;
VIII. Estudiar los problemas de la clase trabajadora;
IX. Organizar y patrocinar exposiciones y establecer museos de trabajo y previsión social;
X. Intervenir en los congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo;
XI. Intervenir en todos los asuntos relacionados con el Seguro Social.

Artículo 17°. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación resolverá a qué dependencia corresponde el despacho de dicho asunto.

Artículo 18°. El personal de las Secretarías de Estado estará constituido por:

I. El Secretario del Despacho;
II. El Subsecretario;
III. El Oficial Mayor;
IV. Los Directores, Jefes de Departamento y empleados que determinen los reglamentos interiores de cada Secretaría y el presupuesto anual de egresos de la federación. Cuando las necesidades de una Secretaría lo exijan, podrá haber varios Subsecretarios u Oficiales Mayores, siempre que la creación de esos cargos se autoricen por acuerdo presidencial y por el Presupuesto de Egresos respectivo.

Artículo 19°. Los secretarios de Estado tendrán las siguientes funciones:

I. Refrendar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que correspondan a su ramo como condición especial para que aquellos sean obedecidos, según lo previene el artículo 92 Constitucional;
II. Dar cuenta al Congreso al abrir su periodo de sesiones del estado que guarda su Secretaría;
III. Presentarse a informar a cualquiera de las Cámaras cuando sea citado en los términos del artículo 93 de la Constitución Federal;
IV. Despachar y resolver los asuntos de su competencia con acuerdo del Presidente de la República;
V. Dirigir e inspeccionar la organización y funcionamiento de su Secretaría;
VI. Intervenir en la designación, remoción, ascenso y cese, y ejercer la facultad disciplinaria respecto del personal de la Secretaría en los términos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión;
VII. Resolver las contiendas que surjan entre los departamentos o autoridades dependientes de la Secretaría;
VIII. Resolver en definitiva, en los casos que determine la Ley, los recursos promovidos en la vía administrativa contra actos de los organismos y autoridades subalternas;
IX. Los demás que les atribuyan las leyes.

Artículo 20°. Los subsecretarios y Oficiales Mayores, en su carácter de auxiliares inmediatos del Secretario, prestarán su asistencia técnica y administrativa al titular respectivo; se encargarán de poner en estado de resolución para ser sometidos al Secretario todos los asuntos respecto de los cuales no hayan recibido delegación de facultades en los términos del artículo 23 de esta Ley; llevarán la firma de las resoluciones de la Secretaría acordadas por su conducto; regularán la buena marcha de las

oficinas, en cuanto a su personal y métodos de trabajo, procurando la mayor eficiencia y economía en las labores y el pronto despacho de los asuntos.

Artículo 21°. El Subsecretario será el sustituto legal del Secretario en sus faltas temporales, o en las definitivas en tanto no se designe nuevo titular. Sólo en tales casos podrá ejercer como encargado del despacho, las funciones constitucionales señaladas en los incisos a), b) y e) del artículo 19.

En las Secretarías en que exista más de un Subsecretario, el Presidente determinará en cada caso, cuál de los Subsecretarios debe sustituir en su ausencia al titular.

Artículo 22°. Los Directores, Jefes de Departamento y los demás órganos de cada Secretaría, tendrán la competencia específica que determinen los reglamentos internos.

Artículo 23°. Para la mejor organización y división del trabajo dentro de cada Secretaría, el titular podrá delegar alguna o algunas de sus facultades administrativas en funcionarios subalternos, principalmente cuando se trate de ejecución no discrecional de la ley.

La delegación se hará para casos especiales o para determinados ramos y fijará los lineamientos para su ejercicio correspondiente. En estos casos, si las leyes otorgarán algún recurso administrativo, el Secretario deberá resolver como superior jerárquico. Si no existe tal recurso, o no se hizo valer, el acto realizado por delegación se reputará para todos los efectos legales, como acto del Secretario correspondiente. Las resoluciones dictadas en uso de facultades delegadas, harán constar expresamente esa circunstancia.

Artículo 24°. La delegación a que se refiere el artículo anterior, y que lleva consigo la facultad de firmar las resoluciones y comunicaciones respectivas, deberá hacerse por acuerdo expreso del Secretario con aprobación del Presidente de la República; se publicará en el Diario Oficial de la Federación, será revocable en cualquier tiempo y no podrá ser subdelegada.

CAPÍTULO III
DEL CONSEJO DE MINISTROS Y DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

Artículo 25°. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución General, el Consejo de Ministros se integrará por los Secretarios de Estado que esta Ley establece, presididos por el Jefe del Ejecutivo.

Para que sus decisiones tengan validez se requerirá la concurrencia y el voto de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionadas.

A la reunión del Consejo se citará a los Jefes de los Departamentos Administrativos y al Procurador General de la República que concurrirán con voz pero sin voto.

Artículo 26°. En los casos que por su importancia y repercusión en la vida nacional el Presidente de la República considere necesaria la intervención de todos los miembros del Gobierno, convocará a una reunión del Consejo de Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Procurador General de la República, para que sugieran las medidas para hacer frente a la situación, debiendo concurrir las dos terceras partes de los funcionarios citados y una votación por mayoría absoluta en caso de adoptarse una resolución.

Tanto en este caso como en el del artículo anterior los acuerdos adoptados se harán constar en el acta de la sesión fungiendo como Secretario que la autorice, la persona que designe el Presidente de la República.

Artículo 27°. El Secretario al que corresponda la Materia sobre la que verse la resolución del Consejo, quedará encargado de su fiel ejecución y ninguna Secretaría ni Departamento Administrativo podrá dictar resoluciones que sean contrarias u obstruyan su cumplimiento.

Artículo 28°. El Presidente de la República podrá mediante Decreto constituir Comisiones intersecretariales cuando se trate de cuestiones en las que intervengan en diferentes aspectos varias Secretarías de Estado y sea necesario coordinar la acción de ellas para formar un programa de acción conjunta;

Artículo 29°. Las Comisiones Intersecretariales podrán ser de carácter transitorio o permanente; se integrarán por los titulares de las Secretarías interesadas, quienes podrán designar el funcionario que los represente en las reuniones que se celebren y podrán asesorarse con el personal técnico de las Secretarías que formen parte de la Comisión.

Artículo 30°. Las reuniones serán presididas por uno de los representantes de las Secretarías, quienes se turnarán por rotación la presidencia, dentro de los plazos que convengan y que no podrá ser mayor de seis meses.

Las resoluciones que adopten deberán serlo por unanimidad y en caso de disidencia de alguno de los miembros, se pondrá el caso en conocimiento del Presidente para que decida. Los acuerdos tomados serán dados a conocer al Presidente de la República por el Presidente en turno de la

Comisión y serán ejecutados en sus respectivos ramos por todas las Secretarías intervinientes.

Artículo 31°. La Comisión tendrá un Secretario General que se encargará del manejo administrativo, de las oficinas.

CAPÍTULO IV
DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 32°. Corresponde al Departamento de Planeación e Inversiones:

I. La coordinación de los programas de las diversas dependencias del Ejecutivo, a fin de formar periódicamente el plan general y los lineamientos de la actuación de la Administración Pública Federal;
II. Estudiar los proyectos de inversión de las diversas dependencias del Gobierno Federal, a fin de evaluar su beneficio económico social, haciendo una graduación de las inversiones propuestas, de acuerdo, con su importancia para determinar en función de las posibilidades financieras del propio Gobierno, el orden en que deben ser realizados;
III. Elaborar estudios generales sobre los distintos temas, aspectos y relaciones de las inversiones públicas para formular una política de inversiones gubernamentales;
IV. El control administrativo y la sobrevigilancia financiera en los términos de esta ley, de las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal;
V. Las demás que le señalen las leyes;
VI. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
VII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos;
VIII. Realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

Artículo 33°. Corresponde al Departamento Agrario:

I. Aplicar los preceptos de carácter agrario del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias, y por tanto, dotar y restituir tierras y aguas a los núcleos de población rural de conformidad con aquellos preceptos;
II. Intervenir en el parcelamiento ejidal;

III. Crear nuevos centros de población agrícola;
IV. Hacer el catastro de las propiedades ejidales comunales e inafectables, para lo cual contará con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
V. Conocer de las cuestiones relativas al límite de terrenos comunales;
VI. Hacer el reconocimiento y titulación comunal de los pueblos.

Artículo 34°. Corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos del Gobierno de esa entidad en los términos de su Ley Orgánica.

Artículo 35°. El Presidente de la República tendrá a su cargo los Departamentos Administrativos y actuará por conducto de los Jefes de los propios Departamentos.

El personal de los Departamentos, se integrará además del jefe correspondiente, con el Secretario General, con el Oficial Mayor y los demás empleados y comisiones consultivas que determinen los reglamentos interiores y el Presupuesto anual de Egresos de la Federación.

Artículo 36°. Los Jefes de Departamentos tendrán las facultades administrativas que para los Secretarios de Estado se establecen en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII, del artículo 19 de esta ley. Sin necesidad de refrendo darán cumplimiento a los reglamentos, acuerdos y órdenes que dicte el Presidente en los asuntos que a cada Departamento correspondan.

Artículo 37°. Son aplicables en lo conducente a los Departamentos Administrativos, las disposiciones de los artículos 20, 22, 23 y 24 de esta ley.

CAPÍTULO V
DEL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS

Artículo 38°. El gobierno del Territorio de la Baja California y el del Territorio de Quintana Roo estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Acordarán con el Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 39°. La organización y funcionamiento de los Gobiernos de los Territorios se regulará por las leyes que expida el Congreso en los términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

CAPÍTULO VI
DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 40°. El Procurador General de República que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; tendrá en el orden administrativo las siguientes funciones:

I. Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas de carácter administrativo para hacer cesar las violaciones;
II. Emitir su consejo jurídico respecto de los asuntos que lo requieran y que sean de la competencia del Consejo de Ministros o de las Comisiones Intersecretariales;
III. Dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal en que se le solicite su consejo jurídico, por los Secretarios de Estado o por los Jefes de Departamentos Administrativos;
IV. Representar el Gobierno Federal ante los Tribunales en los casos señalados en la Constitución, en la Ley Orgánica respectiva y en la presente Ley;
V. Tramitar todo lo relacionado con el ejercicio de la facultad del Ejecutivo para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Administrativo Federal, así mismo con lo relacionado con la destitución de dichos funcionarios en los términos que establecen las leyes;
VI. Organizar la defensa y previsión social contra la delincuencia, estableciendo tribunales para menores, escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales, colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios, ejecutando las sanciones, tramitando indultos y conmutación de penas, así como la retención por delitos del orden federal;
VII. Facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones;
VIII. Las demás que esta ley le señale.

CAPÍTULO VII
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Artículo 41°. Los organismos descentralizados o establecimientos públicos son las personas morales creadas por una Ley para auxiliar a la Administración en la prestación de un servicio público, en la explotación de recursos naturales o en la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social, siempre que la realización de esos objetos estén atribuidos al Poder Público.

Dichos organismos tendrán el patrimonio que el Estado afecte especialmente al fin de su institución y gozarán, en la medida y términos de la presente ley y de la de su creación, de la libertad necesaria para adoptar las decisiones y resoluciones propias de las actividades que les estén encomendadas.

Artículo 42°. Los establecimientos públicos quedarán a cargo de los Consejos, Juntas o Comisiones que las leyes especiales determinen y de un Director, Gerente o Administrador que será designado por el Presidente de la República o por aquellos Consejos, Juntas o Comisiones de acuerdo con las propias leyes. El Director será el conducto para informar a este funcionario de la marcha de la institución y para someterle los presupuestos y programas que sean formulados por dichos Consejos, Juntas o Comisiones.

Artículo 43°. Las empresas de participación estatal son las instituciones cuya creación se autorice por una Ley y que se constituyen, adoptando las formas de derecho común para las empresas privadas, con objeto de auxiliar el desarrollo de las actividades financieras propias del Estado o de fomentar e impulsar la actividad de los particulares, siempre que estos no tengan organizaciones adecuadas para ello, o sean insuficientes para las necesidades de la colectividad.

Para los efectos de esta ley, las empresas de participación estatal deberán satisfacer alguno de los siguientes requisitos:

I. Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directa, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos;
II. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones;
III. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

Artículo 44°. Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal quedan sujetos al control administrativo y a la supervisión financiera del Presidente de la República quien los ejercerá por conducto del Departamento de Planeación e Inversiones.

Artículo 45°. Los organismos descentralizados someterán a aprobación del Ejecutivo, durante la primera quincena del mes de octubre de cada uno, los programas de actividades, los proyectos de financiamiento y los presupuestos de ingresos y de egresos para el año siguiente. Igualmente

someterán en su oportunidad, las modificaciones que deben realizarse en los programas, proyectos o presupuestos aprobados.

Artículo 46°. Los organismos a que este capítulo se refiere adoptarán y llevarán su contabilidad en la forma que técnicamente resulte más adecuada; pero en todo caso habrá estricto rigor en la comprobación de los ingresos y egresos, sin que sea necesario que éstos se sujeten a las formalidades establecidas para el manejo de fondos de la Administración General.

Deberán publicar semestralmente en el Diario Oficial y en los periódicos de mayor circulación un estado de contabilidad. El balance anual una vez aprobado por el Departamento de Planeación e Inversiones, será publicado en igual forma y se anexará como informe a la cuenta pública que el Ejecutivo Federal debe rendir al Congreso de la Unión en los términos del artículo 65 constitucional.

Artículo 47°. Para la eficaz supervisión financiera que corresponde al Presidente de la República, éste puede designar por conducto del Departamento de Planeación de Inversiones, un comisario que tendrá voz en los órganos directivos y podrá vetar las resoluciones que se aparten del programa o del presupuesto aprobado. Igualmente tendrán lo conducente a las facultades que la ley mercantil otorga a los comisarios de las sociedades por acciones.

Artículo 48°. No podrán desempeñar el carácter de comisario:

I. Las personas que desempeñan un cargo de elección popular;
II. Los empleados de los organismos;
III. Los parientes consanguíneos, colaterales o afines de los funcionarios de los propios organismos.

Artículos 49°. Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo, que se dictará a través del Departamento de Planeación e Inversiones, cuando a su juicio así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la Institución. Podrán igualmente emitirse bonos u obligaciones que se regirán en lo conducente por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Otorgada la autorización a que se refiere el párrafo anterior los bienes quedarán sometidos de pleno derecho a las reglas del derecho común y los acreedores podrán ejercitar respecto de ellos todas las acciones que les correspondan, sin limitación alguna. La Federación no será parte en los juicios que con este motivo se inicien.

Artículo 50°. La situación de los empleados de los organismos descentralizados se regirá por las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, con las excepciones que en el mismo se consignan.

La situación de los empleados de las empresas de participación estatal se regirá por las normas aplicables a las empresas privadas.

CAPÍTULO VIII
DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Artículo 51°. Los reglamentos, decretos, órdenes y actos del Presidente de la República y de las demás Autoridades Administrativas, deberán ajustarse a las Ley sin que puedan contrariar, modificar o adicionar ninguno de sus mandamientos ni suplicar la falta de éstos en las materias de la competencia del Poder Legislativo.

Artículos 52°. La facultad de expedir reglamentos para la eficaz observancia de las Leyes, corresponde exclusivamente al Presidente de la República, quien no podrá delegarla en ninguna otra Autoridad.

Las Secretarías de Estado y los Jefes de Departamento, así como los órganos superiores de los establecimientos públicos, estarán facultados para regular el funcionamiento interno de sus respectivas dependencias mediante instrucciones o circulares dirigidas a sus inferiores jerárquicos.

Artículo 53°. Adoptarán la forma del Decreto las resoluciones dictadas por el Presidente de la República en los casos en que así lo establezcan las leyes respectivas o cuando éstas requieran la intervención directa de aquél alto funcionario.

Las demás resoluciones del Presidente de la República, tendrán el carácter de órdenes o acuerdos.

Artículo 54°. Las resoluciones de carácter general que expida el Presidente de la República en uso de su competencia constitucional, cuando su materia pertenezca a una o más secretarías de Estado, requerirán el refrendo de los titulares respectivos y surtirán sus efectos, a falta de determinación expresa, a partir de la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Las resoluciones presidenciales de carácter individual, para surtir efectos respecto de los particulares, necesitarán ser notificadas directamente a éstos y si se trata de materias de la competencia de una Secretaría de Estado, deberán ser refrendadas por el titular de la misma.

Artículo 55°. Las resoluciones, acuerdos y actos emanados de las autoridades administrativas distintas del Presidente de la República,

además de lo establecido por el artículo 51 de esta Ley, deberán ajustarse a las resoluciones presidenciales y en su caso los acuerdos tomados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Intersecretariales.

Artículo 56°. El silencio de las autoridades administrativas se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o a falta de término señalado, en sesenta días. Por lo mismo, el particular podrá esperar la resolución expresa de la Administración o formular los recursos procedentes a partir del vencimiento de aquellos plazos.

Artículo 57°. Los contratos de obras públicas que celebren los órganos de la Administración, se otorgarán mediante adjudicación pública, previa convocatoria hecha en los diarios de mayor circulación en la que se señale el objeto y términos del contrato, y el día y la hora para la apertura de los sobres que presenten los postores.

El contrato se adjudicará al postor que ofrezca las mejores condiciones y garantías de solvencia y eficacia para la ejecución de la obra.

Sin embargo, la Administración discrecionalmente podrá celebrar contrato de obras públicas por acuerdo directo, o por concurso limitado a determinados contratistas de reconocida solvencia y capacidad para la obra, en los siguientes casos:

I. Cuando la adjudicación pública ha resultado infructuosa porque ninguna propuesta haya sido presentada o porque los precios ofrecidos se considerasen inaceptables;
II. Cuando la urgencia de la ejecución de la obra así lo amerite;
III. Cuando convenga al Gobierno mantener en secreto la ejecución de la obra;
IV. Cuando el contrato sea eminentemente técnico;
V. Cuando se trate de obras hechas a título de ensayo;
VI. Cuando el valor pecuario del contrato no exceda de la cantidad de $ 10,000.00.
VII. Cuando el objeto del contrato recaiga sobre obras de arte o de precisión.
La administración, celebrará contratos por acuerdo directo:
a) Cuando se refieran a objetos cuyo preseedor sea único.
b) Cuando recaigan sobre objetos registrados o patentados.

Artículo 58°. Contra las resoluciones dictadas por los órganos de la administración sólo precederán los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos especiales.

Estos recursos serán interpuestos por escrito en el que se precisen los agravios que cause la resolución impugnada y se haga ofrecimiento de pruebas.

El escrito será presentado directamente dentro de los 15 días siguientes al que surta efecto la notificación del acto que se impugna, ante la autoridad que deba resolverlo; pero si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar en que reside la autoridad citada, podrá enviar su escrito, dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien, presentarlo ante la autoridad que haya dictado la resolución que se impugna, o ante la autoridad que le notificó la misma resolución.

Cuando las leyes o reglamentos no establezcan expresamente algún recurso administrativo, será improcedente cualquiera instancia de reconsideración en la vía administrativa, y no producirá efecto jurídico alguno la interposición y tramitación de esa instancia.

Artículo 59°. No será necesario agotar previamente los recursos que consignen las leyes y reglamentos administrativos, si éstos no conceden la suspensión del acto impugnado en los mismos términos y requisitos que los exigidos en los juicios ante el Tribunal Administrativo Federal.

CAPÍTULO IX
DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

Artículo 60°. El Estado será civilmente responsable de los actos y omisiones en el funcionamiento de la Administración Pública Federal que causen una lesión en los bienes o derechos de los particulares, lesión consistente en los daños y perjuicios que se ocasionen al particular en los casos en que no tengan obligación legal de soportarlos.

El particular afectado no tendrá necesidad de demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables; pero la Administración así tendrá derecho de exigir a dichos funcionarios, la responsabilidad en que hubieren incurrido por culpa o negligencia.

Artículo 61°. Para que se origine la responsabilidad civil del Estado, por los conceptos que se indican en el artículo anterior, es necesario que los daños o perjuicios que sufra el particular sean efectivos, apreciables en dinero y que se individualicen con relación a una persona o grupo de personas, quedando por lo tanto excluidas las afectaciones que sean resultado de cargas comunes de la vida social.

Artículo 62°. La responsabilidad a que se refiere este capítulo deberá reclamarse ante el Tribunal Administrativo Federal en el plazo máximo de un año a partir del momento en que el acto u omisión causen la lesión. Transcurrido este plazo se considerará extinguida la acción correspondiente.

Artículo 63°. Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, serán civilmente responsables de los actos y omisiones que

impliquen culpa o negligencia de su parte y lesionen los intereses de la Administración o de los particulares.

En el primer caso, o cuando en el segundo, el particular haya optado por demandar directamente al Gobierno Federal, la responsabilidad será determinada por la propia Administración, pudiendo el afectado impugnar la resolución respectiva ante el Tribunal Administrativo Federal.

Artículo 64°. Igualmente, los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, serán responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos, en la forma y términos establecidos por la ley respectiva.

CAPÍTULO X
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL

Artículo 65°. El Tribunal Fiscal que actualmente existe conocerá, además del contenciosofiscal en los términos del Código Fiscal, del contencioso-administrativo en general de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

En consecuencia, la denominación del Tribunal se cambiará por la de Tribunal Administrativo Federal y en esa forma se entenderán modificadas todas las disposiciones legales que se refieran al Tribunal Fiscal.

Artículo 66°. El Tribunal Administrativo Federal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de todas las autoridades administrativas. Se integrará por treinta y cinco magistrados, funcionará en pleno en el que bastará la presencia de diez y nueve de sus miembros y en siete salas de cinco magistrados cada una.

Artículo 67°. Los magistrados serán nombrados la primera vez por el Presidente de la República, por conducto de la Procuraduría General de Justicia, debiendo satisfacer los requisitos que fija el artículo 149 del Código Fiscal y tener práctica en materia administrativa.

Los primeramente nombrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que puedan serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

En caso de falta absoluta de los magistrados durante ese primer periodo de seis años o de que éste concluya, la sustitución se hará por el sistema de oposiciones de acuerdo con un reglamento especial que dicte el Presidente de la República y en el cual se determine la creación de un jurado que se integre por dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, dos Magistrados del mismo Tribunal Administrativo y uno que designe la Procuraduría General de Justicia.

Los Magistrados que sean designados por oposición serán inamovibles y sus faltas absolutas serán suplidas por el mismo sistema de oposiciones.

Artículo 68°. El Tribunal Administrativo Federal conocerá además de los juicios a que se refiere el Código Fiscal de los que se entablen:

I. Contra los actos de autoridades administrativas Federales que sin ulterior recurso administrativo afecten los derechos o intereses de los administrados;
II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que constituyen el cargo de funcionarios y empleados públicos responsabilidades de carácter civil;
III. Con motivo de la interpretación, cumplimiento o ejecución de los contratos celebrados por las autoridades administrativas federales;
IV. Para exigir la responsabilidad civil del Estado;
V. Por las autoridades administrativas para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular, cuando la Administración no pueda anularlo o revocarlo por sí misma. En este caso la demanda respectiva deberá presentarse y notificarse antes de que concluya el término de tres años contados a partir de la fecha del acto que pretenda anularse. La administración sólo podrá anular de oficio sus propios actos cuando ellos infrinjan notoriamente la ley y siempre que no hayan transcurrido tres años desde la fecha de los mismos. Dentro de la denominación de autoridades administrativas federales, quedarán comprendidas las del Distrito Federal.

Artículo 69°. Serán improcedentes los juicios que se promuevan:

I. Contra actos consentidos en forma expresa o tácita por no haberlos recurrido oportunamente y contra los que deriven directa e inmediatamente de los anteriores;
II. Contra actos que de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado o de otras leyes puedan ser impugnados en vías especiales;
III. Contra actos respecto de los cuales esté pendiente o sea procedente otro recurso administrativo o judicial;
IV. Contra los reglamentos cuando ellos requieran un acto previo de autoridad para que se apliquen en un caso particular;
V. Contra actos del Departamento Agrario;
VI. Contra los actos que las leyes excluyan expresamente del procedimiento contencioso-administrativo.

Artículo 70°. Serán partes en el procedimiento:

I. El *actor.* En el caso de la fracción V del Artículo 68 será parte actora la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo

a que corresponda el asunto, por medio del representante legal que designe;

II. El *demandado.* Tendrá ese carácter:
   a) La autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado a la que legalmente la sustituye;
   b) El particular que derive un interés o derecho de la resolución, cuya nulidad se pida;
   c) El Gobierno Federal representado por el Procurador General de la República, en los juicios de responsabilidad civil del Estado.

III. El tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor;

IV. La Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, a que corresponda el asunto, aunque no sean demandados, y para tal efecto podrán hacerse representar en el juicio por la persona que designen mediante un oficio, bastando éste para que la persona designada tenga facultad de rendir pruebas y de alegar.

V. En el caso del inciso e) de la fracción II de este artículo, sólo será parte en el procedimiento el Procurador General de la República.

Artículo 71°. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado y en su caso a la Secretaría o Departamento respectivo.

El término para la contestación será de veinte días pero dentro de dicho plazo la Secretaría o Departamento resolverá expresamente si en vista de los argumentos y pruebas presentados con la demanda, se confirma o se revoca la resolución recurrida. En el primer caso se producirá la contestación, dentro de los veinte días señalados, en la forma que establece el artículo 184 del Código Fiscal. En el caso que la autoridad administrativa revoque la resolución impugnada, la comunicará al Tribunal a fin de que se sobresea en el juicio.

Artículo 72°. La interposición del juicio no impide la ejecución del acto impugnado; pero podrá concederse por el mismo Tribunal siempre que la pida el quejoso, que no se sigan perjuicios graves al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que los daños o perjuicios que se causen al propio quejoso sean de imposible o difícil reparación.

La suspensión se podrá pedir en cualquier estado de juicio y se tramitará por cuerda separada con sólo el informe de la autoridad demandada que deberá rendir en el término de cinco días, pudiendo concederse suspensión provisional mientras se resuelve la definitiva.

En caso de que, ésta se conceda, deberá garantizarse la ejecución del acto si la resolución de fondo llega a ser negativa.

Artículo 73°. La sentencia de fondo en los casos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 68 declarará la nulidad del acto impugnado, si se comprueba cualquiera de las causas de anulación a que se refieren los incisos a), b), y e) del artículo 202 del Código Fiscal o si se prueba que la autoridad hizo uso de sus facultades para fines distintos de los que implícita o explícitamente deriven de las leyes aplicables.

En el caso de la fracción 1 del artículo 68 cuando la sentencia declare la nulidad de la resolución y salvo que se limite a reponer el procedimiento impugnado indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución a la autoridad administrativa.

Entre tanto esta no se pronuncie continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado durante el trámite del juicio.

Artículo 74°. Cuando las autoridades administrativas en los términos de la fracción IV del mismo artículo demanden la nulidad de una resolución administrativa a favor de un particular, el Tribunal Administrativo Federal se concretará simplemente a reconocer la ineficiencia del acto o resolución.

Artículo 75°. En el caso de la facción III del artículo 68 el Tribunal Administrativo Federal al pronunciar su sentencia declarará el derecho de las partes absolviendo o condenando ya sea en todo o en parte, según el resultado de la apreciación que haga de las pruebas ofrecidas.

Artículo 76°. En el caso de la fracción V del artículo 68 el Tribunal Administrativo Federal al pronunciar su sentencia deberá limitarse a declarar la existencia del derecho de las partes y fijará el monto del crédito que resulte a cargo del Gobierno Federal por los daños y perjuicios ocasionados al particular.

Artículo 77°. La sentencia sólo se ocupará de las personas, cosas, acciones o excepciones que hayan sido materia del juicio.

Artículo 78°. Las autoridades administrativas estarán obligadas a cumplimentar las resoluciones que contengan las sentencias que pongan fin a los juicios de que habla el artículo 68, dentro de un término de 30 días contados a partir del día siguiente en que hayan sido notificadas.

La infracción de este artículo dará lugar a la responsabilidad del funcionario o funcionarios encargados de cumplimentar la sentencia, la que de acuerdo con el capítulo 14 de esta ley podrá ser exigida directamente al Gobierno Federal.

Para los efectos de esta Ley el incumplimiento de las sentencias se considera como delito oficial y se castigará en los términos de la fracción

VIII del artículo 19 de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

Artículo 79°. Anualmente deberá incluirse en el Presupuesto una partida para cumplir con los fallos condenatorios pronunciados en los juicios ante el Tribunal Administrativo Federal. La sentencia se cumplimentará por orden riguroso que se determinará conforme a registro que para el efecto se lleve hasta el monto de la citada partida y, las restantes, se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos, de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno.

La infracción de este artículo traerá como consecuencia para el funcionario o funcionarios la misma sanción a que se hace referencia en el artículo anterior.

Artículo 80°. Las sentencias condenatorias dictadas en contra de los organismos descentralizados se ejecutarán en los términos del derecho común.

Artículo 81°. Las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo Federal, podrán ser recurridas a petición de la Autoridad Administrativa demandada, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y dicha revisión se tramitará de los términos establecidos por la ley de Amparo, para las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en los amparos indirectos. El particular también podrá hacer valer el recurso de revisión o bien ocurrir al Juicio de amparo; pero una vez optado por uno de ellos no podrá acudir al otro.

En ambos casos, el término para interponer el recurso de revisión será de cinco días contados a partir del día siguiente en que fuere notificada la sentencia.

TRANSITORIOS

Artículo 1°. Esta ley entrará en vigor el día primero de Diciembre del corriente año, quedando desde esa fecha derogadas la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de Diciembre de 1946, la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el segundo párrafo del artículo 10 y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo 2°. En el término de un año a partir de la vigencia de la presente, el Ejecutivo determinará cuáles empresas de participación estatal son

indispensables en los términos de esta ley, y las que no lo sean, se liquidarán o se pasarán por los medios legales correspondientes a manos de los particulares que deseen hacerse cargo de ellas.

Artículo 3°. Igualmente en el término de un año el Ejecutivo Federal determinará cuáles organismos descentralizados deben seguir funcionando y cuáles deben desaparecer, sometiendo en este último caso al Congreso, la ley de extinción siempre que aquellos hayan sido creados también por una ley.

Artículo 4°. Dentro del primer año de vigencia de esta Ley, el Ejecutivo expedirá los reglamentos de organización interna de las diversas dependencias de la Administración centralizada.

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 1, 1956

ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Catalina Sierra Casasús

Antecedentes

La Administración Pública en todo el mundo surgió y se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una disciplina científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas. Este atraso en el campo de la ciencia ha sido más marcado en los Estados Unidos que en algunos países del Continente Europeo, descuido del que se quejan los técnicos de esta materia, y al que atribuyen en buena medida errores y fallas de la administración norteamericana.[1]

Aun después de aceptada universalmente como ciencia con técnica propia, el crecimiento de las demandas de la realidad ha sido tan rápido que la solución científica se ha rezagado en numerosas ocasiones.

En México ese atraso ha sido más considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas.

La Administración Pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente.

Desde un punto de vista histórico, la Administración Pública Mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja de herencia la Corona Española, va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa,

[1] Leonard O. White. *Introduction to the study of Public Administration*. New York, 1948.

para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en anacrónico retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

La tradición académica en la investigación social mexicana es casi nula, situación conocida por todos –cuyo análisis escapa a la índole de este trabajo–, y que contrasta en cambio con la bien cimentada que tienen, por ejemplo, los estudios de carácter histórico y jurídico. Así se encuentran con facilidad estudios valiosos y prolijos sobre asuntos muchas veces que carecen de verdadera importancia; en cambio, no podemos contar con un estudio que abarque el problema de la Administración Pública Mexicana.

Las fuentes de información son muy rudimentarias, su escasez, e incluso en algunos casos la carencia total de las mismas, es un grave problema. Tal estado de cosas entorpece y dificulta la labor del investigador, quien tiene que tomarse el trabajo de formular, de estructurar, por decirlo así, las fuentes que posteriormente formarán la base fundamental de su análisis. Ejemplo muy concreto es el siguiente: no existe fuente de donde tomar el dato simple y grueso del número de empleados que integran la Administración Pública Mexicana, problema señalado por el economista Ernesto Lobato en su artículo "La Burocracia Mexicana".[2] Dedicando cierto tiempo y esfuerzo este dato podría obtenerse, por lo que se refiere a la Administración Federal, pero si se piensa en los estados las dificultades son casi insuperables.

Asimismo no se dispone de equipos de técnicos y recursos económicos suficientes, y la mayoría de las investigaciones se han limitado a lo que los norteamericanos llaman *chair investigation*, es decir, investigación de escritorio.

Las numerosas críticas de que ha sido blanco la Administración Pública Mexicana carecen de todo valor constructivo. Y en vano se busca en ellas alguna indicación concreta del mal funcionamiento que permitiese aplicar determinada medida o plantear solución a un problema. A pesar de que se señala su mal funcionamiento como uno de los obstáculos al desarrollo económico del país,[3] no es posible encontrar ningún dato objetivo de valor real, lo que es un ejemplo de lo que hemos estado subrayando: falta absoluta de tradición académica en la investigación de carácter social.

Otro de los caminos que entorpecen frecuentemente el análisis de nuestro tema es tratar de estudiarlo a través de una comparación con el sistema norteamericano. Si bien es cierto que la estructura general del

[2] Ernesto Lobato. *Revista de Economía*. México, 1951, tomo XIV, Núm. 1, pp. 307-312.

[3] Víctor L. Urquidi. "Obstáculos al Desarrollo Económico de México". *Revista de Economía*, México, 1951. Vol. XIV, Núm. 2, pp. 78-125.

gobierno se asemeja a la de los Estados Unidos, similitud más teórica que real,[4] en cambio las influencias históricas antes señaladas, nuestro derecho doctrinario, distinto al casuístico anglosajón, nos colocan en una situación totalmente diferente que, exige un tratamiento distinto. Por ejemplo, sería interesante y revelador del desarrollo de nuestra Administración y sus problemas, estudiar una institución, aislada como la Secretaría de Hacienda que fue creada en noviembre del año 1821 por la Junta Provisional Gubernativa y que a través de más de un siglo ha ido evolucionando al compás de la complejidad económica de México.

A lo anteriormente expuesto aclara suficientemente el valor que debe darse a los estudios sobre Administración Pública Mexicana. A continuación se registran los trabajos generales sobre el tema.

a) A fines del siglo XIX el señor Emiliano Busto,[5] empleado de la Secretaría de Hacienda, realiza un estudio amplio de cómo funciona la Administración Pública Mexicana, elaborado para presentarse en la exposición de la ciudad de París el año 1896. Contiene como dato importante una comparación entre la Administración Pública Francesa y la Mexicana, enfoque muy explicable ya que Francia ejercía buena influencia cultural en el México de entonces. Constituye un punto de comparación y referencia para estudiar el desarrollo de la Administración.

b) El año 1936 el general José Mijares Palencia[6] publica un libro que llama *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*, este título ambicioso se concreta a la estructura formal, es decir, jurídica de los poderes que integran el Gobierno Mexicano. No obstante, implica ya un esfuerzo por sistematizar el problema.

c) El año 1942, el licenciado Lucio Mendieta y Núñez[7] escribe *La Administración Pública en M*éxico. La importancia de este libro radica en que se trata el tema con preocupación científica, el mismo autor señala las limitaciones de su estudio y registra una serie de problemas, subrayando la urgencia de abordarlos.

d) El estudio de mayor envergadura, dentro del tema que nos ocupa, es sin duda, la tesis que realizó Wendell Schaeffer,[8] de la Universidad

---

[4] Antonio Carrillo Flores, *La Constitución y la acción económica del Estado*, Investigación Económica, México, 1941, Tomo I, Núm. 3, pp. 277-296.

[5] Emiliano Busto. *La Administración Pública de México*. París, 1889.

[6] José Mijares Palencia. *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*. México, 1936.

[7] Lucio Mendieta y Núñez. *La Administración Pública en México*. México, 1942.

[8] Wendell Karl Gardon Schaeffer, *La Administración Pública Mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México*. México, 1955, pp. 209-311.

de Berkeley, para obtener el grado de doctor en ciencia política que se titula *La Administración Pública Mexicana; su historia y su estado actual,* y realizado durante el año 1947.

Este trabajo pretende abarcar la historia del desarrollo de la Administración Pública Mexicana a partir de la Colonia hasta nuestros días para dar posteriormente una visión general de la estructura y funcionamiento de nuestra administración actual.

Diremos en abono de este investigador que para llevar a término su tarea no dispuso de equipo de ayudantes, y además fue víctima de las mismas limitaciones ya señaladas de este tipo de trabajo, a las que tenemos que sumar la de ser extranjero y, por lo tanto, el esfuerzo mayor que supone tratar de entender los complejos problemas que operan en la realidad social mexicana. Esta falta de comprensión para determinados ángulos de la realidad se advierte constantemente en su trabajo.

La parte de mayor interés y acierto del estudio está representada por el análisis histórico de la época colonial. A nadie se le escapa que uno de los problemas más intrincados para un historiador es tratar de descubrir, aunque sólo sea en forma esquemática, cómo funcionaba la administración española en sus colonias, lo cual implica dedicación y muchas horas de lectura; esta primera parte parece haber sido elaborada en bibliotecas norteamericanas, se cita como únicas fuentes: Bancroft, Haring, Fisher y Priestly.

A partir de la época independiente mexicana el trabajo adquiere el rasgo peculiar y común a los estudios de los norteamericanos sobre nuestros problemas, personas de indudable preparación técnica para manejar datos y falta absoluta de objetividad para interpretarlos. Esto puede comprobarse con los siguientes ejemplos: enjuicia el vigoroso reformismo juarista de la siguiente, manera: *"el esfuerzo que produjo así el Gobierno de Juárez fue de orden negativo, pues se redujo a no sostener más a la Iglesia Católica en sus fueros sin promover la actividad económica".*

Critica muy duramente nuestras constituciones, la de 24 y la de 57, pero fundamentalmente la de 1917 a la que acusa de carecer de originalidad y de no ser más que una copia infiel del pensamiento de otros países. El ataque más duro lo enfila contra el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado que empezó a funcionar el 27 de septiembre de 1938; constituye, según él, uno de los factores que más han influido en el retraso de la burocracia mexicana. Todos sabemos que existen dentro del Estatuto Jurídico fallas susceptibles de corregir, pero negarle un aspecto positivo es desconocer por completo la situación en que se encontraban los empleados federales antes de su expedición.

No obstante estas deficiencias, el trabajo ofrece en algunos capítulos buena información y no podemos desconocer que es el estudio más ambicioso sobre esta materia que se ha escrito hasta la fecha.

Existen también monografías sobre aspectos parciales que adolecen de los defectos ya anotados.

El hecho de que no se disponga de trabajos generales y sistemáticos con orientación objetiva por falta de tradición académica en estos asuntos, no quiere decir que numerosos problemas de la Administración Pública se ignoren y no sean objeto de estudio. En todas las dependencias gubernamentales se realizan investigaciones concretas sobre problemas de urgente solución. Algunas veces esos estudios han dado lugar a creación o supresión o modificación –según el caso– de diversas dependencias oficiales. Un ejemplo lo constituyen los estudios de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda en los años 1926-1927, que produjeron importantes cambios en ese órgano del Poder Ejecutivo.

Dentro de esa misma tendencia de estudios para el servicio propio del gobierno, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que empezó a funcionar a principios del año 1947, inició una serie de trabajos sobre la Administración Pública. Entre los publicados mencionaremos muy especialmente los llamados "Directorios del Gobierno Federal", que contienen antecedentes históricos, legislación, estructura, funcionamiento, atribuciones, etc., de las distintas unidades que integran el Gobierno Mexicano y que recuerdan mucho a los que se publican en su género en Estados Unidos.

Finalmente, inspirada en los directorios ya mencionados, la academia de capacitación de empleados de la Secretaría de Hacienda, acaba de editar el estudio del señor Chellet, *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*.[9]

Es importante señalar que en el ramo del Derecho Administrativo, existen en cambio amplios y sólidos estudios sobre los problemas de México. Esto se explica por la tradición académica que hay en el campo del derecho, cuyo mantenimiento se debe principalmente a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.

En resumen, no existe estudio alguno que abarque nuestra administración pública. México lo está esperando; el trabajo será laborioso y largo, quien lo intente tendrá que abrirse paso a machete a través de frondosa selva, pero el resultado justificará el esfuerzo emprendido.

---

[9] Roberto Chellet Osante. *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, México, 1955.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 40, 1979

UN COMENTARIO A “LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”[1]

Herbert Simon

El Sr. Dahl ha hecho surgir tres temas fundamentales, en su incisivo análisis de los problemas relacionados con la creación de una ciencia de la administración pública.[2] Tal y como demuestra claramente, “ninguna ciencia de la administración pública es posible a menos que: 1. se aclare el lugar que han de ocupar los valores normativos; 2. sea mejor entendida la naturaleza del hombre en el área de la administración pública y sea más predecible su conducta; y 3. haya un cuerpo de estudio comparativo del que sea posible descubrir principios y generalizaciones que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares”.[3] Estamos de acuerdo esencialmente con las tres proposiciones, pero me parece que es necesaria alguna salvedad y un replanteamiento acerca de la discusión del Sr. Dahl sobre las dos primeras.

El lugar de los valores normativos

Como punto inicial de su análisis, el Sr. Dahl toma una posición positivista acerca de que las proposiciones sobre valores no son demostrables por el método científico. También señala, si bien menos claramente, un corolario que deriva directamente de esta posición, que las recomendaciones de política pública (por ejemplo con respecto a la delegación de poder legislativo o la organización de la adjudicación administrativa) no pueden ser nunca puramente científicas: o, poniendo el asunto al revés, que las proposiciones científicas por sí mismas no pueden

[1] El artículo apareció originalmente en *Public Administration Review*, Vol. 1-2, 1947. Traducción para el INAP de Pedro Corsi.

[2] Robert Dahl, “The science of public administration: Three problems”, *Public Administration Review*, Vol. VII, No. 1-11, 1947.

[3] *Ibíd.,* p. 11.

llevar a recomendaciones sobre política pública. A mí me parece que la discusión de este asunto en su totalidad se aclararía si se reconociera que esta limitación no es una característica de las ciencias sociales para distinguirlas de las naturales, sino más bien una característica de las ciencias aplicadas para distinguirlas de las ciencias «puras».

Un ingeniero, enfrentado al problema del diseño de un aeroplano, por ejemplo, puede obtener de la ciencia las características de velocidad, maniobrabilidad, alcance y otros similares, que poseerá el avión que ha diseñado (si los problemas científicos en esta área han sido satisfactoriamente resueltos). Sin embargo, esto no resuelve el problema del diseño. Además de un conocimiento de las leyes de la aerodinámica (y de las leyes de la fisiología en relación a los pilotos). El ingeniero debe estar dispuesto a asignar pesos relativos distintos a estas características operativas diferentes para resolver su problema de diseño; debe decidir qué cualidades desea para su aeroplano. Esta no es una cuestión científica de valores. Por supuesto, la cuestión de valores puede ser analizada aún más, preguntando a qué se destinará el avión y evaluando la importancia de las distintas características de operación, en términos de ese objetivo; pero esto deja aún la pregunta de *por qué* debe construirse un avión con esa finalidad. No importando cuánto se prolongue la cadena de razonamiento fines-medios, siempre quedará al final un elemento de valor reducible, pero no extinguible.

La característica diferencial básica entre el científico *puro,* es que aquél está interesado en descubrir y verificar proposiciones empíricas correctas en una área del conocimiento humano, mientras que éste está interesado en tomar decisiones basadas en parte (pero no exclusivamente) en conocimientos científicos. El científico aplicado[4] no tiene la misma libertad que el científico puro en restringir el rango de fenómenos a los que desea tratar. El físico, más no el diseñador de aviones, puede construir una teoría de la aerodinámica sin preocuparse por la fisiología de los pilotos o el costo del consumo de combustible. El científico aplicado debe tratar con *todos* los fenómenos que son relevantes en el conjunto particular de valores presentes en su problema; debe tener no sólo un sistema de proposiciones correctas, sino también un sistema completo.

Cuando el Sr. Dahl critica aquellos teóricos de la administración que se interesan tan sólo en el criterio de eficiencia, su crítica es válida y significativa sólo en la medida en que esos teóricos se consideren a sí mismos científicos aplicados, en vez de puros. En ciencia pura es

[4] Pudiéramos evitar confusiones semánticas llamándole “diseñador”, puesto que su trabajo no es científico por cuanto encierra el análisis, selección y ponderación de valores; mantendremos el término menos radical.

una iniciativa perfectamente legítima investigar las condiciones bajo las cuales una organización trabajará más o menos eficientemente; no es legítimo para un científico aplicado el argumentar que una forma organizacional debe de ser adoptada porque es más eficiente que otras.[5]

Como solución suya a la cuestión de valores en la ciencia administrativa, el Sr. Dahl propone dos alternativas; que establezcamos una hipótesis básica o que enunciemos los fines honestamente. Observa correctamente que si adopta la segunda alternativa, las proposiciones de la ciencia administrativa no pueden ser universales, sino que variaran con los valores seleccionados. Interpretadas correctamente, las alternativas del Sr. Dahl corresponden a una ciencia de la administración pura o aplicada, respectivamente.

Una ciencia pura de la administración intentaría responder a preguntas tales como: ¿”Qué factores determinan el grado de eficiencia logrado en una organización”?[6] ¿Bajo qué circunstancias será segura la responsabilidad pública en una agencia gubernamental»? Las respuestas a estas preguntas no dependen del sistema de valores de quien pregunta. Una ciencia aplicada de la administración intentaría usar el sistema de proposiciones empíricas establecidas por la ciencia pura, para lograr la realización de cualquier sistema (completo) de valores.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMPORTAMIENTO HUMANO

Las confusiones que el Sr. Dahl discute en la primera parte de su ensayo, han preocupado a un gran número de estudiosos en el campo de la administración pública y los han llevado, en los cinco últimos años, a cuestionar seriamente los fundamentos de la teoría *aceptada.* Pero desarrollos recientes (podemos someter como evidencia de esto, el libro de texto de Fritz Morstein),[7] indican que se está buscando la respuesta en dos direcciones casi diametralmente opuestas, direcciones que corresponden a las dos alternativas del Sr. Dahl antes discutidas.

---

[5] Puede ser argumentado, entre paréntesis, que parte del ataque del Sr. Dahl al criterio de eficiencia como un verdadero criterio de valor en la ciencia aplicada de la administración, puede ser repelido con una definición suficientemente amplia de eficiencia que eluda la terminología fines-medios y los problemas relacionados. En otras palabras, al desarrollar una ciencia aplicada de la administración, podemos admitir otros valores además del criterio de eficiencia o ampliar el criterio de eficiencia para abarcar al menos algunos de los otros valores. Este punto, desarrollado en un libro del autor próximo a aparecer, *Administrative Behavior*, hace surgir temas más allá del alcance de esta nota.

[6] Cuando la cuestión se plantee de esta manera, puede verse que una ciencia pura de la administración no involucra ningún “culto a la eficiencia”, como el Sr. Dahl sugiere.

[7] *Elements of public administration*, Prentice-Hall, Inc*,* 1946, 637 pp.

Un grupo de estudiosos de la administración pública han señalado: «Déjennos convertirnos, francamente, en científicos aplicados. Si vamos a serlo, debemos ocuparnos de los valores, y debemos ampliar nuestros intereses para abarcar todos los valores relacionados con cualquier cuestión de organización administrativa. Cómo que la eficiencia es sólo uno de ellos, no podemos interesarnos sólo en la eficiencia. Debemos de cubrir la totalidad del campo de la política pública».[8]

Por este camino, la administración pública rechaza su obsesión por un rango limitado de valores, reestablece su derecho de considerar la aplicación de su conocimiento a problemas de política pública y pierde su identidad como un campo separado de la ciencia política o, incluso de la ciencia social. Puesto que si la administración pública ha de ser una ciencia aplicada, no puede reconocer fronteras que fueron establecidas con motivos de especialización académica y que limitan el sistema de valores en el cual ella puede interesarse. No puede ignorar la teoría de la soberanía o la de la representación, meramente porque éstas no son consideradas tradicionalmente cuestiones de administración pública, de la misma forma que el diseñador de aviones puede ignorar la fisiología del piloto simplemente porque ésta no es tradicionalmente una cuestión de aerodinámica.

Pero esta ciencia aplicada de la administración pública no puede detenerse cuando ha absorbido la totalidad de la ciencia política; debe intentar absorber también la economía y la sociología. Estas implicaciones son ya claramente evidentes en la colaboración de Havek y Finer en los análisis de Wooton, en la segunda parte de *Los hombres que gobiernan* de Leighton y que fueron antes enunciados en los dos primeros ensayos de Merriam en *El rol de la Política en el cambio social.*

Plantear estas implicaciones no es criticar el desarrollo que está sucediendo. Es claro, sin embargo, que no puede haber una ciencia aplicada de la administración pública de la misma forma que no puede haber una ciencia aplicada de la aerodinámica. El objetivo verdadero de este grupo particular de revolucionarios sería más claro si se describieran a sí mismos (algunos de ellos ya lo hacen) como estando interesados en

[8] A menos, por supuesto, que estemos dispuestos a aceptar la sorprendente primera delimitación de la administración pública del Sr. Dahl: “los problemas básicos de la administración pública como disciplina y ciencia en potencia, son más amplios que los problemas de la mera *administración*. Las preocupaciones necesariamente más amplias de un estudio de administración pública, en contraste con la administración *privada* inevitablemente enreda los problemas de la administración pública en los lazos de las consideraciones éticas”. Esta definición de ámbito, ciertamente corresponde a lo que hemos venido describiendo como una ciencia aplicada, pero, con la misma certidumbre, no corresponde con la definición que da más tarde el Sr. Dahl de una ciencia pura cuyo interés sería “el comportamiento humano en el área de los servicios prestados por las agencias gubernamentales”.

el campo de “política pública”, mejor aún, si revivieran los términos más antiguos y más respetables de “economía social”. El término “ingeniería social”, mientras que subraya claramente el carácter aplicado del empeño, lleva con mucho la mancha de un enfoque mecanicista.

Dejando a los científicos sociales aplicados, quienes han encontrado el campo de la administración pública muy estrecho para sus intereses y necesidades, encontramos un segundo grupo de rebeldes, un grupo del que me cuento como miembro, que desea crear una ciencia pura del comportamiento humano en la organización –en particular, de las organizaciones gubernamentales–, quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional proponen edificar una teoría más sólida sobre cimientos de la psicología social. Este grupo no tiene, o no debería tener, ninguna ilusión de estar dictando reglas en política. En cuanto al valor práctico de su trabajo, éste se encuentra solamente en el uso que sus proposiciones puedan encontrar, en conjunción con aquéllos de otras ciencias sociales puras, en las manos de quienes he dado en llamar «economistas políticos».

Si mi análisis es correcto, no parece haber ninguna razón por la que estos dos desarrollos en el campo de la administración pública no deban proceder lado a lado, juntos, puesto que no se contradicen y no hay conflicto. Pero quienes trabajan en este campo deben tener claro en su mente, en cualquier momento, en qué área se proponen trabajar. Es más, esta bifurcación del campo de la administración pública, y la unión de los segmentos con los aspectos puros y aplicados, respectivamente, de las otras ciencias sociales, pondrán de relieve de la manera más cruda las inadecuaciones que existen en el entrenamiento actual para la investigación en administración pública. Para quien se propone trabajar en el área aplicada, se le condena a una especialización estrecha en algún área de la ciencia política, economía y sociología, a un retorno al significado original de economía política. Para el hombre que desea explorar la ciencia pura de la administración, le dictará al menos un fundamento cuidadoso en psicología social.

No podemos aceptar la respuesta reconfortante del Sr. Dahl en el sentido de que es innecesario para el estudioso de la administración pública convertirse en psicólogo y que meramente «debe ser capaz de usar las investigaciones del psiquiatra y del sociólogo». La noción de conjuntar varias especialidades para el estudio de un mismo problema, dando a los especialistas escritorios en la misma oficina, o membresía en el mismo comité, pidiéndoles que «cooperen», puede ser un método viable para resolver ciertos problemas de la ciencia aplicada (aunque incluso en esto no ha sido más que moderadamente exitoso). Ciertamente no es un método efectivo de llevar a cabo la investigación original en las fronteras de la ciencia pura. La única síntesis de especialidades realmente

satisfactoria se lleva a cabo en el intrincado mecanismo de un cerebro humano individual.

La administración pública, en sus aspectos «puros», no puede ser concebida como un campo puramente pasivo que acepta las conclusiones de los psiquiatras y psicólogos acerca de «la naturaleza humana» y luego aplica estas conclusiones al área del comportamiento en la organización. La administración es en sí misma un área importante del comportamiento humano y social, y la investigación en administración es investigación en psicología y sociología, capaz de aportar, como de aceptar, nuevos conocimientos en estos campos. El investigador en administración debe considerarse a sí mismo, no meramente como una persona cuyo trabajo está relacionado con la psicología social, sino como una persona que *es* un psicólogo social concentrándose en un área especial del comportamiento humano. Su entrenamiento debe de ser guiado de esta forma.

De manera comparable, el científico político, el economista o el sociólogo, desea hacer un trabajo de primera en el área que he designado como «economía política», debe de ser más que un *amateur* inteligente (otro nombre para él sería diletante) en los campos de la ciencia social que están fuera de su especialidad particular.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 42, 1980

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA[1]

M. Bluntschli

¿Qué es la administración?

Esta expresión, que ha destronado en parte a la de *gobierno,* sólo fue puesta de relieve con claridad por la escuela moderna. Se toma en diversos sentidos y abarca, según el caso, un círculo más o menos amplio de atribuciones y de actividades.

Frente a la Constitución o a la ley, administración designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente. Se dice pues que la Constitución determina la forma de gobierno y que la elección de un presidente o la nominación de los ministros son actos de administración; que la ley plantea los principios de la representación nacional y que la administración convoca a las cámaras. La organización de los tribunales, el procedimiento y los impuestos son fijados por la Constitución o por la ley; la dirección de un proceso, la percepción, la cuenta, la utilización de los impuestos son asuntos de la administración.

Lorenz von Stein, a semejanza de Rousseau, ve en esto una mera aplicación de la oposición psicológica más general entre la *voluntad* y la *acción:* "La nación desea, el rey obra". Es cierto que la ley, en su forma, es un *acto voluntario,* la expresión de la *voluntad nacional* y que la administración *actúa.*

Pero la idea de Stein no es menos falsa. La voluntad del Estado es también igual de efectiva dentro de los actos de la administración, que son en su mayoría, actos voluntarios de las autoridades administrativas

[1] Este artículo es la reedición del libro XI de la obra *La Politique*, de M. Bluntschli, publicada originalmente en alemán en 1876 y traducida al francés en 1870, misma que sirvió a la presente edición en español. Aquí es tratada por primera vez y entre otras materias, la diferencia entre la política y la administración.

con las cuales cuenta la ley. Recíprocamente, la mayor parte de las leyes, y las más importantes, son mucho menos creaciones voluntarias que el reconocimiento de lo que es necesario. Las leyes tienen su origen en la naturaleza mucho más que en nuestra voluntad. Es mucho más frecuente encontrar que desear el derecho, dice una antigua fórmula alemana. En fin ¿no es acto de legislar?

En realidad, la ley y la administración se oponen como la *voluntad general* y la *voluntad particular,* como el *orden general* y la *disposición especial.* La ley fija los principios y los límites de la administración. Esta se mueve libremente en este marco legal. No es más una *simple ejecución* de la ley.[2] La administración militar, que elige el modelo de las armas de guerra, que organiza los ejercicios y las maniobras de las tropas, que dirige incluso las operaciones de una campaña ¿no hace más que seguir el texto de una ley? ¿No se puede decir otro tanto de todas las ramas administrativas?

La administración se opone también a la política. Esta incluye la elevada conducta general del Estado; aquella la actividad detallada inferior. Una es la misión del estadista, otra de los funcionarios técnicos. De este modo, el gobierno político es el que decide la paz o la guerra, da instrucciones a los embajadores, nombra a los ministros; la administración es la que regula y organiza los detalles de estos actos.

Por supuesto, esta oposición es muy flexible. La política no puede marchar sin la ayuda de la administración; una serie de actos administrativos asumen un carácter político por su importancia general. El estadista se remitirá, generalmente a la administración para una infinidad de cosas, aunque en ciertas circunstancias no hay acto administrativo, por mínimo que sea, que no deba atraer su atención.

La administración, propiamente dicha, se opone además a la justicia civil, penal o administrativa; una protege el derecho turbado, la otra busca y lleva a cabo lo útil.

En resumen, en un sentido más estrecho, se distingue la administración civil, en general, de ciertas ramas más especiales de administración técnica, como:

a) La administración militar,
b) financiera;
c) el de trabajos u obras públicas, y
d) de instrucciones públicas.

[2] L. Stein *(Verwaltungslehre, p. 9)* mismo previene contra este error: mas ¿Cómo escucharlo cuando nos ha enseñado a entender la ley como voluntad y la administración como acto de ejecución?

Sin embargo, todas estas ramas se relacionan con la administración civil y en particular con la política, por cuanto todas necesitan del auxilio de la autoridad para cumplir su misión. Es así como el gobierno de las escuelas, de los pobres, los caminos, etcétera vienen a apoyar a las administraciones correspondientes.

El gobierno es el verdadero centro y la expresión más clara de la administración del Estado. Incluso la teoría antigua daba su nombre al conjunto de la administración civil. Robert V. Mohl intitula su gran obra *Die Polizewissenschaft* (Ciencia del gobierno). Hoy día, hacemos una distinción más precisa entre el gobierno y las funciones puramente técnicas y de tutela (*Pflegeaemter*), no revestidas del poder de restricción.

Rössler propuso recientemente incluir estas últimas, así como la administración de la sociedad, bajo el nombre de *administración stricto sensu,* para oponerlas juntas al gobierno. Pero esta forma perturba la noción y amenaza la unidad de la administración pública.

Administración pública y administración privada

Muchas veces el término administración tiene un sentido más amplio, que no se detiene en el dominio de la vida pública. Es así que hablamos de la administración de la Iglesia, del culto y los sacramentos, de una sociedad comercial, de una empresa; así, podemos oponer la administración *privada* a la administración *pública.*

La administración pública se basa en el derecho y el deber públicos la administración privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares o, si es obligatorio en algún sentido, como por ejemplo en los deberes familiares, de sociedad, de religión, no es un derecho hacia el Estado. En principio, la primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del derecho privado.

Una se confía a los funcionarios la otra se deja a los particulares. Entre ellas hay puntos de transición y a menudo concurren al mismo objetivo

Por ejemplo, la administración del tutor es ante todo una administración privada, puesto que se ocupa de las personas y de los bienes de un particular. Pero el Estado se siente obligado a vigilarla este control supremo es administración pública. Se puede decir lo mismo de los seguros contra incendio, ya sea porque el Estado los somete a un control especial o porque se convierte en asegurador.

Asimismo, las escuelas actuales son por lo general instituciones públicas o comunales. Pero las escuelas privadas maniobran y compiten libremente a su lado. El correo y los ferrocarriles presentan una analogía.

La administración pública, es un ejército de restricción, tiene un radio de acción en cualquier parte donde lo exijan la seguridad y las necesidades de la nación. Ese es su verdadero campo, el de *imperium* y el de *jurisdictio.* No puede abandonarlo a la administración privada. El Estado todavía tenía las grandes imperfecciones cuando permitía la incautación privada de los bienes del deudor, la venganza de la familia, las guerras de los señores. La limitación y las fuerzas externas no deben dejarse en las manos apasionadas del hombre privado. La legítima defensa y la corrección de los menores hecha por los padres son quizá las únicas excepciones a ésta regla.

Pero la libre administración privada reencuentra su imperio donde sólo intervienen los intereses particulares. La participación bien intencionada del Estado sería una amenaza para el individuo. Si la Edad Media había dado demasiado margen a la acción privada, el siglo XVIII la había restringido demasiado por su manía de omnigobernador.

Una serie de asuntos delicados se presenta en el terreno de la transición, donde los intereses públicos y privados se cruzan y se encuentran. Esto se aplica sobre todo a los intereses sociales. Sin duda, la sociedad y la nación no se confunden; la nación es una persona, un organismo político: la sociedad es una mera colección de clases e individuos.

Pero sus relaciones no son menos estrechas. El Estado goza de la salud de la sociedad y sufre con sus males; la sociedad tiene muchas veces necesidad de ayuda del Estado. Los dos campos no están bien separados y el estadista se ve obligado a ocuparse con solicitud de los intereses sociales.

En este terreno intermedio, la administración privada es preferible cuando el interés privado predomina y las fuentes privadas son suficientes; y el Estado debe intervenir cuando los intereses públicos están comprometidos o cuando los intereses sociales tienen necesidad de su apoyo.

Los pueblos tienen distinto aprecio de estas condiciones. Los ingleses y norteamericanos confían lo más posible en las fuerzas y la acción de los particulares. Ahí la iniciativa privada es activa sólo en el campo de transición.

Por el contrario, a los franceses les gusta invocar al Estado en cuanto los intereses sociales sufren; y, aunque amigos de la libertad privada individual, por ejemplo de la libertad del comercio y de la industria, confunden con facilidad el Estado y la sociedad, los intereses públicos y los intereses sociales. La administración pública es la regla para el terreno intermedio. Además, es poderosa en Francia porque ejerce una gran influencia sobre la sociedad y, según las circunstancias, determina la política del Estado o le pone obstáculos.

El sistema prusiano-alemán es el término medio entre los precedentes. Acepta la distinción de la sociedad y del Estado, pero sin fiarse únicamente de la iniciativa privada y en él reconociendo el deber del Estado de intervenir cuando son insuficientes las fuerzas de la sociedad. El Estado pide a la sociedad su concurso y le brinda su ayuda.

A estos regímenes moderados se puede oponer el comunismo destructor, que socava en nuestros días los fundamentos del orden público y de la libertad privada: por una parte reivindica la autoridad del Estado para la comuna, es decir, para la muchedumbre grosera e irritable; por la otra, fuerza a los individuos a entregarse en persona y bienes a una comunidad brutal como el dios Moloch.

La administración pública y la administración privada no tienen ni los mismos efectos ni las mismas cualidades.

La administración pública es esencialmente general. Se extiende de modo uniforme sobre las clases de la sociedad y sobre todo el territorio o, por lo menos, sobre sus divisiones orgánicas: provincias, círculos, comunas. Tiene normas legales y ordenamientos magisteriales.

A la inversa, la administración privada es de ordinarios local, relacionada con el domicilio de las personas que se ocupan de ella. Salvo en contadas excepciones, no amplía sus ramificaciones a lo lejos mediante la asociación. También es muy variada. Cada uno puede elegir su método; no suele haber decisiones autoritarias que la obstaculicen; todo queda a la clarividencia y voluntad del interesado.

El Estado puede pedir a sus funcionarios pruebas de capacidad, una educación científica y práctica; vigila y controla su acción, les toma cuentas y los declara responsables.

Estas garantías no se dan en la administración privada. Con conocimientos o ignorancia puede manejar su patrimonio a su modo, bien o mal, no importa, sin control, sin vigilancia, sin tener que rendir cuentas, por su cuenta y riesgo. La libertad es completa; nadie tiene qué decir en tanto no se viole el orden legal. En casos excepcionales y de incapacidad patente, como la infancia, la demencia y la prodigalidad excesiva, es cuando interviene el Estado y pone bajo tutela a los incapacitados.

No obstante, cuando se asocian los intereses privados, se esfuerzan por precaverse de este defecto imitando los procedimientos del Estado. Es así como las grandes sociedades anónimas designan a sus directores y empleados después de minuciosas informaciones y tienen un consejo de administración y un comité de vigilancia; hacen que les rindan cuentas detalladas y escrupulosas y declaran a sus administradores responsables.

Sin embargo, la experiencia demuestra que esta limitación es menos perfecta que su modelo poderoso y menos seguro en esos resultados.

Pero la administración pública también tiene sus peligros. Una vez consolidada y tranquila, es más fácil la corrección de la forma y la negligencia del fondo, vicio ordinario de la burocracia. Algunas veces es arbitraria, parcial o ineficaz para darse cuenta exacta de los intereses privados.

El inestimable tesoro de la libertad privada compensa en mucho las deficiencias que pueden reprocharse de la administración privada; despierta todas las fuerzas latentes y da a todos los talentos la ocasión de desarrollarse. Por otra parte, cada uno es siempre responsable consigo mismo de su gestión; administra por su cuenta y riesgo y esta idea tiene mucho más influencia que la responsabilidad, a menudo formal, del funcionario. La exageración de la vigilancia y de la administración del Estado asfixiaría la libertad.[3]

Pero los intereses sociales tienen un carácter más general y universal que los intereses puramente individuales, y se aproximan a los intereses públicos, no se puede dejar toda la atención a la iniciativa privada, más si la sociedad sabe y desea ayudarse a sí misma.[4]

La vigilancia y la acción concurrente del Estado serán aquí indispensables. Ciertas localidades o incluso, ciertas clases sociales, se descuidan y se administran mal, aun en los países que poseen las mejores cualidades de autogobierno, como Inglaterra o Norteamérica. Con mayor razón, el Estado está forzado a intervenir en Francia y en Alemania. La unión de las dos administraciones y la acción común de los estadistas y los particulares, serán con frecuencia la mejor solución al problema y poco a poco formaran a los ciudadanos para que se ayuden a sí mismos.

Sobre esta idea se basa el sistema de los antiguos jurados y los actuales tribunales de Schóffen; los consejos de provincia, distrito, círculos o de departamento; las comisiones escolares; asistencia pública y otras combinaciones análogas de funciones públicas y funciones civiles honoríficas.

Administración de las Asociaciones

No obstante, numerosos intereses sociales se administran en todas partes sin ayuda del Estado y en forma de asociación. Esta es como un término medio entre la administración del Estado y la administración de los

[3] Vivien. Etud administr., II, p. 15, hace notar que esta exageración abre la puerta al socialismo y al comunismo, mientras que el hábito de la autogestión los aleja.

[4] Comp. F. Lieber, *Liberté civil et self administration* (Libertad civil y autogestión). Traducido al alemán por F. Mittermaier, p. 208.

particulares. Pero importantes diferencias distinguen a las asociaciones modernas de aquéllas de la Edad Media.

La Edad media tenía órdenes, religiosas o laicas, confraternidades, gremios y corporaciones. Era la religión la que inspiraba la mayor parte de estas uniones. Pedían al Papa o a los obispos su consagración porque la Iglesia era entonces la potencia social más respetada. Tenían una regla fija, si no impuesta, por lo menos conformada por vía de la autoridad y con frecuencia se comprometían de por vida; las órdenes religiosas tenían y aún tienen su casa general establecida en Roma, bajo la mirada de la Curia. Toda unión formaba un sistema ordenado jerárquicamente, de carácter aristocrático, con jefes, capítulos, monjes, caballeros, maestros, compañeros y sus hermanos legos; las órdenes democráticas, como por ejemplo las órdenes medicantes, eran la excepción. El hábito, la regla, las casas, los sitios de reunión, las distinguían perfectamente entre sí. Eran las que tenían más reputación de inmortales y con organización unitaria para una vida propia.

Las uniones modernas se distinguen de todas estas asociaciones. Así las órdenes que subsisten de la Edad Media parecen ahora extraños restos del pasado.

En las uniones modernas el motivo religioso y la sanción de la Iglesia no suelen estar presentes. Se fundan más racionalmente y para necesidades humanamente reconocidas; su carácter es temporal. Si requieren confirmación y apoyo, se dirigen al Estado como el verdadero poder público. Los individuos se unen libremente, entran y salen con libertad: el personal es muy movible. Los estatutos y reglamentos son votados por los asociados por mayoría y jamás son inmutables. Los jefes cambian con frecuencia. Ya no son los generales que gobiernan autocráticamente un centro común que encabezan. Si quieren unirse entre sí, así sea a nivel internacional, para el mismo objetivo, eligen de preferencia la forma federativa y designan delegados en una asamblea común. Pocas veces la constitución no es aristocrática, sino representativa democrática: Los jefes y los consejos son elegidos por todos los miembros. No hay habitación, manera de vivir, vestido particular. Todo miembro conserva su libertad y su individualidad y puede formar parte de varias asociaciones. No hay pretensión de duración eterna. Se basan en la asociación libre, en una meta determinada que se persigue actualmente en común y terminan con la necesidad.

Diversas en sus formas y objetivos, unas son sociedades de capital, donde la aportación es unas veces igual, como en las sociedades por acciones, otras veces desigual, como con mucha frecuencia ocurre en las sociedades de seguros; otras, las sociedades colectivas, muchas veces con una aportación pecuniaria nula o insignificante. Pero siempre es la actividad voluntaria y libre de los individuos el estilo de asociación, lo que asegura su duración.

La administración de las asociaciones posee carácter de intermediario. Descansa ante todo en la actividad privada de los asociados, pero se confía a los funcionarios sociales copiados de los del Estado, con frecuencia remunerados, y es controlada por las comisiones y consejos parecidos a las autoridades públicas de control.

Centralización y descentralización

Tomadas de la mecánica, estas dos fórmulas indican dos tendencias opuestas en el sistema administrativo: una que congrega todas las funciones en un jefe, de donde se derivan para llegar a las extremidades; la otra que reclama una independencia relativa a las divisiones orgánicas.[5] Esta terminología es poco afortunada: las partes de una máquina no tienen ninguna independencia, ni siquiera relativa; el espíritu que la anima se halla fuera de ésta. Por el contrario, en todas partes del Estado, en el centro y en la circunferencia encontramos hombres, es decir, inteligencia y libertad. Ahí es imposible una centralización absoluta y el despotismo, por sí solo, da la apariencia de esto. El tirano también está obligado a servirse de instrumentos humanos, como consecuencia, a confiar mucho y hasta el exceso en su esclavo; éste al actuar en nombre de otro, guarda forzosamente su naturaleza individual.

Por otra parte, una descentralización exclusiva no es menos absurda; rompe la unidad y también el orden y el poder. El antiguo imperio alemán padecería por una descentralización excesiva, en tanto que Francia sufriría de una centralización demasiado grande.

Por tanto, hay que combinar ambos principios y esforzarse en reconocerlos en una relación justa.

La centralización confiere al conjunto de universalidad, poder, energía, igualdad de derecho; la descentralización da satisfacción a la diversidad y a la libertad de los miembros, a las necesidades y a las costumbres locales, a la originalidad de las partes. Las libertades públicas casi no pueden existir sin una gran medida de descentralización y autogestión. Una nación llega a la plenitud de su poder cuando sabe reunir sus fuerzas dispersas y las centraliza en una acción común.

Esta oposición se presenta en todas las esferas de las funciones públicas de la administración propiamente dicha y de la autogestión.

En la legislación es con esta razón que todos los pueblos civilizados reclaman hoy la unidad y la uniformidad del derecho y, por consiguiente de la legislación. Un derecho uniforme es útil cuando las condiciones de vida son las mismas. La autonomía que concedía la Edad Media a cada

[5] Comp. Vivien, Etud. adm., vol. 1, tit. 11, cap. 1º. “De la Centralización”

principado, ciudad, población e, inclusive, a cada orden y asociación, produjo una confusión que obstaculizaba en todas partes el comercio general y destruía toda seguridad para cualquiera que hablara fuera de su estrecha localidad.

Pero la uniformidad también puede tener sus exageraciones y perjudicar las relaciones jurídicas naturales, tan variadas en las esferas subordinadas. Algunas veces se le ve ignorar las diferencias que tienen sus fundamentos en la naturaleza de las cosas. ¿Hay que dar leyes idénticas a las comunas rurales y a las comunas urbanas? ¿Es posible confundir bajo las mismas normas el derecho criminal común y la disciplina y penalidades militares, el derecho comercial y el derecho civil? ¿Se deberán destruir las costumbres naturales de ciertos lugares de comercio, asimilar las regiones de costas, montañas, vastas llanuras sin riberas? Una descentralización relativa parece indispensable en todas partes.[6]

Pero el sistema inglés, con sus leyes tan minuciosamente detalladas, es difícil de citar como modelo, a pesar de la opinión de numerosos ingleses, incluso del alemán Gneist que ven ahí una condición esencial de una buena autogestión. ¿Cómo podría el parlamento de un vasto reino enterarse de la infinidad de asuntos de administración menores? ¿No es esa la misión de los interesados y de los administradores especiales? Estas leyes inglesas no son ni teórica ni prácticamente un modelo de legislación; carecen de claridad, flexibilidad, y aplicabilidad. La noción continental, y más en particular la noción alemana de la autonomía y auto-organización, en los límites de las leyes generales, es un correlativo necesario y legítimo de la autogestión. En efecto, son las diversas uniones secundarias las más capaces de reconocer las normas de su gobierno. El Estado fijará las bases comunes del orden jurídico y sus miembros orgánicos accionarán con independencia y libertad.[7]

El gobierno político tiene ante todo necesidad de la centralización, ya que se necesita que concentre el poder del Estado y su conducta sea una. Sin embargo, cierta descentralización puede ser necesaria, en especial, para el gobierno de posesiones, colonias alejadas y las provincias no asimiladas.

[6] Tocqueville, ouvres, VIII, p. 322. “La uniformidad en las leyes secundarias, en lugar de ser una ventaja es casi siempre un gran mal, porque son pocos los países cuyas partes pueden soportar la legislación hasta en sus detalles”.

[7] Brater, artículo “Centralisation” (Centralización en el *Statswörterbuch* de Bluntschli y Brater: “La descentralización de la Edad Media era mala, no porque el Estado hubiese dejado a cada círculo la atención de sus asuntos, sino porque concebía demasiado estrechamente su propia misión y dejaba fuera de su acción cosas que le pertenecían en esencia o que tienen una relación inmediata. Es cierto que este nexo es el resultado, en parte, de los progresos ulteriores de la cultura y de la economía”: a) Se sabe que la ley del 24 de julio de 1873 sobre la organización del ejército, estableció en Francia un sistema mixto, aplicado al ejército activo, el reclutamiento nacional, y a la disponibilidad y a su reserva, así como al ejército territorial y a su reserva, el reclutamiento regional.

Asimismo, la centralización es, sin duda alguna, preponderante en la administración militar. No obstante, hay excepciones en cuanto a la organización misma del ejército. En el sistema alemán, los regimientos se forman por distritos, los cuerpos de ejército por provincias o principados y los vecinos naturales se reúnen o acercan de esta manera. Esta descentralización aumenta la rapidez de las formaciones, la emulación de las tropas, el espíritu de cuerpo. Por el contrario, Francia tiene un sistema centralizado que sólo considera el espíritu nacional y combina a los hombres y a los regimientos de todo el país. Ocurre algo similar para los plenos poderes otorgados al comandante en Jefe o a otros oficiales encargados de una misión determinada. Una centralización excesiva haría depender todo del cuartel general y aun del consejo de guerra de la capital, con frecuencia demasiado alejados de los lugares.

El gobierno está obligado a actuar en los casos, los detalles y en multitud de lugares dispersos; estará un tanto descentralizado. El alto gobierno que debe precaverse de los peligros generales y la alta vigilancia de la autoridad central o del ministerio, tal vez constituyan la excepción. El gobierno se divide entre los puestos medios y encuentra pequeños centros hasta en las subdivisiones locales y comunales. Hay una fácil disposición a descentralizar demasiado. El poder del gobierno es esencialmente un poder del Estado; conforme a la regla, debe ser ejercido por funcionarios jerarquizados del Estado y no ser abandonado a las comunas, más que para los intereses puramente locales, como el alumbrado y la limpieza de las calles, la vigilancia de las propiedades rurales, etcétera. Un buen gobierno necesita fuerzas materiales y morales que una localidad insignificante apenas puede ofrecer.

La descentralización domina en la administración de las finanzas. La gestión general debe ser centralizada; ocurre lo mismo con el sistema tributario. Con todo, este último no podría sin injusticia hacerse puramente uniforme y olvidar las diferencias reales de los territorios (por ejemplo de las colonias), de la ciudad, del campo y de las profesiones principales. Una descentralización relativa es pues indispensable. La recaudación de impuestos, por lo general, tiene una organización local.

El dominio de la cultura debe ser más bien descentralizado. Sin duda, es desde el centro donde hay que determinar el conjunto de relaciones de la iglesia y el Estado, las leyes confesionales y de instrucción pública, las prestaciones pagaderas por las comunas, etcétera. Pero las instituciones de cultura no prosperan sino por la independencia de sus miembros, sacerdotes, profesores o dueños. Para que las escuelas populares den buenos frutos, se requiere que las comunas y los padres de familia se ocupen de ello y, en consecuencia, que se organicen a escala local. El Estado podrá nombrar a los maestros de instrucción secundaria: gimnasio, escuelas reales o profesionales y profesores de

estudios superiores; universidades, escuelas politécnicas, escuelas de bellas artes. Pero dejará una gran independencia a la dirección de las diversas escuelas y, sobre todo, a los profesores de instrucción superior.[8] Las universidades descentralizadas de Alemania salvaron felizmente a la ciencia alemana de los caprichos despóticos de ciertos príncipes y produjeron una riqueza de frutos que el sistema uniforme y centralizado de las universidades francesas se ve imposibilitado de dar.

La descentralización también es la regla en la asistencia pública, porque para conocer bien y socorrer a los verdaderos pobres hay que estar en el lugar. Sin embargo, de nuevo se evitará un fraccionamiento exagerado. La asistencia central o intermediaria debe servir de apoyo a la asistencia local y es la ley la que enuncia los principios del derecho y de la contribución a los pobres.

Por último, en la economía hay que distinguir las instituciones de interés general de aquellas que sólo son de interés local. La moneda, los pesos y las medidas, los ferrocarriles y las grandes carreteras, pertenecen a las primeras; los caminos departamentales, los caminos vecinales, las calles de las ciudades, los acueductos, los canales de desagüe, los reglamentos sobre construcción urbana, el alumbrado, las plazas y mercados, etcétera a las segundas. Unas requieren, por supuesto, la centralización, otras, la descentralización.

En resumen, la administración del Estado está más bien centralizada, la autogestión descentralizada. Las autoridades centrales siempre consideran el bien del conjunto y conservan la unidad y armonía de derecho público general; las autoridades medias tienen una independencia relativa y accionan conforme a uno u otro principio; las autoridades locales, aunque subordinadas entre sí, tienen principalmente una misión descentralizada.

Importancia de las funciones profesionales en el Estado moderno

Las funciones profesionales son una creación de la monarquía absoluta que, al requerir de servidores permanentes, a la vez dóciles y capaces, los sustituyó poco a poco con los vasallos y gente de servicio, una clase de hábiles funcionarios menos imperiosos y más flexibles, más instruidos y mejores administradores.

Luego entonces, la función fue atribuida esencialmente en razón del mérito personal, sin tener en cuenta la extracción o la orden; se exigió una educación universitaria previa; el príncipe nombró libremente a quien quiso: el funcionario era el servidor del príncipe, dependía de su

[8] Recientemente, Francia ha descentralizado estos aspectos de conformidad con las leyes del 15 de marzo de 1850 y del 12 de julio de 1875; la segunda da amplio paso a las influencias clericales.

gracia; recibió un sueldo fijo, suficiente para la manutención modesta de su familia; y ciertas funciones, en particular la del juez, adquirieron una actuación independiente y garantizada.

Estas funciones no eran hereditarias. Pero los hijos seguían por su voluntad la carrera del padre, la comunidad de estudios, de instrucción, de profesión y hasta de traje. Así se formó en el continente un orden y familias de funcionarios análogas a las nobles familias parlamentarias de Inglaterra, y la capacidad profesional y los empleos se transmitieron, de hecho, hereditariamente.

Así este orden se volvió poco a poco un poder que se imponía al mismo príncipe. El rey no pudo ya gobernar sin el consejo y el auxilio de sus servidores. Su poder, absoluto en apariencia, había encontrado una barrera que no cedía más que con dificultad y a un precio de un violento esfuerzo.

Por consiguiente, los funcionarios adquirieron un sentir profundo de su dignidad. Demandaron y obtuvieron al fin, por lo general, una situación exenta del capricho del príncipe. Se les reconocieron derechos pragmáticos, lo que los protegía contra revocaciones arbitrarias y les aseguraba el derecho al sueldo.

Fue, en esta forma, que este orden pasó a la monarquía constitucional. Al principio, ésta le era tan poco simpática como a la mayoría de los príncipes. Los funcionarios veían con desagrado el nuevo poder de las cámaras no sólo les quitaban parte de sus atribuciones, sino que incluso pretendía controlarlos y pedirles cuentas. Al igual que los príncipes, solamente cedieron por necesidad. Pero después se acomodaron a la Innovación, comprendieron las ventajas de ésta tanto para su dignidad como para el país. Hoy día, la mayoría de ellos son constitucionales. Los funcionarios actuales del continente son ciertamente cultos, activos, acostumbrados a los negocios, afanosos, honorables. Constituyen una clase distinguida y plena de méritos. Sus servicios son preciosos para el Estado y para la sociedad. Sin embargo, el funcionarismo profesional no carece de peligro. Y en primer lugar, se puede temer que engendre una especie de casta que se acostumbre a gobernar desde su despacho, sin conocimiento de las necesidades reales, a partir de reglas formales, burocráticas, y aún despóticas, oprimiendo la libertad privada con la manía de meter mano en todas partes. Este antiguo peligro es menor en nuestros días. La forma representativa obliga a los funcionarios a estar en comunicación frecuente con los ciudadanos y evita, así, su orgullo o tiranía. Las funciones de honor, la autoadministración, el procedimiento oral, el control de las autoridades superiores, las cámaras, la prensa, reaccionan contra la burocracia formalista; la libertad, ampliamente asegurada por las leyes, y la responsabilidad de los funcionarios, impiden igualmente una tutela exagerada y se oponen a la manía de gobernar todo.

Pero el peligro que hay que temer actualmente es el de la tiranía de los partidos. La forma representativa, el otorgar a todos una libertad política y acceso al gobierno, ha desencadenado al mismo tiempo las rivalidades políticas. Ella misma llama a la lucha a los partidos. En Inglaterra son sus jefes los que forman directamente el ministerio. Si bien en Alemania sucede de otra manera, el gabinete no está menos obligado a contar con la mayoría en las cámaras y de obedecer su apoyo. En toda la Europa occidental, los partidos casi no se pueden sostener por mucho tiempo contra el partido dominante, tanto debido a su responsabilidad ante las cámaras como en razón del asentamiento necesario de éstas para las leyes y el presupuesto.

De allí que el ministerio no puede permanecer responsablemente ante las cámaras, sino estando seguro de sus subordinados. Si éstos pertenecen a un partido enemigo y obstaculizan su política, la administración se divide. Por tanto, hace falta que el ministerio restablezca, mediante revocaciones, la unidad política y la subordinación de sus agentes. Pero esta necesidad lleva fácilmente consigo el grave peligro de la opresión de las minorías, y el Estado, en vez de ser la unión de los partidos, no es más que la tiranía de uno de ellos.

Rudolf Gneist insiste, con razón, sobre este punto, aunque exagerando un poco, propone, para remediarlo, que la ley misma reglamente las relaciones entre los funcionarios y los particulares, y que una jurisdicción especial se encargue de proteger a todos los individuos no sólo en sus derechos privados, sino también en sus derechos públicos.

Esos medios son buenos, pero sólo en tanto que dichas relaciones puedan ser precisadas por una ley, y hay una multitud de casos en que es preferible, por razón de las necesidades tan variadas de la vida, no encerrar a la administración con reglas formales. Además, la vigilancia de los superiores y el recurso a ellos muy frecuentemente son insuficientes.

Más bien quisiera distinguir aquí tres clases de funciones:

1. *Las funciones políticas de confianza,* que representan la política del Estado o llevan la responsabilidad ante las cámaras. Aunque ellas también están al servicio del Estado y no al servicio de un partido, son atribuidas directamente por la confianza del partido en el poder, con la que debe contar el gobierno. En donde el gabinete está formado por los jefes de partido, los ministros son miembros del parlamento y continúan siendo sus guías. En donde, por el contrario, los ministros más bien salen de las filas de los funcionarios, no es en lo absoluto indispensable que sean miembros del parlamento; incluso más vale que no lo sean. Pero es necesario que permanezcan en relación

con los partidos y no podrán sostenerse mucho tiempo si pierden verdaderamente la confianza de las cámaras.

Por consiguiente, estos funcionarios son mucho menos estables que los otros. Son perenemente revocables, incluso cuando su conducta estuviera exenta de culpa. El desplazamiento de la antigua mayoría parlamentaria ocasiona generalmente un cambio del personal de las funciones políticas.

2. *Otras funciones, por el contrario, deben alejarse de las luchas de los partidos y* neutralizarse. En primera línea se encuentran aquéllas que son de justicia. El juez debe no sólo ser imparcial, sino que debe inspirar confianza a todos. Por tanto, debe mantenerse al margen de las luchas violentas. Es necesario que cada partido esté convencido de encontrarlo siempre del lado del derecho y de la ley.

Colocamos también en esta categoría a las funciones inferiores de policía y todos los oficios militares. Estos no determinan la línea política que debe seguirse, sino que ejecutan las órdenes y las instrucciones recibidas.

Todos los funcionarios neutrales permanecen, en tanto que cumplan con sus deberes, al abrigo de revocaciones arbitrarias que ocasiona un cambio de política.

3. Finalmente, hay una tercera clase de oficios, tales como los técnicos y de cultura, que no tienen poder de autoridad (ni *imperium,* ni *jurisdictio)* no participan en forma alguna en la administración política del país y, por consiguiente, conservan, como los particulares, su plena libertad de acción. De esta manera, los profesores, los doctores, los ingenieros del Estado, los empleados de correos o de telégrafos, etcétera, pueden mezclarse libremente en la lucha de los partidos. Al no tener que gobernar, no es de temerse que formen un gobierno de partido. Sólo se puede prohibirles claramente emplear abusivamente contra la política del gobierno, la influencia natural que sus funciones les dan sobre sus subordinados. Como individuos políticamente libres, como funcionarios, tienen que respetar al gobierno que los nombra.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 45, 1981

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA HISTORIA[1]

E. N. Gladden

La Administración pública como objeto de conocimiento y estudio está tristemente impedida, debido a la carencia de un factor o método coordinador universal. El propósito de este ensayo es sugerir que, de las aproximaciones generales posibles a este objeto, y aun limitándose a países en particular, la aproximación histórica es la más prometedora. Existen de hecho muchos trabajos históricos excelentes que cubren la administración pública en el contexto de países o periodos específicos o bien que la enfocan desde puntos de vista concretos, sin embargo, son pocos los enfoques generales.

En primer lugar es necesario identificar a la administración pública como un objeto por derecho propio. Esto se dificulta, más aún, por la controvertida vaguedad de su contenido y límites y la consecuente variedad de definiciones que se le asignan. Es por esto que algunos autores utilizan el término como sinónimo de todas las actividades del gobierno; el lado práctico del arte de gobernar, por decirlo así. Algunos otros reducen su aplicación a las operaciones administrativas de las ramas ejecutivas del gobierno; otros más la restringen a la contribución de funcionarios a los diversos aspectos del quehacer político de los asuntos públicos; y existen muchas interpretaciones más. Los libros de texto sobre la materia varían ampliamente en sus definiciones y campo de aplicación, abordando a menudo cuestiones relacionadas con el gobierno en su amplio sentido político, más que con la administración en su sentido técnico más estricto, y brindando casi invariablemente una escasa atención a las cuestiones técnicas, tanto por que esto no interesa al escritor como porque es probable que el asunto no sea de interés para el lector en general. Al diferenciar el gobierno y la política y, a su vez, la política y el contexto social más amplio, se presentan problemas y confusiones similares, de mayor jerarquía en la escala. Esto es, por supuesto, inevitable, ya que

[1] Apareció originalmente en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 38, núm. 4, 1972. Traducción de Fernanda Meraz.

todas estas denominaciones ignoran arbitrariamente áreas de la actividad humana que, por conveniencia, deben considerarse sabidas, aunque de hecho cualquier exclusión de este tipo, si bien es necesaria por el bien de la discusión, es deformante. El escritor y pensador de experiencia se dan cuenta de esto, pero hay estudiantes y lectores que no lo hacen, por lo que hay, en consecuencia, mayor confusión. Esta es una razón básica para asegurarse que la información, en un contexto amplio, sea fácilmente asequible para el que busque conocimiento sobre cualquier materia. Las ramificaciones diseminadas de la administración pública en el mundo moderno la identifican como una actividad para la cual dicho conocimiento coordinativo es particularmente importante.

La administración no es más que una de las actividades del gobierno. El gobierno mismo incluye un extenso orden de actividades, desde el quehacer político, la creación e imposición de leyes, su ejecución, el mantenimiento de la paz y la determinación judicial, hasta numerosos actos de participación comunitaria. Estas actividades están distribuidas tradicionalmente entre los tres grandes poderes analizados por el filósofo político[2] –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– como esferas separadas, a pesar de que no sea posible la asignación exclusiva de cada uno a su rama equivalente del gobierno, no obstante que la doctrina de la separación de poderes ha sido ampliamente aceptada. Por otra parte, la clasificación tripartita no toma en cuenta aquellos actos de participación pública que se llevan a cabo fuera, pero que chocan con la esfera gubernamental y tienen una importancia creciente, en especial en las democracias.

En tanto que las ramas legislativa y judicial tienen actividades claramente integradas y bien definidas –a pesar de que, inclusive, éstas tienden a desempeñar servicios suplementarios–, la esfera denominada ejecutiva tiene muchas facetas, está mal definida y se encuentra lejos de ser homogénea. De esta manera, entre las funciones específicas anteriormente mencionadas, el quehacer político, la imposición fiscal, la ejecución y mantenimiento de la paz, son esencialmente ejecutivas. De hecho, el ejecutivo mismo (al cual se le restringe a menudo al término «gobierno» para diferenciarlo del Poder Judicial y el cuerpo legislativo) ejerce poderes legislativos y judiciales, mientras que tanto el Legislativo como el Judicial pueden desempeñar funciones que, por definición, corresponderían a alguno de los otros.

Este vasto orden funcional no puede agotar el patrón de la complejidad gubernamental, puesto que el gobierno opera a diferentes niveles que se determinan por la densidad de la población, la extensión geográfica y otros factores peculiares de la comunidad gobernada, dividiendo todo, a excepción de las unidades políticas más pequeñas, en niveles local y central, cada uno con funciones propias, de manera que es lógico separar las

[2] Gladden se refiere a Montesquieu. N. del D.

esferas local y central para una discusión más amplia. En las comunidades mayores existen también niveles intermedios entre el regional, el provincial y el estatal, con sus propios problemas y funciones, en los que se traslapan las esferas normales central y local de la administración del gobierno. En cada uno de estos niveles, la administración pública en tanto está sujeta a los mismos principios generales, tiene sus propios problemas particulares que resolver. A estas esferas de la actividad administrativa deben agregarse los campos de la cooperación internacional y supranacional, que siempre han sido importantes y, en la actualidad, cada día más.

Finalmente, el campo de acción de la autoridad gobernante varía con la naturaleza de la sociedad gobernada y con las esferas y técnicas en las que los gobernantes, por diversas razones, están involucrados. De manera general, el crecimiento en la escala y complejidad de las instituciones significa el deseo, aun en los sistemas totalitarios, de dejar las mayores áreas de actividad posibles en manos de individuos, aunque los monopolios esenciales deben sujetarse a controles públicos, y tal vez a la administración, con lo cual resulta que el área en la que el gobierno debe decidir, en cuanto a las prioridades relativas, se amplía constantemente. Los gobiernos se han visto obligados a participar más y más en esferas formalmente consideradas más allá del ámbito de la administración pública y a proporcionar cuerpos públicos controlados apropiadamente para organizar y manejar las actividades en cuestión.

Todo esto es universalmente operativo y bien reconocido por estudiantes de asuntos públicos. El no ir más allá, de acuerdo con algún principio, entre el gobierno y las actividades privadas ya no resulta factible –si es que alguna vez lo fue–, no obstante que los filósofos políticos disfrutan mucho de un día de ejercicios en tanto presentan soluciones.

Si consideramos a la administración pública, como deberíamos, interesada en las actividades administrativas del gobierno, es claro, partiendo de lo que ya se ha dicho, que no puede restringírsele a una sola de las ramas, es decir la ejecutiva, no obstante que sea ahí donde la actividad administrativa está concentrada más densamente y, se podría agregar, de manera más importante. Obviamente las ramas legislativa y judicial tienen importantes necesidades administrativas para las que la administración pública debe estar preparada a hacer frente.

Se sigue entonces que, a pesar de que aceptamos la proposición de que la historia brinda el mejor marco de coherencia a los estudios sobre administración pública, nos encontramos aún ante el problema de idear un patrón coherente para tal diversidad de actividades y aproximaciones. Sobre todo hay dos factores que surgen de la naturaleza de la administración pública y deben tomarse en cuenta, a saber: 1) su carácter como parte integral del gobierno, y 2) su subordinación esencial en ese contexto.

1) Mientras que es un hecho que las historias universales del gobierno no son numerosas, debido sin duda en gran medida a la gran diversidad del objeto, el caso es que las historias generalmente se interesan inevitablemente por el gobierno y, donde quiera que el contexto lo exija, éstas incluyen incidentalmente bastante información acerca de la administración pública y de quienes la practican, particularmente si éstos son lo suficientemente importantes. Este es con seguridad el caso, por ejemplo, de la *Historia de Inglaterra,* de Oxford, cada uno de cuyos dieciséis volúmenes presta una atención considerable, aunque variable, a tales asuntos, no obstante que, por supuesto, el cuadro administrativo proporcionado, siendo accesorio al tema principal, está fragmentado, si no desarticulado. En tales historias, tan detalladas como puedan serlo, puede distinguirse incluso un retrato general de la esfera administrativa como resultado sólo de una cuidadosa indagación. No hay motivo alguno para que esto sea de otra manera, puesto que un énfasis indebido en los aspectos administrativos sacaría de balance, inevitablemente, a la línea fundamental de la historia. En realidad, existen varias historias especializadas que tratan ciertos temas o sectores administrativos y, considerados en conjunto, si es que pueden tomarse así, cubren gran parte de este vasto terreno. Una parte del problema consiste en coordinar estos enfoques especializados y llenar las lagunas en donde sea factible.

2) En virtud de la subordinación esencial de la administración y, por lo tanto, del hecho de que no se sostiene por sí misma –la administración por la administración, por decirlo así–, su historia no debe soslayarse a manera de dar la impresión de que es una materia básica o fundamental. La historia de la administración pública necesita relacionarse con el gobierno en sus múltiples aspectos. Tratándose como sucede de un tema en especial, este tipo de historia interesará por lo general únicamente al experto, pero en vista del actual impacto general de la administración pública sobre casi cualquier campo de la actividad humana, es cada vez más necesaria una concepción más amplia.

En el presente contexto es de especial significado una empresa general de actualidad norteamericana. La necesidad de una aproximación más realista y coherente a la historia administrativa se enfatiza en *Perspectivas de la Administración: Las Vistas de la Historia,* por G. D. Nash, del Instituto de Estudios Gubernamentales de la Universidad de California, Berkeley, donde el tema ha sido estudiado intensamente. Es evidente que no hay una clave simple para seleccionar puntos de vista satisfactorios con la cual pueda determinarse exitosamente una historia general de la administración pública. En su examen hipotético *(thought-provoking)* de las principales posibilidades, Nash propone varias líneas de aproximación

posibles. Estas aproximaciones –caracterizadas como *perspectivas*– incluyen la Funcional Institucional, Servicio Civil, Biográfica, Psicológica, Antropológica, Histórica, Empresarial, Ecológica e Intelectual, las cuales han sido utilizadas por escritores que tratan tópicos administrativos especializados, pero ninguna de ellas puede separarse o lo es del resto.

Existen ya historias de administración pública que se limitan a ciertos campos especializados o constituyen elementos importantes en trabajos de una naturaleza más general en actividades universales, tales como diplomacia y finanzas públicas y las historias universales podrían sin duda especializarse en administración del gobierno central, administración del gobierno local o la administración de actividades públicas, tales como la policía, trabajos de construcción, defensa, tributación, comunicaciones, educación, colonización, por mencionar tan sólo algunas que vienen a la memoria, las cuales, sin embargo, han sido la responsabilidad de cuerpos públicos desde tiempos remotos.

Dos conclusiones importantes del final de la exposición de Nash pueden ser útiles:

"Los historiadores pueden proporcionar teorías con materiales más diversificados en su origen, más profundamente arraigadas en la experiencia humana y trazadas a partir de un lapso más prolongado que las proporcionadas por la investigación empírica contemporánea."

"Probablemente no ha llegado la hora para las generalizaciones absolutas en la historia administrativa. ¿No sería conveniente limitarnos por ahora a teorías menos extensas y a una colección de datos que nos permita comenzar el construir un sistema intelectual sólido?"[3]

En este punto, el reciente artículo de Guy Thuillier y Jean Tulard sobre "Problemas de la Historia de la Administración" (*Revista Internacional de Ciencias Administrativas,* No. 2,1972, pp. 128-32) hace una importante contribución al problema que cubre un coloquio sostenido en París sobre el tema de la historia administrativa francesa desde 1800. Presentan en su exposición seis principios que debe seguir el historiador de la administración al aproximarse al objeto, exposición que merece un estudio concienzudo y al menos uno de sus principios debe ponerse inmediatamente en tela de juicio. Es el principio de que este tipo de historia depende de un método regresivo por medio del cual la experiencia de hoy en día proporciona la forma para interpretar el pasado. Esto significa que el historiador administrativo no puede ser objetivo. Una actitud tal constituye una debilidad insidiosa que los historiadores deben combatir en todos los campos. En realidad es muy difícil para nosotros ponernos en el lugar de otro, particularmente si ha estado muerto por mucho tiempo y la información

[3] Este artículo será presentado en el número 48 de esta *Revista*. N. del D.

que haya sobrevivido es inadecuada, si es que existe. Pero el historiador debe hacer un esfuerzo constante, actuando como un artista cuando la ciencia tiene poco que modificar. De otra manera sería casi imposible descubrir aquellas tendencias subyacentes que brindan al presente los hitos útiles para el futuro y justifican nuestras reflexiones y observaciones del pasado. Como se indicó, la historia, que opera regresivamente, no puede sino confirmar nuestros errores, más que ayudarnos a descubrir el porqué de nuestras constantes equivocaciones.

El autor ha tropezado ya con estos problemas al lanzar su *Historia de la Administración Pública* (publicada por Frank Cass, Londres) y difícilmente puede sostener el haber encontrado respuestas satisfactorias.

Inicialmente parecía que una historia universal de la administración pública debería centrarse en el contexto de mayor actividad –el gobierno–, así como frente a un fundamento lo suficientemente extenso para considerar el espacio y el tiempo, un marco histórico amplio. De hecho debería dársele forma tomando en consideración tres niveles: 1) la esencia de la administración; 2) su marco gubernamental, y 3) una cantidad mínima de puntos indicadores históricos o referencias de mapas, por decirlo así.

Para cubrir en estas u otras líneas el recorrido entero de la historia universal –del hombre de las cavernas a la computadora– obviamente se necesitarían los esfuerzos concentrados de un gran equipo de expertos, con bastante tiempo y apoyo cuantioso en dinero y recursos, y los resultados serían expuestos adecuadamente sólo en una larga serie de volúmenes. Difícilmente sea tarea de un investigador inadecuadamente apoyado. En cualquier caso, considero que necesita aplicarse mucho más esfuerzo a los estudios de excavación antes de justificar el desembolso de recursos masivos; no obstante, estoy seguro que ese día llegará. En tanto, siendo concurrentemente investigador y profesor por un largo periodo, he sentido que alguien debe tener el éxito de marcar el sendero hacia el mayor esfuerzo que acabo de trazar.

Quería que el estudio fuera universal, de manera que no excluyera ningún periodo, área o aspecto de la administración pública, desde su esfera para cubrir el espacio entero de la historia humana hasta donde se conozca, una historia mundial administrativa que se corre entre fundamentalmente en las actividades públicas, pero tomando en cuenta todos los aspectos de la administración como un factor esencial de los asuntos humanos, un factor de continuación de la sociedad, por decirlo así. Evidentemente, para cubrir tan largo tópico en una extensión razonable de un estudio de dos volúmenes, una historia de este tipo tendrá que ser de una naturaleza altamente selectiva y episódica. De hecho no hay nada realmente excepcional sobre esto en relación a la historia universal, la cual, aun cuando ha sido emprendida en gran detalle, deja muchos vacíos y lagunas

para presentar una solución en la que la información disponible sobre sucesos específicos y sistemas varía ampliamente de lo pobre, que hace poco más que sugerir, a lo abundante, que tiende a sacar de perspectiva el extenso cuadro. La situación es aún más variable y episódica en el caso de la administración, que es esencialmente no sólo no dramática sino también una actividad no registrada, con mucho (a pesar del hecho de su interés por los registros). Consecuentemente, una historia general de la administración pública está condenada a tener sus lagunas.

La siguiente pregunta a plantear es si la historia debía escribirse de acuerdo a un patrón y, en dado caso, qué patrón. Fue de inmediato aparente que la información administrativa disponible sobre los diversos periodos o niveles de actividad variaban tan ampliamente, que la adopción de un patrón o un punto de vista particular no sólo haría más difícil la realización del proyecto sino que de hecho aumentaría la fragmentación del resultado. En vista de la necesidad de una solución generalizada, fue igualmente aparente que la historia no debía buscarse desde un punto de vista administrativo especializado, tal como dirección de personal, desarrollo de técnicas básicas o control de dirección y muchos otros, que en un grado posterior pudieran ofrecer puntos de vista prometedores para estudios orientados específicamente.

Parece, sin embargo, que hay seis aproximaciones generales que pueden aplicarse provechosamente al estudio sin diferenciar con toda precisión la presentación de cada contribución o incidente. Estas son:

1. *Dirección y administración superior,* relacionada con los niveles de administración y quehacer político. Este es el nivel donde se localiza casi toda la historia administrativa y dentro del cual establecen sus límites de interés la mayoría de los historiadores e investigadores. Es aquí donde los soberanos y gobernantes transforman sus decisiones en órdenes para sus asistentes administrativos y donde estos últimos planean sus actividades para dar forma y echar a andar la máquina administrativa, y obtener los resultados que requieren. Por supuesto que la línea entre los dos tipos de actividad nunca está bien definida. En los sistemas simples los gobernantes participan normalmente en forma activa en la administración, aun en un grado considerable, en tanto que en los reinos grandes los gobernantes pueden participar por gusto, como en el caso del rey Juan, de Inglaterra y de Felipe II, de España.

2. *Función y organización,* una aproximación que es extensiva a: 1) Aquí entramos al verdadero reino de la administración donde la función administrativa se desarrolla fuera de su original forma indiferenciada como un factor del gobierno; 2) se divide en actividades específicas a través de la división de labores que ha

sido un elemento seminal de todo cambio social, y 3) desarrolla la estructura apropiada para dar forma y activar los servicios que surgen. La base funcional se decidirá por las decisiones políticas de los gobernantes, en base a su interpretación de las necesidades de la situación y la disponibilidad de los recursos, mientras que la organización existente variará ampliamente con el contexto social y el estilo de gobierno.

3. Los asuntos personales adquieren importancia tan pronto como el gobernante debe elegir asistentes y se va complicando en tanto necesita delegar parte de sus responsabilidades en subordinados. Donde dichos diputados se interesen fundamental o completamente en la administración surge el mundo auténtico del oficial, siendo legítima la concentración de la historia administrativa en las responsabilidades, poderes y condiciones de servicio de estos oficiales. La consideración de asuntos de personal se presentarán automáticamente en cuanto el número de los auxiliares y sirvientes del gobernante haya aumentado lo suficiente para que se requiera una regulación y una dirección especial, y en la práctica dichos asuntos crecen con, y forman parte de, las esferas cubiertas por 1) y 2). Así, los gobernantes se han interesado en los problemas de selección, control, disciplina, recompensa y separación o deposición de sus funcionarios desde tiempos remotos, de manera que no es raro que los escritos de historia administrativa sean de un punto de vista del oficial, no obstante que debe confesarse que los resultados son generalmente un chisme aburrido. Sin embargo, independientemente de los asuntos puramente analíticos que deben aclararse, hay muchas materias, como la inspiración profesional y la competencia de oficiales individuales y de sus relaciones, tanto con los gobernantes como con las personas, que deben tomarse en cuenta.

4. Las *técnicas* utilizadas por los oficiales públicos tendrán que originarse bajo cada uno de los encabezados anteriores, así como considerarse en su propio derecho. Estas incluyen no sólo las técnicas administrativas básicas en su forma específicamente pública, sino también aquellas actividades relacionadas con el otorgamiento de un amplio orden de servicios de los que se responsabilizan los gobiernos y sus cuerpos auxiliares. Antes de ampliar el campo de sus actividades, los gobiernos deben asegurarse de que existan las personas disponibles que sean capaces de poner en práctica las técnicas necesarias, si no entre los oficiales y servidores existentes, buscarlos en la comunidad completa, como, por ejemplo, embalsamadores en el Egipto antiguo y escribanos en la Europa medieval.

Una historia interesante puede fundamentarse en el desarrollo de los procesos administrativos en su aplicación al campo público y en particular en la escritura y descripción de las medidas, impresión, acumulación de registros, desarrollo de comunicaciones eléctricas, maquinaria de oficina, etcétera. No deben excluirse aquellas técnicas semiadministrativas o completamente no administrativas de naturaleza, ampliamente utilizadas en las agencias públicas. Aquí, trazar la línea depende de la esfera de actividad del gobierno y de las actitudes hacia él en un lapso particular. Ciertamente deben considerarse aquí varias actividades que se llevan al cabo normales, aunque no invariable ni *únicamente,* dentro de la esfera oficial, como la tributación, diplomacia, policía, comunicaciones postales y defensa.

5. La *biografía* es una contribución importante a realizar. Como institución, la oficialidad está constituida por personas cuyas actividades, características, cualidades y defectos son importantes para su interpretación y avalúo adecuados. La biografía es, por lo tanto, una ayuda esencial para cada una de las anteriores aproximaciones, a menudo la mejor fuente de información sobre ellos. En los niveles superiores esto no representa un gran problema puesto que puede reunirse una gran cantidad de información sobre las actividades administrativas de faraones, reyes, grandes visires, altos sacerdotes y similares en las historias de sus vidas, a pesar de que las actividades de los participantes menores, los oficiales ordinarios, están registradas menos satisfactoriamente. Esto no se debe tanto a la destrucción de material existente, originalmente como al hecho de que la administración no es un tipo de actividad que induzca a los oficiales a registrar su propia complicación. Usualmente tienden a tomarlo como es. Dichos registros personales se han enrarecido en el terreno justo hasta los tiempos modernos y los historiadores deberán prescindir de ellos por lo general. Con todo, donde dicha información exista deberá ser meticulosamente preservada y en su futuro se fomentará el que los administradores documenten sus actividades, no obstante que deban mantenerse las estrictas reglas de la etiqueta oficial. Es cierto por supuesto, que puede reunirse una buena cantidad de tal información personal de los abundantes archivos institucionales en numerosos lugares, muchos de los cuales no se han examinado adecuadamente o se han puesto a disposición recientemente, como la actual reducción del perlado de veto en Bretaña a los archivos del Gabinete de más de cincuenta a treinta años. El informe necesita también tomarse de las relaciones de los oficiales con miembros del público, cuyas reacciones son mencionadas frecuentemente por los historiadores a pesar de que no siempre es aparente el que tales referencias estén basadas en nada más confiable que el reporte común y de

oídas. Aquí tocamos de nuevo la esfera consultiva que ya hemos distinguido como un agregado a las tres áreas tradicionales de la actividad política.

6. La *teoría* ha contribuido, hasta ahora, poco al desarrollo de la administración pública y está lejos de alcanzarse una filosofía profunda de la materia. Sin duda, se están persiguiendo muchas líneas de investigación y parece cierto que se han considerado más ideas de las que han llegado a publicarse, en parte porque no se ha considerado un tema de gran importancia. No obstante, aparte de los escritos de historiadores, filósofos y biógrafos que tienen una relación con la materia, han sobrevivido varios manuales de procedimiento, códigos y reglamentos de los que puede obtenerse información que ayuda a la formulación de una teoría de la administración pública bajo la forma de una actividad humana establecida hace mucho y en desarrollo. El cultivo intensivo de los aspectos históricos servirá mucho a este propósito.

Sin duda, podría obtenerse información sobre cualquier periodo bien documentado de estas seis aproximaciones para delinear un sistema histórico y gubernamental adecuado para proporcionar un cuadro suficientemente detallado de la administración pública de la época. Pero existen muchas fases históricas que no están provistas de tal información en todas sus dimensiones. Y aun si fuera asequible, cualquier aproximación a una historia general necesitaría ser altamente selectiva para que fuese manejable. En cualquier caso, con tantas lagunas en el registro, el patrón de dicha selectividad se nos impondría en gran manera por el momento.

Al realizar mi propia solución al problema de la construcción de una historia general he determinado ampliamente, a mi juicio, la selección de las contribuciones individuales por lo que respecta a su adecuación general y no dirigida a cualquier aspecto particular. Una de las seis aproximaciones puede predominar, pero generalmente se ejemplificarán otras por el mismo incidente o fase. Hasta cierto punto, aun cuando una aproximación tal no se impusiera por la limitada disponibilidad del material, la utilización de una especie de cambio de proyección en el camino posibilitaría la presentación de la administración pública a través del tiempo que se alarga grandemente y ahonda profundamente, y al mismo tiempo ayudaría a otros a distinguir y localizar las lagunas que pudieran llenar. Se pretendería también impulsarlos a extender los límites de la historia en las direcciones sobre las que tuviesen un interés particular y así contribuir eventualmente a la conformación de un cuadro general más satisfactorio.

Resumiendo: es convicción firme del autor que el desarrollo de una escuela de historia en la administración pública ayudará a proporcionar al maestro

y al estudiante, igualmente, una mejor visión coordinada de su objeto y un mejor conocimiento del que tal vez tenga, de donde corresponde su particular especialidad. En un contexto más amplio deberá también ayudar a aumentar la popularidad y comprensión del objeto que es de interés para todos, pero donde abundan las malas interpretaciones.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 50, 1982

SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO Y MEDIOS DE MEJORARLA[1]

Luis de la Rosa

Yo escribí esta obra, y aun comencé á imprimirla en circunstancias en que todavía se podia esperar que la paz y el órden se conservarian por mucho tiempo y que este tiempo precioso se emplearía en hacer mejoras materiales, en fomentar la instruccion pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administracion. Todo hacia creer que la nacion, cansada ya de disensiones y discordias, iba á disfrutar los inmensos beneficios de una civilizacion siempre creciente. El espíritu de empresa comenzaba á reanimarse; no se hablaba ya sino de caminos y telégrafos, de navegacion por medio del vapor, de esposiciones industriales, de fundacion de hospicios y penitenciarias, de mejoras en todos los establecimientos de instruccion pública, de construccion de nuevos teatros, dentro y fuera de la capital, de introduccion al país de nuevas máquinas, de instrumentos agrarios industriales; y en fin, las artes de la paz comenzaban á florecer, y hacian esperar al país un porvenir muy lisonjero. Pero 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 obras de utilidad pública, esas mejoras administrativas que se habian realizado ya, ó que se iban planteando cada día.

Y en estas circunstancias, ¿podrá ser de utilidad una obra sobre la administracion pública? ¿Habrá personas dotadas de bastante calma y serenidad para leer un escrito sobre la administracion pública en el que no se puede hablar sino de mejoras y adelantos, de civilizacion y de progreso?

[1] Publicado originalmente en 1852 por la Editorial Prospecto. Ha sido reproducido parcialmente –incluye veintinueve de las noventa páginas que comprende el original–, pero abarca los puntos sustanciales, ordenándose una gran cantidad de información sobre temas de colonización y geografía considerados accesorios para esta edición. N. del D.

Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si deberia continuar la impresion de esta obra, y poseido de desaliento mi corazon, mas de una vez he dejado la pluma, y he puesto á un lado mis manuscritos, considerándolos estemporáneos ó inoportunos en la época desgraciada en que vivimos. Pero despues he reflecsionado, que no pudiendo ecsistir ninguna sociedad política sin una regular administracion, todo lo que es relativo á ella debe tener un grande interes para todas las clases del Estado, sean cuales fueren las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institucion que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza aquel poder. Esta consideracion me ha reanimado, y resuelto á continuar la impresion de mi obra, voy á dar una idea sucinta de ella, esponiendo cuál es su objeto, y la distribucion de materias que en ella he ecsaminado.

Estoy lejos de creer que la administracion pública de México haya empeorado despues de consumada la independencia; y este error, sostenido solo por espíritu de sistema, es uno de los que me propongo combatir. Pero sí creo que hemos cometido grandes errores en materias de administracion; ó por mejor decir, que nos hemos obstinado en conservar y sostener muchos errores administrativos del gobierno colonial. Tambien es un hecho que nuestras interminables disensiones políticas han puesto al país y á su gobierno en la imposibilidad de formar y realizar un sistema completo de administracion. Las cuestiones políticas todo lo han invadido, todo lo han envenenado; los mejores talentos de nuestro pais se han ocupado del ecsámen y discusion de esas cuestiones que irritan el espíritu y extravían las más nobles pasiones. Los gobiernos no han podido pensar sino en sostener á toda costa su efímera autoridad, y el tesoro se ha consumido estérilmente en pagar con dificultad los intereses de una deuda, que una buena administracion amortizaría tan fácilmente, y en sostener un ejército escesivamente numeroso, escesivamente costoso para nuestro país. Muy poco, pues, ha podido hacerse en clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia nacional hasta nuestros días; y sin embargo, cuando se compara el estado actual de nuestra administracion con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita mucha ceguedad para no ver nuestras mejoras y progresos. Este es tambien un hecho que creo quedará demostrado en este escrito.

El tiene por objeto establecer los verdaderos principios de una buena administracion, esponer las opiniones mas fundadas sobre materias administrativas, que aun no están bien dilucidadas; reasumir, en fin, las doctrinas de los escritores mas eminentes que en nuestra época han comenzado á formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administracion. Pero no he considerado en este Ensayo la administracion como una pura teoría, sino como una ciencia que tiene una aplicacion práctica al estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo más seguros, y hago luego su aplicacion á la situacion actual de México.

El S. D. Teodosio Lares ha publicado recientemente una obra bajo el título de: *Lecciones de derecho administrativo.*[2] Entre esta obra y el Ensayo que yo voy á publicar, hay *esta* diferencia: la obra del Sr. Lares *ecsamina* las materias legales relativas á la administracion: yo me propongo ecsaminar la teoría de la administracion pública en su aplicacion á la moral y á la economía. La obra del Sr. Lares será consultada principalmente por los tribunales y por todos los que se ocupan en cuestiones jurídicas de administracion. Mi Ensayo podrá ser consultado con algun provecho por los funcionarios y agentes de la administracion pública, siempre que se trate de reformas é innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administracion. Sin embargo de estas diferencias entre uno y otro escrito, yo he encontrado en las *Lecciones de derecho administrativo* del Sr. Lares, escelentes doctrinas, de que me he aprovechado al escribir el Ensayo que voy á publicar.

Cuando comencé á escribir esta obra, pensaba presentarla como un programa, segun, el que me proponía dirigir la administracion pública de Zacatecas, si llegaba á tomar posesion del gobierno de aquel Estado: por eso en algunas páginas hablo de este escrito como de un *programa administrativo,* aplicable principalmente al Estado de Zacatecas. Habiendo cambiado completamente las circunstancias políticas del país, he dado, por decirlo así, mas vuelo y amplitud á mis ideas, ecsaminando en esta obra, no los intereses particulares de un solo Estado, sino los intereses generales de toda la nacion.

He dividido este Ensayo en ocho grandes secciones, que he subdividido en parágrafos. La 1a. seccion contiene *ideas generales sobre la administracion pública,* sobre su importancia para el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y lo que propiamente se llama la *administracion.*

La seccion 2a. trata de la *administracion general de la república,* y como correspondientes á ella se ecsaminan las materias siguientes: Enajenacion de tierras públicas, colonizacion y emigracion estrangera. –Division territorial de la república; espíritu de escision y de desmembracion que predomina en nuestro país; dificultades que hay que vencer y consideraciones que deben tenerse presentes para hacer una division territorial, la mas conveniente al interes general de la república.[3] –Censo y poblacion de México. Dificultades que se presentan para la formacion del censo; consideraciones sobre las causas que impiden el rápido aumento de la poblacion de México. –Del catastro general del país, y medios de formarlo; intereses que se oponen á la formacion del catastro ó apreciacion general de todos los ramos de riqueza. –Medios que el gobierno nacional

[2] Ver artículo precedente, que comprende la reproducción de las lecciones I-V de la obra de Lares. N. del D.

[3] De la Rosa solo logró publicar hasta este capítulo de la sección 2a. N. del D.

puede adoptar para fomentar eficazmente la agricultura, las artes y la industria, y para conciliar los intereses de estos diversos ramos de riqueza. –Del comercio y la navegacion; medios de mejorar los caminos generales de la república; empresas de caminos de fierro, puentes y calzadas, telégrafos, correos, líneas de diligencias; carestía de los carruajes en México; navegacion fluvial y marítima; arsenales y astilleros; medios de fomentar la navegacion en México. Faros; lanchas de salvamento. Escuela de Marina. –Necesidad de uniformar en la república los pesos y medidas; arreglo de todo lo relativo al ensaye, apartado y amonedacion; graves inconvenientes que resultan de poner en arrendamiento estos ramos importantes de la administracion. –Necesidad de una ley general sobre quiebras y bancarotas; inutilidad de los tribunales mercantiles. –Establecimientos generales de educacion y de enseñanza, sostenidos por cuenta del erario federal. Necesidad de fomentar y proteger la literatura, las bellas artes y las ciencias. –Comercio de la república con las tribus salvajes; idea general de estas tribus; su barbarie, su carácter, índole y costumbres, sus invasiones desastrosas en las fronteras de la república. Antiguas misiones y presidios colonias militares; nuevas poblaciones que conviene fundar en la frontera. –Temores fundados de una guerra de castas: necesidad de civilizar á la raza indígena de México; medios adaptables para acelerar su civilizacion. –Necesidad de establecer un ministerio del interior, encargado de todo lo relativo á la administracion general de la república. –De la centralizacion administrativa, sus ventajas y sus inconvenientes.

La seccion 3a. trata de la *administracion interior de los Estados;* de los caminos pertenecientes á cada Estado, y medios de mejorarlos; del fomento que cada Estado debe dar á la minería, á la agricultura y á la industria y el comercio. –De los establecimientos de instruccion secundaria. –Del establecimiento de penitenciarías y casas correccionales; de hospicios, hospitales y otras instituciones de caridad y beneficencia; de la policía de seguridad pública. De la fundacion de nuevas poblaciones en los Estados.

La seccion 4a. trata esclusivamente de la *administracion particular del Distrito federal y territorios de la república.*

En la seccion 5a. se trata de la *administracion municipal,* y como ramos pertenecientes á esta administracion, se ecsaminan las materias siguientes: Necesidad de abolir en todas sus partes el sistema de abastos, establecido bajo el gobierno colonial. –De los mercados, alhóndigas y casas de matanza. –De los acueductos y fuentes públicas. –De los hospitales, cementerios, baños y lavaderos públicos; de la vacuna y su propagacion. –De las cárceles y casas de correccion; de la policía municipal. –De la instruccion primaria y escuelas de primeras letras. –De la policía de ornato y recreo. –Necesidad de conceder á 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 administracion local. –Organizacion de los ayuntamientos. Necesidad de separar á estas corporaciones de toda intervencion en negocios políticos.

La seccion 6a. trata de la *Estadística considerada como base de una buena administracion.* En esta seccion espongo los principios fundamentales é invariables de la estadística, tomados de las ciencias fisicas y de las ciencias naturales.

En la seccion 7a. se ecsamina lo relativo á la *organizacion del ejército, de la marina y de la guardia nacional,* y al sistema de *defensa militar en toda la república.*

La seccion 8a. y última trata de la *moral pública, y del catolicismo en sus relaciones con la administracion.*

Por apéndice á este Ensayo, se publicarán varios manuscritos inéditos y curiosos sobre la administracion pública bajo el gobierno colonial.

La obra contendrá como cuatrocientas páginas en un volumen en 4. Se publicará por entregas de 40 páginas cada una, cubierta con forro de papel de color, é irá adornada con una litografia que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia. La primera entrega está ya impresa. Al recibir cada entrega los suscritores, pagarán el importe de ella. Toda la obra se publicará en 10 entregas.[4]

Por ahora solo se reciben suscripciones á esta obra en la alacena de D. Antonio de la Torre, esquina de los portales de Mercaderes y Agustinos

IDEAS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA[5]

Un gobierno tiene por principal objeto defender y conservar la nacionalidad é independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitucion es popular, ó sostener las prerrogativas é inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La administracion pública tiene por único objeto 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 é higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la

[4] Aunque al final de la obra existe una nota manuscrita que señala que “no se publicó más”, de autor desconocido, probablemente existan las fichas de trabajo y los manuscritos del Sr. de la Rosa, como entre las páginas 39 y 40, y páginas circundantes, no se señala terminación de un volumen ni el comienzo del otro, de ello se infiere que la primera entrega fue doble. N. del D.

[5] Esta sección, la Primera, fue publicada íntegramente en la época de De la Rosa, integridad respetada en esta edición. N. del D.

instruccion pública; el socorro de las miserias y calamidades á que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas proporciona al hombre la civilizacion: tales son los grandiosos é importantísimos objetos de la administracion, y para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y producciones naturales, de la naturaleza y configuracion de sus terrenos, de su mayor ó menor poblacion, de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad, y del estado de rudeza ó de cultura y civilizacion en que se encuentran. Una acertada administracion, para cumplir los benéficos objetos con que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los gérmenes de prosperidad de un país, poner á la sociedad en un estado de animacion, de vida y de progreso, hacer multitud de obras y crear multitud de instituciones, sin las que las sociedades viven durante siglos en un estado de rusticidad, sometidas hasta cierto punto á las necesidades y privaciones de la vida salvaje. Son necesarias cárceles, presidios ó penitenciarias, casas de correccion y una buena policía para dar garantías á la vida de los hombres, á sus propiedades y al honor de sus familias. Es necesario fomentar la agricultura, proteger la industria manufacturera, abrir caminos, espeditar los medios de comunicacion y de trasporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas y de inútiles restricciones, para que todo esto dé por resultado la abundancia de todas las cosas indispensables para la vida. Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas á la indigencia desvalida, para inspirar allí mismo á los indigentes amor al trabajo y hábitos de sobriedad y economía. Son necesarios hospitales, lazaretos ó enfermerías y otras benéficas instituciones, dirigidas todas con inteligencia, para hacer que el país esté constantemente en un buen estado sanitario, ó que se remedien, se reparen ó disminuyan hasta donde sea posible los estragos de las pestes ó epidemias. Son necesarias escuelas, colegios y academias para instruir á la juventud y á la niñez de uno y otro secso; para darles, á unas de los conocimientos que ilustran su razon, la enseñanza moral que rectifica el corazon y la enseñanza religiosa que realza el carácter del hombre, elevando su alma sobre las miserias y pequeñeces de la tierra. Son necesarios una buena policía y un buen sistema correccional para reprimir los vicios y poner un freno á la inmoralidad para conservar las buenas costumbres, ó restablecerlas cuando se han relajado, y sobre todo, para reprimir el funesto ejemplo que da á la sociedad el vicio escandaloso, el vicio que corrompe y que insulta en cierto modo, haciendo ostentacion de su impunidad y sus escesos. á más de esto, si una sociedad quiere salir de su rusticidad y rudeza primitiva, quiere desembarazarse de todos los usos, instintos y costumbres de la vida salvaje, es necesario crear establecimientos, construir obras y monumentos públicos, que den elevacion al carácter y al espíritu del hombre, que le inspiren ideas de belleza y de buen gusto, que introduzcan la urbanidad y la benevolencia en todos los usos y costumbres de la vida es preciso, en fin que la

administracion fomente ó promueva por lo menos todo lo que puede contribuir al ornato y embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones.

Conociendo, pues, cuanta es la importancia de una buena administracion, no parecerá extraño decir que una sociedad puede subsistir como nacion durante siglos, y aún hacerse respetar en lo esterior por medio de alianzas ó convenciones diplomáticas, viviendo, no obstante, bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas convenientes á la dignidad ó á la libertad del hombre; pero bajo una mala administracion, bajo una administracion torpe y negligente, desacertada en sus disposiciones ó corruptora por su inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retrogradan en civilizacion, é inevitablemente vuelven á la barbarie primitiva de las sociedades, aún cuando sus instituciones políticas se consideren como las más libres y perfectas. Bajo una mala administracion se agotan y esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benigno y en un suelo fértil y fecundo el pueblo está menesteroso y las clases más numerosas de la sociedad plagadas de miseria; los campos están incultos y la tierra árida, desnuda de árboles y privada de los adornos de la vegetacion, comarcas enteras están desiertas, y no se ven en ellas sino una que otra choza de un campesino, y una que otra cabaña de pastores, todo en fin está como esterilizado, todo es improductivo; la agricultura descuidada, ó torpemente dirigido el cultivo de las tierras; la industria está lánguida ó por falta de inteligencia, ó por falta de consumo, ó por la escasez y carestía de las primeras materias, el comercio está entorpecido por un mal sistema tributario, ó por falta de caminos y medios de conduccion, ó por trabas y restricciones mezquinas y por vejaciones odiosas, en cuya invencion son tan fecundas las malas administraciones. En medio de este atraso general, la carestía de víveres, las hambres, vienen con frecuencia á diezmar la indigente sociedad: los mendigos pululan por todas partes, como plagas que aparecen á devorar el fruto que ha cosechado con fatiga el hombre laborioso; y como no hay establecimientos de caridad en que recoger á los indigentes y dedicarlos á algun trabajo productivo, la mendicidad se hace un oficio, un arbitrio, una especulacion, y los mendigos agotan los escasos recursos de la sociedad y la inficionan con sus vicios, con su inmoralidad, con su suciedad repugnante y con el espectáculo de su impúdica desnudez. A los estragos de la hambre siguen inevitablemente las pestes desastrosas, y como nada hay preparado para esta nueva calamidad, como ni hay hospitales, ni enfermerías, ni recursos acopiados en tiempo para socorrer á la muchedumbre enferma y desvalida, las pestes se ceban primero en las clases más indigentes, y despues el contagio alcanza aún á las clases opulentas, como si Dios quisiera castigarlas ó por su falta de caridad, ó por su falta de prudencia, y por su imprevision en el modo de ejercer la beneficencia. En medio de esta comun desolacion de la sociedad, todo lo que constituye la civilizacion se desatiende ó se abandona enteramente,

y los vicios mismos se ejercen entónces con impunidad y con franqueza: ¿quién piensa entonces en las artes y en las ciencias? ¿Quién en la educacion y enseñanza moral y religiosa de los presos? ¿Quién en fundar ó sostener escuelas para la instruccion y educacion de la niñez? ¿Quién en adornar y embellecer las poblaciones, en construir monumentos ú obras de ornato y de buen gusto? ¿Quién en la gloria de su patria y en el porvenir que se le aguarda? Cuando las miserias son generales, cuando afligen y ponen en estado de duelo aún á las clases más opulentas de la sociedad cuando las quiebras y bancarrotas de algunos poderosos arruinan á millares de familias; cuando la usura, semejante al buitre, devora hasta las entrañas de sus víctimas, los hombres se concentran en sí mismos y aislándose de los demas, creen hacerse superiores á la común adversidad, reduciéndose al abandono y á la indolencia. Entonces los extranjeros mismos no van á aquel país desventurado sino para hacer grangería de las necesidades de los pueblos y especular con su miseria. Y todavía ... ¡dichoso entonces aquel país, si á lo ménos no pierde su fé en la Providencia, y aquella esperanza con que la religión consuela siempre las cuitas y miserias de los hombres! Tales son y serán constantemente las consecuencias inevitables de una mala administracion.

¡Y cuán difícil es por otra parte establecer una administracion adecuada á las necesidades y á los intereses de los pueblos! Un mal gobierno puede sostenerse mucho tiempo por solo la fuerza y el terror, por solo los hábitos de obediencia ciega que el pueblo haya contraído, por solo el temor de los pueblos á las consecuencias desastrosas de las convulsiones políticas. Pero una buena administracion no puede fundarse en la fuerza, porque ninguna medida grandiosa de administracion puede ejecutarse sin la espontánea é ilustrada cooperacion de todas las clases del Estado. El gobierno manda y se hace obedecer; la administracion más bien que mandar dirige á la sociedad, y la conduce á su engrandecimiento y prosperidad por la persuasion y el convencimiento. Una buena administracion se apoya principalmente en la discusion franca é ilustrada, pero pacífica y decorosa, de todo lo que concierne á los grandes intereses de la sociedad; se apoya en la instruccion y en la inteligencia, en la inteligencia é instruccion del que dirige los negocios administrativos, del que da el primer impulso, del que concibe en grande las medidas de interes público y los planes bajo los que han de ejecutarse, en la instruccion é inteligencia de los talentos ausiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administracion, y más que todo en la ilustracion del pueblo. Dedúcese de aquí que una buena administracion léjos de buscar arrimo en el oscurantismo y la ignorancia, debe emplear y aprovechar en beneficio público todos los talentos, debe buscar por todas partes como ausiliar la capacidad y la instruccion, debe promover las ciencias y la difusion de todos los conocimientos útiles, y debe considerar la educacion y la enseñanza popular como el medio mas eficaz de preparar la sociedad á las pacíficas mejoras y reformas que en dias mas felices ejecutará un gobernante benéfico é ilustrado.

Un gobierno inmoral puede subsistir por largo tiempo aún al frente de una poderosa nacion, siendo intrigante y astuto para con todos, cauteloso y sagaz para no contraer compromisos con los fuertes, y falso, injusto y desleal para con los débiles, moderado para con aquellos que pueden reprimir su osadía, y osado, ambicioso y agresor para los que no pueden resistirle. Pero una buena administracion jamas puede apoyarse en la inmoralidad, porque uno de sus principales objetos es hacer respetar la virtud y la probidad, aun cuando sea débil, reprimir el vicio aun cuando sea fuerte y poderoso, evitar el crímen y corregir á los culpables inspirándoles ideas y hábitos de moralidad que no habian conocido. La administracion pública tiene bajo su proteccion la inocencia de la niñez, la sencillez é inesperiencia de la juventud, la debilidad de la muger, la buena fé y lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y el decoro y reputacion de las familias. ¿Qué seria de todo esto si la administracion fuese inmoral, si fuese corruptora, como algunas veces podría serlo, si dejase subsistir y aún fomentase la disolucion y el escándalo del vicio, si tolerase y disimulase la inmoralidad de las cárceles y presidios, si viese con indiferencia la vergonzosa desnudez del pueblo, si no procurase sustraer á lo ménos á la juventud de los estragos del juego y la disipacion, si dejase impunes las estafas y raterías, si faltase ella misma á la buena fé y á la lealtad en sus transacciones, y si convirtiese á la policía en un espionaje político y en un instrumento de opresion y tiranía? Y tales son sin embargo los resultados inmorales de las providencias desacertadas de una mala administracion

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administracion consiste en los cuantiosos gastos que ella ecsige. El hombre que dirija la administracion pública de un Estado, por vasta que sea su capacidad, no podrá sino concebir en grande los planes administrativos y dictar medidas generales para su ejecucion; necesitará siempre, necesitará indispensablemente; por el bien mismo de la sociedad, numerosos agentes cooperadores y ausiliares, á quienes encomiende el desarrollo y ejecucion de los planes administrativos en cada ramo; necesitará sobre todo hombres peritos, hombres especiales y versados en cada uno de los ramos que corresponden á la administracion, agentes dotados de toda la instruccion, esperiencia y aptitud necesaria para el desempeño de su deber; necesitará, en fin, empleados, ausiliares, agentes y oficinas, un numeroso personal exclusivamente dedicado al servicio de la administracion. Pues bien: todo este personal de la administracion debe ser remunerado, y debe serlo competentemente, debe disfrutar sueldos ó gratificaciones correspondientes á la importancia de sus servicios y á la capacidad é instruccion que se necesita para desempeñar un destino con acierto. En todos los países más civilizados del mundo los agentes superiores y subalternos de la administracion están ampliamente remunerados, y lo están principalmente los empleados en el ramo de policía. Ecsigir que todo el servicio público de la administracion se

haga gratuitamente, y como decimos comunmente, por *carga concejil,* es desconocer del todo los verdaderos intereses de la sociedad, desconocer tambien el corazon del hombre que no se mueve á consagrar su tiempo y su capacidad á ningun trabajo, á ningún servicio, sea el que fuere, sino con la esperanza, ó mas bien con la seguridad de una competente remuneracion. Muy caro ha costado á nuestro país en todos tiempos el servicio gratuito de los hombres públicos. No es una economía sino una mezquindad, ruinosa para los intereses públicos, un resultado de la incapacidad y negligencia de los gobernantes, lo que ha introducido en nuestro país las *cargas concejiles,* ese sistema de vejaciones arbitrarias, y que el capricho ó la venganza hace pesar muchas veces sobre unos cuantos, y de cuyo gravámen se libran comunmente los más fuertes. Como es más fácil imponer cargas concejiles que hallar recursos para costear los gastos públicos de la administracion, los gobernantes negligentes ó ineptos han preferido á las dificultades de crear y organizar las rentas públicas, los inconvenientes y malos resultados del servicio gratuito en materia de administracion. Imposible es que en un país haya abundancia, si no se fomentan la agricultura y las artes más indispensables para las necesidades de la vida; si no hay caminos y toda clase de medios para las conducciones y transportes. Imposible es que haya una higiene pública y que disminuyan los estragos de las pestes, si no hay un cierto grado de comodidad y bienestar en las clases mas numerosas de la sociedad, si no hay, por otra parte, hospitales y enfermerías; si no se conservan las poblaciones constantemente en el mejor estado posible de aseo y limpieza; si no se construyen albañales y se desecan los estanques y pantanos; si no se procura que en el campo los jornaleros tengan habitaciones sanas y de bastante capacidad para el albergue de toda una familia; si no hay, en fin, una inspeccion de higiene y policía sanitaria que consulte al gobierno y que lo ilustre en materias que son verdaderamente científicas y facultativas. Imposible es que desaparezca la mendicidad con su repugnante aspecto é inmoralidad, mientras no se establezcan hospicios en que se recoja á los indigentes; no para especular ni permitir que otros especulen con su trabajo (porque esto sería indigno de una buena administracion); pero no tampoco para que vivan en aquellos establecimientos entregados á la holgazaneria, y fomentando con la ociosidad las mas viciosas propensiones, sino que debe recogérseles allí para inspirarles amor al trabajo, vergüenza á la mendicidad, hábitos de órden, de sobriedad y economía, y sobre todo orgullo y dignidad; aquel orgullo que inspira al hombre la consideracion de que se basta á sí mismo por medio del trabajo, y que se hace por su industria y su talento tan independiente como puede serlo de la voluntad y del arbitrio de otros. Imposible será que haya seguridad en nuestro país para las personas y para las propiedades, miéntras las cárceles sean lo que fueron siempre desde el tiempo del gobierno colonial; miéntras haya presidios que son una escuela horrible de corrupcion; miéntras no se establezcan penitenciarías y otros establecimientos carcelarios adecuados para el

castigo, pero tambien para la correccion y enmienda de los culpables; miéntras subsista el castigo ignominioso, y por lo mismo ineficaz de los trabajos públicos forzados y en calidad de correccion; miéntras no haya una numerosa y bien organizada policía, tendida como una red sobre todo el país y pronta en todas partes para evitar el crímen ó para aprehender á los culpables; miéntras haya, en fin, caminos desiertos y grandes despoblados. Imposible es que deje de haber una grande inmoralidad y disolucion en las costumbres, miéntras no se generalicen aún mas de lo que están ya, las escuelas de primeras letras, y mientras no se castigue en las casas correccionales á los jóvenes delincuentes y á los hombres que se entregan á los vicios de una manera escandalosa. Imposible es, en fin, que los lugares de segundo órden atraigan hacia si la poblacion superabundante de las grandes ciudades, hasta que en los pueblos y villas á mas de otros establecimientos de utilidad pública, se construyan baños, acueductos y fuentes públicas, empedrados y embanquetados, alumbrado, arbolados y paseos, y cuanto mas pueda hacerse para hermosear las localidades y para hacerlas cómodas, salubres y agradables. Mas para construir todas las obras de utilidad y de beneficencia pública, para erigir y sostener todas las instituciones que ecsigen las necesidades de la sociedad, y para remunerar á todos los empleados y funcionarios que deben dirigir ó 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 hombres generosos. Seria en vano esperar que la caridad y beneficencia pública bastasen á todas las atenciones de la administracion. Es escaso, y sobre todo demasiado precario y eventual este recurso para que una administracion inteligente y previsora pudiese fundar en el la esperanza, y mucho ménos la seguridad de realizar grandes mejoras.

En materia de gastos, una buena administracion no puede hacer más que proveer á las necesidades de la sociedad con el menor gravámen posible de los contribuyentes, y cuidar sobre todo de que los fondos públicos sean administrados con pureza é invertidos con legalidad y economía. En materia de administracion, si no siempre se pueden hacer los gastos con economía, hay la circunstancia de que un ecsceso en estos gastos (como no haya mala versacion), es siempre provechoso á los intereses de la sociedad por la importancia y necesidad de los objetos en que los fondos públicos se invierten. Así, por ejemplo, si se habia de haber construido con cierta cantidad y bajo un plan sencillo y económico un puente, un acueducto, un hospicio ó una escuela, y si sucedió que los directores, escediéndose de presupuesto, construyeron obras suntuosas y de un gran mérito arquitectónico, se habrá faltado sin duda á la economía; pero el lugar donde aquellas obras se han construido tendrá, á más de unas obras de pública utilidad, unas construcciones de ornato y de buen gusto que lo embellezcan. Puede decirse en general que los gastos hechos por una buena administracion, principalmente en las grandes obras de

utilidad y de ornato público, en que se ocupan tantos jornaleros, artistas y menestrales, son unos gastos fecundos para la sociedad, que la animan y vivifican, léjos de empobrecerla.

A estas consideraciones se opone comúnmente el ejemplo del gobierno español, que se dice era muy económico en los gastos de administracion. Lo era, en efecto, y más bien que económico era avaro y ruin, aun cuando se trataba de proveer á las ecsigentes necesidades de los pueblos. Pero yo pregunto ¿qué habia en México bajo el gobierno colonial que se pareciese á una buena administracion? Despues de tres siglos de haber esplotado los inagotables tesoros de México y de haber acumulado en el erario, con horrorosas vejaciones y gabelas, millones sobre millones, ¿qué mejoras materiales ó morales hizo aquel gobierno á nuestro país con las rentas públicas? ¿En qué estado se hallaban con respecto á su administracion municipal los principales pueblos y villas y aún algunas ciudades de México, al consumarse la independencia nacional en 1821? Todo lo que hizo aquel gobierno en clase de mejoras administrativas, es de muy poca monta, comparado con el mucho tiempo que duró su dominacion, con la paz no interrumpida de cerca de tres siglos en que se mantuvo la colonia, y con los inmensos recursos de que aquel gobierno pudo disponer. Al consumarse la independencia nacional, apénas habia los puentes y caminos más indispensables; la mayor parte del país estaba inculto y despoblado; comarcas inmensas de las provincias fronterizas no tenian más habitantes que los salvajes y las fieras. En lo interior del país, el pueblo, la muchedumbre que constituye la verdadera esencia de la sociedad, estaba desnudo; indigente; horriblemente trabajada, y abatida; hambrienta, en fin y llena de lacérias. Las hambres venian con frecuencia y hacian estragos espantosos en la poblacion: un gobierno obstinado en sus errores, torpe y negligente en su administracion, no podia preveerlas, ni evitarlas, ni reparar sus consecuencias. á las hambres seguian los tumultos que se reprimian con el terror de la muerte; á las convulsiones de un pueblo hambriento, ecsasperado, seguian las epidemias que se cebaban en él horrorosamente. La agricultura estaba descuidada y ligada con prohibiciones de todo género; las artes estaban ligadas tambien con los reglamentos de los gremios y con otras restricciones; la industria fabril estaba casi prohibida enteramente; el comercio embarazado por todas partes con los numerosos monopolios y especulaciones del gobierno; con las alcabalas, con los impuestos y reglamentos municipales, y con el funesto sistema de abastos; la minería era el único ramo de riqueza que recibia proteccion, muchas veces á costa de las demas especulaciones y de la agricultura principalmente. En lo municipal todo era un caos, una constante malversacion y bancarrota de los caudales públicos. En la capital de vireinato y en algunas capitales de provincia habia hospicios, hospitales y otros establecimientos de caridad erigidos los más por la caridad de los obispos y de otros benefactores de la humanidad; muy pocos de aquellos establecimientos habian sido costeados ó eran sostenidos por el, gobierno.

En los principales pueblos, villas y aún ciudades no habia ni hospitales, ni casas de pobres, ni fuentes, ni acueductos, ni alumbrado, ni limpiezas; no eran, en fin, aquellas poblaciones sino unas grandes rancherías. La instruccion primaria de la niñez estaba casi enteramente abandonada. Las cárceles, tales como por desgracia las vemos todavía, focos perpetuos de corrupcion moral y de epidemias. ¿Y esto podia llamarse una administracion? Y lo que he dicho son hechos que están comprobados con el testimonio de historiadores y cronistas contemporáneos, y lo que es más, están justificados con documentos oficiales, principalmente con lo que podría llamarse los antiguos *Misterios de México;* con las *instrucciones reservadas* que los vireyes dejaban á sus sucesores.

No podia menos de estar en este horrible desorden todo lo relativo á la administracion pública de México bajo el gobierno colonial. Aquel gobierno no empezó á manifestar ideas esactas de administracion, hasta que sancionó á fines del siglo anterior las *ordenanzas de intendentes.* En esas ordenanzas fué donde el gobierno colonial comenzó á abandonar, aunque todavía con reserva y timidez, sus errores económicos y administrativos, aquellos errores que habian prolongado como un martirio el malestar y la miseria del país durante tanto tiempo. Pero hasta entonces el gobierno español no habia concebido plan alguno de administracion para un país tan vasto como México.

Conviene tanto más formarse una idea esacta de lo que era la administracion pública bajo el gobierno colonial, cuanto que los errores de aquella administracion están arraigados todavía, y son á mi modo de ver uno de los obstáculos que mas fuertemente se oponen á los adelantos de los pueblos.

Habíanse distribuido todos los negocios oficiales del vireinato en cuatro ramos, que los oficinistas de aquella época llamaban *las cuatro causas:* de justicia, gobernacion, guerra y hacienda. Bajo el nombre de gobernacion se comprendia todo lo que ahora conocemos por administracion pública, inclusa la administracion municipal. Todos los negocios del vireinato se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aún para los mas pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores y fiscales, y de empleados habituados á sus rutinas, embrollones los mas ritualistas y formularios, y más ó ménos interesados en evitar reformas y en conservar los abusos y desórdenes de la administracion. El gobierno tenia la manía de querer arreglar los negocios de la administracion tan minuciosamente, que casi no dejaba á sus agentes y funcionarios sino la simple y literal ejecucion de sus mandatos. Para la mas sencilla resolucion se formaba un grande espediente: se oía en él á los fiscales y á los empleados de diferentes ramos; se tropezaba en todo con los obstáculos que presentaban los privilegios, las preeminencias y fueros de las corporaciones: años enteros

se acumulaban cuadernos y cuadernos en cada espediente; se abrian nuevas discusiones y todavía el cumuloso espediente quedaba sin concluir, por falta de informes y documentos que siempre se pedian y que casi nunca daban las oficínas y empleados subalternos. Al fin se ponia un término á tantos trámites, á tantas moratorias; pero era una vez cuando habia ya pasado la oportunidad de arreglar algun grave negocio concerniente á los intereses de los pueblos; y todavia sucedia muchas veces que la mas ligera cavilosidad introducia una duda, y daba lugar á que el espediente pasase á España al Consejo de Indias, donde quedaba como otros míl, sepultado en los archivos como un monumento de los errores de aquella época. Puede formarse una idea de lo que era aquella administracion y de los embarazos que ella misma presentaba á los progresos del país, cuando se considera que aún para el arreglo de los mas urgentes negocios de la administracion municipal, se ocurria á México á pedir licencia y autorizacion de los vireyes, y cuando esta licencia se llagaba á obtener, en vano ecsistia la necesidad á que se trataba de proveer, ó la calamidad que se queria remediar habia hecho ya todos sus estragos.

El personal de la administracion, la gerarquía de sus empleados estaba arreglada de este modo: no habia inspecciones ó direcciones especialmente encargadas de dirigir ó inspeccionar los principales ramos de la administracion, y de preparar los trabajos del gobierno; habia solo, como hemos dicho, juntas consultivas formadas de empleados en las oficinas. Muy tarde fué cuando se establecieron los consulados y el tribunal de mineria. Estas corporaciones que manejaban fondos muy cuantiosos, comunmente, los malversaron y cubrieron sus dilapidaciones con cohechos y con donativos hechos al gobierno. Ejercían á un tiempo jurisdiccion como tribunales y facultades administrativas y económicas en asuntos de minería y comercio. Estaban siempre llenas de pretensiones y animadas de aquel espíritu de cuerpo que hace al hombre olvidar enteramente los intereses públicos de su país por el deseo de engrandecer la clase á que él mismo pertenece. Casi siempre estaban de choque ó etiqueta aquellas corporaciones con el gobierno, y por lo mismo fueron de muy poca utilidad á la administracion. El tribunal de minería construyó y formó el colegio de minas, y los consulados hicieron los pocos caminos ó carreteras que hubo en México bien construidos bajo el gobierno colonial.

Los vireyes comunicaban, pues, sus órdenes casi siempre directamente á los corregidores de provincia y estos á los alcaldes mayores. Cualquiera que haya leído la historia de México sabe lo que fueron esa especie de bajás que *por economia* no tenian asignado sueldo alguno; pero que estando autorizados para hacer en los pueblos todo género de monopolios y grangerías, causaban estorsiones enormes y eran una verdadera calamidad para las poblaciones. Eran á un mismo tiempo jueces, encargados de la policía y régimen interior de los pueblos, y recaudadores del tributo y otras rentas.

El gobierno vireinal habia confiado la seguridad pública á unas cuadrillas de genízaros capitaneados por lo que se llamaba *el Juez de la Acordada.* Estos agentes armados de la policía, cometian en los caminos y despoblados y aun en los pueblos, todo género de escesos y arbitrariedades, á pretesto de perseguir á los miserables como medio de especulacion para subsistir, pues esceptuando el gefe de la Acordada, ni sus cuadrilleros, ni sus soldados estaban remunerados por el erario; todos servian y se ofrecian á servir por carga concejil.

Establecidos los intendentes y los subdelegados, en lugar de los antiguos corregidores y alcaldes mayores, se comenzó á ver en México lo que era una administracion. Las ordenanzas de intendentes contenian todavía muchos errores económicos y administrativos, muchas medidas mezquinas en materias de fomento; pero al fin los objetos de la administracion se habian clasificado y deslindado con alguna claridad, y se habian criado funcionarios capaces de dar en cada provincia alguna direccion y algun impulso á la administracion interior del vireinato.

No obstante, Revillagigedo que gobernaba cuando se establecían las intendencias, nunca pudo plantear un completo sistema administrativo; hizo reformas importantes, principalmente en la capital; pero ninguna medida de grande trascendencia pudo realizar por los obstáculos que le ponian por todas partes un mal sistema tributario, la pereza, negligencia é ineptitud de los empleados, el espíritu de embrollo y cavilosidad que dominaba en el país, la ignorancia casi general sobre todas las materias científicas y económicas que tienen conecsión con los asuntos administrativos; las restricciones y prohibiciones impuestas por las leyes á todo género de industria, y sobre todo, la rutina, que comienza por negarse á ecsaminar toda innovacion, toda mejora, y que arraiga los errores de tal manera en el espíritu del hombre, que renacen sin cesar y se reproducen como el pólipo, que vuelve á aparecer cuando se creía ya esterminado.

Tal fue la administracion pública de México bajo el gobierno colonial; esa administracion que todavía tiene panegiristas y admiradores en nuestros dias. Los errores y desaciertos de aquella administracion no deben admirarnos. Por una parte el carácter mismo del gobierno colonial se oponia á que la colonia desarrollase con amplitud y libertad todos sus recursos naturales, á que se ilustrase profundamente sobre sus intereses, y á que llegara á bastarse á sí misma, satisfaciendo sus necesidades sociales con independencia de la metrópoli. A mas de esto, los errores y preocupaciones del gobierno español en materias de administracion, eran hasta mediados del siglo anterior, casi generales en las naciones mas ilustradas de la Europa: Lo que admira es ver que cuando la España, nuestra maestra é institutora en todas materias ha abandonado ya los errores económicos y administrativos de su antiguo régimen, y ha hecho innovaciones y mejoras importantísimas en la administracion pública, así de la metrópoli como de

sus colonias, nosotros nos obstinamos en sostener todavía las alcabalas y gabelas municipales, el sistema de cargas concejiles, las prohibiciones, los monopolios, la miserable renta de naipes y las loterias, como recurso del gobierno; el desórden y prodigalidad en la venta ó distribucion de las tierras públicas, la ilimitada adquisicion de tierras por las manos muertas, la complicacion de lo político con lo municipal, el pupilaje de los ayuntamientos en el manejo de los bienes de las municipalidades, las leyes bárbaras é ineficaces sobre ladrones, el fatal sistema de abastos, y tantos otros errores que en su mayor parte ha abjurado la España en su administracion interior como en la de sus colonias. No solo se han hecho en España grandes é importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles de nuestros dias han ecsaminado é ilustrado en escritos generales ó tratados especiales de administracion, la teoría de la administracion pública, que es ya una nueva ciencia y que se enseña como cualquiera otra en España y aún en Cuba, como deberia enseñarse en la República.[6]

No diré que en los códigos y leyes antiguas de España no haya algunas disposiciones administrativas dignas de conservarse ó adoptarse nuevamente, pero querer sostener que el sistema administrativo del gobierno colonial era una obra completa, una obra acabada, un modelo de perfeccion, es querer sostener una paradoja.

La ciencia de la administracion, como todas las ciencias morales y económicas, se ha ido formando con el tiempo, y se ha ido perfeccionando lentamente segun que las teorías de esta ciencia han sido confirmadas ó desmentidas por los hechos. Por otra parte, la ciencia de la administracion, aunque notablemente perfeccionada ya, no es ni será jamás una ciencia tan esacta y segura como la geometría. Un hombre que se vea en la necesidad de dirigir prácticamente la administracion de algun estado, deberá, pues, estudiar profundamente la ciencia; pero deberia estudiar tambien las antiguas teorías de la administracion, la historia económica y administrativa de las naciones más adelantadas en civilizacion, y las instituciones administrativas que han planteado esas mismas naciones ó que están actualmente ensayando; deberá sobre todo tener presente que las más seguras teorías de la ciencia administrativa deben modificarse hasta cierto punto por la grande influencia que ejercen en cada país, el clima, la configuracion y naturaleza del terreno y sus producciones naturales, bien entendido de que esta influencia no debe ser ecsagerada, como lo ha sido muchas veces. Yo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías más seguras de la administracion espuestas principalmente por escritores españoles y franceses, he procurado tambien formarme una idea esacta de los principales planes é instituciones administrativas de

[6] Al imprimirse esta parte de mi programa, han salido a luz las Lecciones de derecho administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano y publicadas después por el Sr. Lic. D. Teodoro Lares, que puede tener la satisfacción de haber sido el primero que haya escrito en México una obra completa sobre esta importante materia.

Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y de los Estados-Unidos, y de todo he adoptado lo que me ha parecido más adaptable al estado físico y moral, y sobre todo á la civilizacion actual de Zacatecas. Con respecto á las instituciones administrativas de los Estados-Unidos, al ver la frecuencia con que me refiero á este país, se creerá acaso que es porque haya adoptado ciegamente como bueno en sí y como adaptable á nuestra patria cuando constituye la administracion pública en aquella nacion. Estoy lejos de creerlo así; y si hablo con frecuencia de los Estados-Unidos en este escrito, es porque ellos son el único país extrangero que yo haya visitado y que haya podido estudiar detenidamente. Admirador como el que mas, de muchas de las leyes é instituciones administrativas de aquellos Estados, estoy léjos de creer que allí la administracion pública haya llegado á su perfeccion. Todo lo relativo á la administracion general de aquella república está casi en embrion, y solo de poco tiempo á esta parte se ha llegado á conocer allí que el gobierno debe dirigir la administracion; que no debe dejarse el arreglo de los grandes negocios administrativos á solo el interes individual, al curso comun de las transacciones de los hombres; y en fin, que debe haber un plan general de administracion, y todas las oficinas y empleados necesarios para preparar y ejecutar las medidas administrativas. Con el objeto, pues, de sistematizar la administracion general de aquella república se ha criado recientemente en ella el ministerio del interior.

Una circunstancia hay en nuestra época que ecsige del que gobierna los más profundos cálculos y los más variados conocimientos para dirigir la administracion pública con prevision y con acierto. La multitud de invenciones y descubrimientos que mejoran cada dia el bienestar de las naciones, y la celeridad con que se suceden esas innovaciones, deben tenerse muy en cuenta por el que gobierna, y deben estudiarse profundamente, por una parte, para poner á los pueblos al nivel del progreso á que llegan los demas, y por otra, para que los gobiernos no sean el juguete de los especuladores y charlatanes proyectiles. Un gran número de antiguas teorías administrativas se han falsificado ó se han hecho absolutamente inútiles desde que se han descubierto y adoptado en la economía industrial el vapor como motor casi universal, las bombas hidráulicas movidas por aquel agente poderoso, las fronteras, minas ó pozos artesianos, los caminos de hierro y los telégrafos magnéticos, el electromagnetismo, el daguerrotipo y los para-rayos perfeccionados, el alumbrado por gas, el nuevo sistema adoptado para la construccion de las carreteras, los puentes colgados, y tantas otras invenciones que seria difícil referir... En lo intelectual y moral tambien ¡cuántas innovaciones y mejoras! Las escuelas lancasterianas, las escuelas de sordo-mudos y de ciegos, las escuelas dominicales, las cajas de ahorro, las sociedades de templanza, los socorros domiciliarios á los enfermos é indigentes, las casas de parto, las casas de mugeres arrepentidas, el nuevo sistema de cárceles, las penitenciarías y el sistema correccional.

Pero al lado de todas estas mejoras, de todos estos adelantos que debe costear ó fomentar una buena administracion, han aparecido tambien las teorías absurdas, inmorales y anárquicas del socialismo y del comunismo, la invencion de los talleres públicos establecidos por cuenta del gobierno, las especulaciones de los falsos filántropos, y las empresas irrealizables de los charlatanes, con que tantas veces se ha engañado á los gobiernos; empresas de colonizacion y de caminos de fierro, por ejemplo, en las que los gobiernos lo ponen todo, y los sagaces empresarios no dan ni las garantías suficientes para cumplir sus convenciones, empresas que despues de haber perjudicado de mil modos á los intereses de los pueblos, se convierten al fin en *vejigas de viento.*

Una buena administracion debe conducirse con una prudencia suma para introducir en un país todas las invenciones y mejoras con que otros pueblos se han enriquecido, sin dejarse sorprender ni fascinar por los charlatanes y por los que especulan con empresas imaginarias, útiles para ellos y ruinosas para los pueblos.

ADMINISTRACION GENERAL DE LA REPUBLICA

Adoptado el sistema federal como base de la organizacion política de México, ha sido preciso dividir la administracion pública en dos ramos principales: administracion general de la nacion y administracion particular é interior de los Estados. Se han deslindado hasta cierto punto los objetos que corresponden á cada una de estas administraciones; pero hay todavía mucha confusion de ideas y de principios con respecto á este, y generalmente hablando, las leyes de la federacion son en esta materia absolutamente defectuosas. Este es un mal muy grave, porque el arreglo de la administracion interior de los Estados, y aún de muchos ramos de la administracion municipal depende en gran parte del arreglo que previamente ha debido hacerse de todo lo concerniente á la administracion general de la república. Hasta aquí, casi todo lo relativo á esta administracion ha sido un caos, porque no ha habido unidad de plan, ni unidad de accion, ni principios generalmente reconocidos á que atenerse en medio de tantas cuestiones de administracion general á que ha dado lugar el choque frecuente del interes general del país con el particular de algunos estados, ó la oposicion de intereses entre dos ó mas Estados de la confederacion. Esas cuestiones, en su mayor parte, han quedado indecisas, y se presentan por todas partes como obstáculos insuperables al progreso del país. Han quedado indecisas esas cuestiones administrativas porque los debates políticos, las discusiones apasionadas sobre el poder público y la libertad, sobre las teorías y sistemas políticos, han absorbido nuestra atencion durante mucho tiempo, y nos han hecho olvidar los asuntos vitales de la administracion. Las cuestiones administrativas no tienen atractivo ni para los corazones apasionados, ni para las imaginaciones enardecidas; porque estas cuestiones no granjean

á los que las resuelven ni prestigio ni popularidad, no halagan el espíritu de partido, y por otra parte no pueden resolverse ni por teorías, ni por sistemas, sino por los principios más generalmente reconocidos de la estadística y de la ciencia de la administracion.

Ha sido tanto más difícil arreglar esta materia y deslindar con toda claridad lo que pertenece á la administracion general de la nacion y lo que toca exclusivamente á la administracion interior de los Estados, cuanto que México y los Estados-Unidos son las únicas naciones que por su organizacion política están en la necesidad de organizar dos diferentes administraciones, la general del país, íntimamente ligada con la independencia y unidad nacional, y la administracion interior de los Estados, en la que consiste su individualidad política. En las cuestiones relativas á la administracion pública no hay, pues, otro ejemplo que imitar ó á que atender que el de los Estados-Unidos. La confederacion suiza, la confederacion germánica, la confederacion indefinible de Buenos-Aires, y la confederacion ya destrozada de Centro-América, no tienen ni semejanza ni analogía con la federacion establecida primitivamente en los Estados-Unidos, ni con la federacion mexicana, calcada, por decirlo así, sobre aquel modelo primitivo. Un gran número de circunstancias locales, que establecen una enorme diferencia entre México y los Estados-Unidos, hacen que México no pueda adoptar sino con graves modificaciones los principios administrativos de aquella república. Mas no habiendo otro término de comparacion, la analogía ó casi identidad de nuestras instituciones políticas con las de los Estados Unidos, me hará citar con frecuencia los principios administrativos adoptados en aquel país, como los mas seguros para resolver cuestiones de administracion pública, que en nuestro país están por decidirse todavía.

Conforme á las disposiciones adoptadas por la constitucion federal, todo lo relativo á la administracion general de la república puede dividirse en los ramos siguientes: arreglo del comercio interior, *á* sea del comercio de los Estados entre sí y del comercio que se haga con las tribus de indios salvages: establecimiento de un sistema uniforme de pesos y medidas en toda la nacion: uniformidad en toda la república, en todo lo relativo á la amonedacion igual uniformidad en lo relativo á las leyes sobre bancarotas; apertura de caminos *á* canales pertenecientes á la federacion; bases para la colonizacion del país; proteccion á la ilustracion pública, fomento de los principales ramos de la riqueza nacional.

Hay, á más de esto, ciertas atribuciones de los poderes federales, que son verdaderas atribuciones políticas, aunque íntimamente ligadas con las cuestiones relativas á la administracion, tal es la organizacion de la milicia nacional, la facultad del congreso general para segregar una parte *á* seccion de un Estado y hacer de ella un nuevo Estado soberano é independiente. Sobre todos esos puntos de administracion general,

que quedan especificados, y sobre otros que tienen con ellos una íntima conecsión, voy á presentar algunas observaciones que creo de interes, mas bien para hacer conocer las dificultades que presenta esta materia, que para fijar principios conforme á los que puedan resolverse. Recorreré estos puntos en el órden en que me parece se pueden ecsaminar más claramente.

Tierras Públicas. Colonizacion. Inmigracion Extrangera

Desde los dias de la conquista hasta la consumacion de la independencia nacional, todo lo relativo á la venta de los terrenos realengos, ahora nacionales,› estuvo siempre en el mas completo desorden bajo el gobierno colonial. Era dilatadísima la estension de los terrenos que España habia conquistado en México la venta de estos terrenos á muy ínfimos precios, pero hecha con arreglo, con prevision y economía, no solo habria producido el erario muchos millones de ingresos, sino que de ella habria resultado en beneficio inmenso de que el país se hubiese poblado y cultivado, y de que la propiedad territorial hubiera sido distribuida entre millones de propietarios. Pero el gobierno colonial jamás llegá á ocuparse seriamente en arreglar de una manera estable este ramo importantísimo de la administracion y de la hacienda. Poco tiempo despues de la conquista, todos tomaban para sí á distribuían entre otros las tierras públicas, con la mayor prodigalidad, con el mayor desorden. Distribuían tierras los vireyes, las audiencias, los adelantados y otros gefes militares y aún los ayuntamientos, y comunmente no se conocia ni la estension, ni la calidad, ni el valor, y ni aún la ubicacion de los terrenos distribuidos. Las ordenanzas que se daban para reprimir de algun modo este desórden, introducian nueva confusion en el repartimiento de las tierras. Al principio se repartian por estancias, terrenos que los ganaderos podian disfrutar, abandonándolos cuando ya hubiesen talado sus montes y sus pastos, y pasando á otros terrenos á hacer en ellos igual devastacion. Segun las ordenanzas primitivas, los terrenos mercenados ó vendidos se debian medir en forma circular, la ménos á propósito para hacer una arreglada y económica distribucion de tierras. Esto no fué solo una disposicion de las ordenanzas, sino que de hecho así se midieron los terrenos que primitivamente se mercenaron ó vendieron. De aquí resultó como era necesario, que entre dos, tres ó mas terrenos medidos en forma circular, quedasen muchos huecos, que por largo tiempo fueron objeto de cuestiones y litigios. De cuando en cuando algun oidor era comisionado para vender terrenos realengos con el título de juez de tierras y aguas, y este juez nombraba agrimensores que midiesen y entregasen los terrenos á los que los denunciaban como realengos. Pero no se trataba entonces, como parecia regular, de hacer un deslinde general de los terrenos que pertenecian á la corona, de levantar planos de estos terrenos; de formar una descripcion de ellos que hiciese conocer su calidad y cuantas circunstancias podian hacerlos más ó ménos valiosos, de distribuirlos en sitios ó caballerías y ponerlos en venta al mejor postor,

ó de cualquier otra manera. Todo esto habría sido una operacion muy difícil y prolija para una administracion tan negligente y tan inepta como lo fué casi siempre la administracion colonial de México. La comision de los jueces de tierras yaguas se limitaba á medir las haciendas de campo de los particulares para conocer por esta medida qué terrenos realengos habian ido tomando á su arbitrio los propietarios, para dar más amplitud á sus posesiones, y se entraba en arreglo ó composicion con dichos propietarios para venderles aquellos realengos á muy ínfimo precio. Así se facilitó por pura negligencia la acumulacion de la propiedad territorial en muy pocas manos. Los miserables, y principalmente los indios, que bajo otro órden de cosas habian entrado por millares á la clase de propietarios, adquiriendo pequeños terrenos para su cultivo, quedaban como siempre, reducidos á formar una muchedumbre de siervos, una muchedumbre proletaria é indigente.

Esto era lo que pasaba en las provincias más centrales de la colonia, los financieros, los economistas de la época, conocian el mal y se lamentaban de él, pero no acertaban con los medios de remediarlo. En las provincias fronterizas el desórden era más grande todavía, Ó por mejor decir, la administracion habia abandonado allí las tierras públicas al arbitrio del primero que queria disfrutarlas y poseerlas. Como jamas conoció el gobierno colonial cuales eran al norte de Texas los límites de México, nunca pudo ni aún formarse una idea aprocsimada de la estension y valor de los terrenos que allí poseía la corona. Se formaban en aquellas comarcas misiones y presidios; se demarcaban algunos terrenos como pertenecientes á cada mision, ó como egidas de las nuevas poblaciones; lo restante de aquellos inmensos terrenos se disputaba á fuego y sangre entre los colonos y salvages. Se cometió aún el error de no permitir que los soldados presidiarios se hiciesen colonos, y que adquiriendo en propiedad algunos pequeños terrenos, los cultivasen, estableciendo en ellos á sus familias. Esto les fué espresamente prohibido, y Revillagigedo se lamentaba con razon de un error tan funesto. Nadie, pues, podia calcular ni la estension ni el valor de los terrenos de Texas. ¿Quién recorrió, ni conocio jamás ese vasto terreno que en los mapas antiguos de México se denominaba *la Apacheríe?* En Nuevo-México ni aun llegaron á distribuirse las tierras en propiedad particular; no hubo allí jamas verdaderos propietarios; no se conoció allí esa fuerte adhesion, ese vivo amor al país, que solo inspira la propiedad, y principalmente la propiedad de un terreno que el hombre ha desmontado ó cultivado, en el que ha visto morir á sus padres, nacer á sus hijos y regocijarse á su familia á la sombra de árboles que habian plantado sus antepasados. En Nuevo-México se demarcó á cada nueva poblacion que se formaba una cierta estension de terreno que todos los ganaderos disfrutaban en comun; y ved aquí por qué aquel pueblo nunca llegó á un alto grado de civilizacion, nunca fué siquiera agricultor, sino un pueblo pastoril, un pueblo ganadero. Consecuencia precisa del comunismo de las tierras, que estorbó tambien durante siglos la civilizacion de todos los

indígenas de México. En las Californias tampoco se llegaron á distribuir las tierras en propiedad bajo el gobierno colonial; se iban estableciendo misiones, y los misioneros asignaban á su arbitrio terrenos comunes á cada misión. Esta fué la causa principal de la despoblacion y rudeza de aquel país; sus misioneros, á costa de muy grandes esfuerzos introdujeron allí en muy corta estension el cultivo del trigo, de la viña y del olivo, y esta fué cuanta mejora pudo hacerse allí durante tres siglos. Las Californias, cuyos indígenas son apacibles por carácter, se habrian poblado y cultivado y habrian tenido una organizacion política aunque imperfecta, ni no se hubiese establecido allí la teocracia como único gobierno, la mancomunidad de tierras como base de la organizacion social; si para propagar allí la civilizacion y el cristianismo se hubiese comenzado por cimentar aquella nueva sociedad en la propiedad territorial, en la distribucion de las tierras en cortas posesiones, entre muchos millares de propietarios.

La España, pues, no supo jamas aprovechar en México el inmenso tesoro de tantas tierras que habian sido adquiridas por el valor de los conquistadores y á costa de su sangre. No llegó siquiera á conocer lo que era y lo que valia aquel rico tesoro, lo prodigó, lo disipó sin conocerlo. El último acto de prodigalidad de España con respecto á las tierras públicas de México, fué la cesion de los grandes é indeterminados terrenos de Texas, á los aventureros que se ofrecieron á colonizarlos, acto de imprevision y necedad, que condujo á México á tantas desventuras coma hemos lamentado.

Nosotros hemos sido en esta parte dignos herederos de los errores y de la negligencia de nuestros padres; hemos prodigado como ellos las tierras de la nacion, el mas rico patrimonio que nos dejaran nuestros antepasados, y no hemos sabido siquiera lo que valdrian esos terrenos, que á manos llenas hemos disipado. Todas nuestras disposiciones relativas á la distribucion de tierras públicas han llevado consigo este carácter peculiar: el de disponer de un objeto cuyo valor no conociamos: el de ceder y enagenar por todas partes, grandes terrenos, que no habian sido medidos, ni deslindados, ni fijada su ubicacion, ni aún calculado aprocsimadamente su valor. No los hemos conocido siquiera por planos y por mapas que de ellos se hubiesen formado; ni aún hemos podido calcular con vista de estos planos y de la descripcion de los terrenos, si convendria cederlos á los proyectistas de colonizacion, ó formar en ellos nuevas poblaciones de orígen nacional, ó distribuirlos por sitios ó caballerías, ó bajo cualquiera otra forma para facilitar su enagenacion entre muchos millares de propietarios. No hemos llegado á conocer que bajo un buen arreglo hecho para la enagenacion de aquellas tierras, el valor de ellas habría bastado para amortizar tres veces nuestra deuda. Así ha sucedido, que siguiendo la conducta inteligente é imprevisora del gobierno colonial, hemos enajenado millares de leguas cuadradas, hemos disipado esa riqueza territorial que no se reproduce como las demás riquezas, sin haber sacado provecho alguno de esta disipacion. Y ¡ojalá y el mal estuviera solo en no haber sacado provecho

de ella!. Nuestra imprevisión ha sido tal, que en cada enagenacion que hacemos de una parte de los terrenos de la nacion, ponemos más en peligro la independencia y la nacionalidad de México. Y entretanto que nosotros seguimos así obstinados en los errores de nuestros antepasados, la república vecina, la república que hemos adoptado por modelo al formar nuestras instituciones, nos está enseñando con su ejemplo por qué medios tan sencillos y económicos se puede lograr que las tierras públicas, distribuyéndose entre muchos millares de propietarios, sean al mismo tiempo un raudal de riqueza para el erario.

Division Territorial de la República

Uno de los trabajos más dificiles de que tiene que ocuparse en todo país la administracion, consiste en hacer una division política del territorio, que concilie, hasta donde sea posible, el interes general de la nacion con los diversos intereses de las localidades. Del acierto en esta materia depende que la accion de la administracion pública sea pronta, fácil y económica: que los funcionarios que dirigen la administracion en cada una de las grandes secciones del país, conozcan á fondo las necesidades y recursos de las poblaciones que la forman, y que estas poblaciones obtengan con el menor costo posible todos los beneficios que deben esperar de una buena administracion. Una mala division política del territorio de un país, entorpece todos los trabajos de la administracion, hace costoso para los pueblos el servicio público, y dificulta todas las mejoras y progresos. Por otra parte, la administracion pública se facilita estraordinariamente cuando al hacerse la division política del territorio de una nacion, se ha adoptado por base la homogeneidad de intereses de todas las poblaciones de que se ha de formar cada seccion, ya sea que esta seccion se denomine Estado, provincia, departamento, ó que tenga cualquiera otra denominacion.

Bajo el gobierno colonial, jamas llegó á hacerse en México una buena division política del vasto territorio que formaba la colonia. La primera division fué en provincias, pero formadas al acaso, y sin haber adoptado por base, ni la configuracion del país, ni la manera con que en él estaba distribuida la poblacion. Posteriormente se dividió el territorio de la Nueva España en provincias, gobiernos ó corregimientos, subdivididos estos en partidos ó alcaldías mayores.

Tiempo es ya de buscar una base sólida en que apoyarse para hacer una buena division política del territorio nacional, una division que atienda y favorezca, hasta donde sea posible, los intereses locales de cada poblacion; pero en la que se sacrifiquen tambien estos intereses cuando el bien general lo hiciere necesario. Al hacer definitivamente esta division territorial, será preciso no atender á las rivalidades mezquinas, á las, miserables antipatías de que están animadas entre sí, no algunas poblaciones, sino los partidos políticos que en ellas se han formado, los

partidos que aspiran solo á dominar las localidades, monopolizando los empleos públicos y los sueldos y grangerías de esos empleos. Tomar por base la poblacion para igualar con respecto á ella las grandes secciones en que se ha de dividir el país, parece á primera vista la más conveniente; pero esta base tan recomendada por Mr. Humboldt, es inadmisible en un pais como México, cuya poblacion está distribuida con tanta desigualdad y desproporcion.

Nos parece, pues, que la base más sólida, la más estable, la más invariable que puede adoptarse en esta materia, es la de dividir el territorio en tantas secciones, poco mas ó menos, cuantas sean las grandes comarcas que la misma naturaleza ha formado en nuestro suelo, y que están demarcadas por rios ó profundos barrancos, ó por grandes grupos de montañas, ó por las costas, ó por el perfil de las serranías ó cordilleras de que están circundados nuestros valles. Habrá sin duda casos excepcionales en que será preciso separarse algo de esta base; pero en lo general nos parece la mas adaptable, la mas conforme á los verdaderos intereses de nuestras mas numerosas poblaciones, y la mas independiente del capricho y de las veleidades de los hombres.

Cuando en un país se ha hecho una division política de su territorio, tan ajustada como ha sido posible á la division natural del mismo país, resulta que todos los habitantes de cada grande seccion, de cada comarca natural, viven bajo un mismo clima, disfrutan de unas mismas producciones naturales, tienen unas mismas necesidades, unas mismas costumbres y unos mismos intereses.

Si llegara á adoptarse el principio que hemos propuesto, como base fundamental de una nueva division política del territorio de la república, este importantísimo trabajo no podría ser preparado sino por un cuerpo científico, que reuniese los vastos conocimientos de estadística y geografía física, que son necesarios para el acierto en materia de tan grave importancia. Esa corporacion no podria ser otra que la *Sociedad de geografía y estadística,* tan acreditada ya por sus tareas científicas.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP EDICIÓN ESPECIAL GABINO FRAGA, 1982

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN*

C.J.B. Bonnin

ADVERTENCIA DEL EDITOR FRANCÉS

Aunque la Asamblea constituyente cimentó la administración pública en el orden que al efecto instituyó y en algunas de las leyes que dictó sobre la materia, la Francia careció de un tratado sobre esta ciencia hasta 1808, en que Mr. Bonnin publicó su importante obra titulada *Principios de Administración*, en la que, considerándola como ciencia, demostró que lo era y la trató en sí misma: objeto mucho mas grande, medio mas directo de ser útil si se hubiera reducido á escribir un tratado, aplicable solo á la especial administracion de su pais. La grandiosa y bella definicion que dió de este ramo del gobierno, demuestra á un mismo tiempo el espíritu y el objeto de su obra. *Es*, dijo, *una potencia que arregla, corrige y mejora cuando esiste, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes sus relaciones pública, haciéndolos concurrir á la comun utilidad, la administracion en su accion ejecutiva*

* Obra extraordinariamente importante. Así puede ser calificado el *Compendio de principios de la administración* de Bonnin publicado originalmente en Francia en 1808. Se trata presumiblemente, por tanto, del primer tratado de administración pública escrito con aspiraciones científicas. Fue traducido al castellano por D.J.M Saavedra y publicado en Madrid en 1834 por la imprenta de Don José Palacios. El encabezado de esta edición evoca el título original, y el libro seleccionado el primero, capítulo I, así como el Prólogo de Bonnin, que tratan de la materia de la administración pública, nos ilustran los fundamentos sobre los cuales serán formados los elementos teóricos de nuestra disciplina. Se conservó formación, redacción y ortografía de la edición española de 1834, N. del D.

directa de aplicacion, es el gobierno de la sociedad: como ley ó voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecucion determinada. Su atribucion propia es la ejecucion de las leyes de interes general.

Ninguno de los autores que han escrito sobre esta materia, antes ni despues de la publicacion de la obra de Mr. Bonnin, ha formado una idea exacta de la administracion, ni un verdadero sistema de ella; pues todos han mezclado en sus obras, y confundido con la naturaleza administrativa, objetos estraños; cuyo plan, aunque sea cierto que el hombre exista toda su vida bajo el imperio de la administracion, como lo ha demostrado Mr. Bonnin, nunca seria propio para señalar la diferencia entre la administracion y el orden civil, al cual es igualmente aplicable.

Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los Principios de administracion fue un servicio que hizo á la humanidad en el arte de gobernar, tanto mayor, cuanto que jamas se habia creido que la administracion fuese ó pudiese ser una ciencia, y solo se la habia considerado como una série de usos ó reglas recibidas y consagradas. Esta observacion sobre la naturaleza de la obra no se ocultó á los ojos del diputado que la presentó al cuerpo legislativo, como tampoco á los de las personas que manifestaron al autor su agradecimiento, ni á los de los periodistas que la anunciaron: observacion que siempre fue parte los elogios que se le prodigaron, y transcribimos. “El libro de los Principios de administracion es una de las obras mas notables que se han publicado hace muchos años, tanto por la importancia del asunto, cuanto porque el autor demuestra que la administracion en una ciencia; y no una ciencia aplicable solo á un Estado y á un sistema particular de legislacion, sino á todos los pueblos, cualquiera que sean sus leyes. Cada libro, separadamente examinado, es un tratado completo de la materia que contiene; y si se atiende al orden, relacion y enlace que entre sí tienen, se encuentra la metódica armonia de una ciencia, y una clasificacion, no arbitraria ni ideal, sino consecuencia de un sistema razonado y que descubre un talento eminentemente analítico. No es el método del autor empeñarse en largos razonamientos, porque sus principios son evidentes y seguros, como tomados en la naturaleza misma de las cosas, y en aquellas relaciones que, uniendo al hombre con el Estado, establecen las leyes generales y particulares: el autor ha tomado sus principios de la naturaleza y de la razogn; se ha remontado para ello hasta el origen de las cosas, y asi es que se hallan en su obra todos los principios fundamentales.– La parte de ella en que trata de lo que llama *moral de la administracion* es una de aquellas en que se ve que se ha complacido particularmente en dejar correr su pluma á impulsos de su corazon. Nada mas útil y científico que los consejos que da en este capítulo, que es un verdadero tratado del bien público: en él demuestra la existencia de una íntima relacion entre la legislacion y la medicina; busca y señala las causas de ellas, y al tratar esta cuestión, que con tanta razon llama nueva, deduce la necesidad de adquirir cuantas

luces son necesarias para la conservacion del hombre en sociedad. No es posible dedicar el talento á un objeto mas útil; y el autor, haciendo un servicio eminentemente á los gobernantes y gobernados, ha adquirido los mas legítimos títulos al reconocimiento de sus conciudadanos. Su obra es un libro clásico que se aumenta á la ciencia del derecho público.– El artículo de socorros públicos está lleno de razon y de conocimientos, y en general la obra es dignísima de servir de base á un código administrativo, como tambien de ser estudiada por cuantos se propongan entrar en la carrera administrativa, ó se encuentren ya en ella.– No hay duda en que la idea de un código administrativo es una innovacion en legislacion; pero es una de aquellas dichosas ideas que brotan con el tiempo, y por las cuales debe manifestarse al autor el público reconocimiento; y si algun dia llegamos á disfrutar de los beneficios de un código administrativo, el de esta obra tendrá en ellos la mas honrosa parte. Los Principios de administracion son un tratado completo de la ciencia administrativa, que no es posible leer sin sentirse movido del mayor reconocimiento hácia el escritor que ha meditado y desarrollado tanto pensamientos útiles.– Marcha siempre de consecuencias en consecuencias, que proceden tan exactamente unas de otras, que no pueden menos de establecer la conviccion en el entendimiento; y siempre dominando su asunto, no solo se presenta como profundo pensador y escrito apreciable, sino como hombre de bien y penetrando siempre de aquel respeto á las leyes que no cesa de recomendar á sus lectores.– Su libro, verdadero código para los funcionarios y los ciudadanos, interesa á todas las clases de la sociedad, para cuya felicidad se ha escrito; y está unido tan íntimamente á la dicha de los pueblos y á la gloria y prosperidad de los Estados, que bajo todos aspectos Mr. Bonnin será benemérito para su pais y para toda la humanidad".

El libro de los Principios de Administracion es el libro de los magistrados y de los ciudadanos: Los sabios principios que contiene, el método que lo rige, el órden de clasificacion de las materias, han grangeado al autor, de veinte años á esta parte, el reconcomiendo de cuantos aspiran á instruirse sólidamente. ¡Cuántas faltas evitarian los hombres encargados de la administracion pública, si se hallasen bien penetrados de las verdades que encierra este docto libro! Aplicaremos á la ciencia administrativa lo que Mr. Peuchet dijo de la estadística. "Debe entrar en el plan de estudios, del dia: todos los franceses, tienen igual derecho é iguales esperanzas de obtener los empleos públicos, y por consecuencia deben formarse desde luego, adquiriendo los conocimientos que exige su desempeño".

"Convencido de la necesidad de una reforma en los estudios políticos, cuyo método y objeto habia demostrado y señalado, se propuso el autor enseñar por su libro de los Principios de Administracion, que contenia los elementos de su doctrina. Nadie podía llenar mejor este cargo, ni era mas propio para la enseñanza de la ciencia administrativa. Pero resuelto á

publicar desde luego su libro, y muy seguro de que publicado que fuese, se procuraria impedirle por todos los medios posibles que enseñase su doctrina, suspendió la ejecucion de su designio, cuando ya estaba preparado.[1] Esperamos que hoy podrá por medio de sus lecciones, hacer aprovechar á la juventud las ampliaciones que él solo puede dar á su tratado de la ciencia administrativa.

PROLOGO DEL AUTOR

La administracion es una consecuencia natural del estado social, como este lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administracion: asi es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente, que la administracion no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios ó leyes sirvan mas que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la de la sociedad. Con efecto, las leyes no instituyen la administracion, ni tampoco la asociacion; lo que hacen es modificar su organizacion, porque la existencia la deben á la tendencia social, sin que las leyes hagan mas que darles el impulso vital en tal ó cual direccion.

Aunque la administracion es una consecuencia de la asociacion, como esta lo es del espíritu de sociabilidad inherente á la especie humana, está, al menos en cuanto á su organizacion y á los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad, á un modo de existir. Este modo, ó sistema, constituye, en cuanto á los principios, la ciencia de la administracion y en cuanto su accion ejecutiva, el arte de administrar.

¿Cómo pues ha podido suceder que sus principios se hayan desconocido siempre y que su organizacion haya sufrido en todos tiempos tantas y tan diferentes alteraciones? La historia de todas las naciones responde á esta preguntas, señalando las usurpaciones de sus gobiernos, que han substituido siempre instituciones, puramente convencionales, á la naturaleza de las cosas que han desnaturalizado y corrompido por su particular interés. Sin embargo, la naturaleza primitiva de la administracion no ha podido borrarse de tal modo por el despotismo de los gobernantes y la ignorancia de los legisladores, que deje de descubrirse hasta en el carácter de sus establecimientos.

La ciencia administrativa, tanto en su método de organizacion como en sus medios de ejecucion, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad; porque es preciso no perder jamas de vista, que la naturaleza, tanto en

[1] *Noticè historique* por M. Lemonier, 1824.

las cosas políticas como en la naturales, solo procede con arreglo á las invariables leyes de creacion y conservacion, y que cuando las leyes humanas se separan de este principio, se ponen en contradiccion con las naturales. De donde se deduce con evidencia, que los métodos de organizacion que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política, son un mal; y que siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales en política.

Cuando la Asamblea constituyente, primera entre los legisladores conocidos, tomó en la naturaleza misma de la sociedad sus principios orgánicos de administracion, se vió esta restituida á su naturaleza y objeto; y respetados aquellos principios en las modificaciones á que dio lugar el establecimiento de la república, duraron lo que ella. El consulado los desnaturalizó, como hizo con todas las instituciones que por estar fundadas en principios naturales, eran favorables á la libertad. De aquí el deplorable estado á que sucesivamente habia llegado la administracion á la conclusion del impero; de suerte que aquellas mejoras solo produjeron el efecto de hacer mas intolerables los abusos introducidos despues, y los principios contrarios que forman hoy la esencia y el objeto de la administracion.

En efecto, ¿cómo dejar de conocer en las leyes que nos rigen la ignorancia de la naturaleza y carácter de la administracion, y no ver en ellas la tendencia personal de los gobiernos á usurpar siempre los derechos de los ciudadanos, bajo el pretesto, tan desacreditado, de dar garantías al poder? ¿cómo no notar en ellas este espíritu egoista de la aristocrácia, que sin cesar, y ante todo, aspira á apoderarse de las prerogativas y regalías de la comunidad? Nuestras leyes administrativas son contrarias á la libertad, pues privan á los ciudadanos de su derecho natural á participar de los negocios públicos, les quitan el derecho político que les corresponde para el nombramiento de sus magistrados, y los deja sin garantías contra el gobierno. Esta es, dicen sus disposiciones, toda la libertad que queremos dejar, aun al corto número de los que favorecemos con perjuicio de los demas. Y entre tanto veamos en qué se funda lo muy reducido de esta porcion de libertad que nos abandonan: se funda sobre la simulada razon de la necesidad de garantizar el órden público y las prerogativas naturales del gobierno; sobre el principio profesado por la antigua aristocracia que solo en la propiedad raíz ó las riquezas se hallan las garantías sociales, como si el ciudadano no estuviese adicto á los asuntos públicos ni se interesase por su patria sino en la misma proporcion que se halla unido al terrero por la posesion ó la fortuna, ó como si toda propiedad procedente del trabajo, y el trabajo mismo, no fuesen propiedades y lazos que estrechan al hombre con su patria; sobre este instinto despótico que solo ve garantías contra los ciudadanos, lo que es tenerlos sin cesar en prevencion, cuando las leyes debieran velar siempre contra las usurpaciones de los gobiernos; sobre ese temor mal disfrazado que se

tiene á la democracia, cuando no es á ella á quien es preciso temer, y á pesar de todos cuantos esfuerzos se hacen para destruir su existencia, es una potencia á quien es preciso reconocer. De treinta años á esta parte, la monarquía, fuerte ó débil, se desenfrena. Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos: restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará ese temor, que solo una conducta hostil continúa en ocasionar. ¿Qué es en efecto la democracia? El ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de leyes que conducen su goce, moderado por el interés del órden público. Pero este ejercicio de los derechos naturales políticos no puede existir sin la declaracion y conocimiento de los principios; de otro modo solo tendriamos concesiones restrictivas que se nos dan como suficientes; no se goza sino de una libertad engañadora que oculta la servidumbre, tales como las hubiesen concedido las leyes de administracion presentadas en esta sesion á la discusion legislativa, si no hubiesen sido rechazadas con una actitud insultante. Las discusiones de la tribuna parlamentaria tampoco hubiesen tenido mas resultado que echar á la juventud fuera del camino de la verdad, porque, tanto en la cámara como en el gobierno, solo hubiesen demostrado la misma ignorancia de la naturaleza de la administracion; y solo hubieran tenido una guerra de posicion, en la que, sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administracion, los dos partidos se hubieran disputado el terreno, cuya posesion cada cual de ellos pondria su salvacion en la victoria.

Dominados por la influencia del hombre estraordinario que dirigia los destinos de la Europa, habiamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones, cuando en 1808 publiqué mis principios de administracion, que aunque acogidos por algunos amigos de la verdad y de la libertad, para el gobierno y la multitud solo fueron una teoría política. Hoy al menos aunque los gobiernos hayan quedado estacionarios en lo que llaman su ciencia, los hombres buscan mas cuanto tiene relacion con la instruccion política; y como, tanto en nuestro régimen social como en las costumbres y espíritu creados por la revolucion, existe hoy el principio de que los ciudadanos deben participar de los negocios públicos, el deseo de ser útil á una generacion sedienta de instruccion, y para quien la enseñanza política es una necesidad, me impulsa á publicar este *compendio*, que, de los cuatro libros de mi obra solo contiene testualmente los principios fundamentales de la naturaleza, organizacion y leyes de la administracion; y mas estensamente los principios relativos á las personas y propiedades, pues las personas y propiedades constituyen la materia administrativa. Reducida asi mi obra á lo que es mas esencial saber, la instruccion podrá ser adquirida mas fácilmente. Solo he conservado lo mas substancial de cada uno de los particulares de que trato, pues siendo lo principal de toda ciencia sus principios fundamentales, en ellos consiste realmente el instruirse de las cosas.

A la ley corresponde crear la accion administrativa, impulsar la administracion segun lo exija la comun necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos

como lo pide el bien público. ¡Cuánto seria de desear que la administracion pública se organizara sobre bases fijas y tuviese señalada una marcha invariable! ¿Quién no conoce los graves y contínuos inconvenientes que resultan á un pueblo de la multiplicidad de leyes y reglamentos? La leyes solo son respetadas de los ciudadanos cuando no varian; pues el tiempo y la idea de perpetuidad que las acompaña, las hace venerables. La uniformidad, establecida ya como base fundamental de nuestra legislacion, es un grande y luminoso principio legislativo: la no abundancia y estabilidad de las leyes públicas, que son las primeras en legislacion, serian otro beneficio de nuestra revolucion. La administracion es el resorte que debe hacer sentir á los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar. Por estas causas será siempre imperfecta la legislacion, y el edificio social jamas llegará á perfeccion y solidez, mientras no se funde la administracion en la estabilidad de las leyes, y no se formen las que hayan de establecer su legislacion y método, sobre los principios naturales que las constituyen.

Estas verdades fueron mi norte en mi trabajo, que abraza la parte mas importante y hermosa de la economía social; porque la administracion es la base y el conservador de todo órden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades, aun en las cosas en que, por ser su accion menos directa, parece ser menos necesaria ó tener menos marcada influencia sobre las personas y bienes.

Me propuse pues tratar de la administracion, como *ciencia* por lo respectivo á la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto á la aplicacion de los principios á la ejecucion de las leyes, y como *institucion política* en el conjunto de organizacion de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos, tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*, y demostrar que sus principios constituyen una *ciencia*. En todos los paises se ven reglamentos y fórmulas para la administracion de justicia y algunas máximas de gobierno, pero nada de principios ni reglas para la administracion pública. La voluntad de los reyes y de sus consejos ha quedado como único método de administrar y de proceder: la arbitrariedad en las autoridades y la rutina en los negocios son las únicas reglas reconocidas. Este estado de cosas depende tanto de la ignorancia de los principios, como de la falta de leyes, pues aun se ignora qué cosa es la administracion en la organizacion política, y que no debe ser confundida con el gobierno: estos hechos históricos no pueden ser destruidos ni contestados.

A mediados del siglo último, cuando los economistas llamaron la atencion pública sobre materias prácticas de gobierno y administracion, el impulso hácia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre aquellas materias.

Pero, ademas del espíritu sistemático que domina en estos escritos, solo trataron sus autores de algunas partes de las cosas administrativas, puntos aislados de la ciencia, y que ademas no formaban parte de un órden general de economía social. Sucedió la revolucion, y el prestigio de que hasta entonces habian gozado tantos antiguos errores, fue apreciado en lo que merecia por talentos no contaminados, que investigaron la verdad ante todo, sin dejarse dominar por sistemas mas ó menos ingeniosos ni por nombres á mas ó menos célebres. Los acontecimientos de nuestra revolucion han servido de mucho para hacer juzgar las obras políticas de los tiempos anteriores.

La Asamblea constituyente creó la administracion, y nuestras primeras leyes administrativas se cimentaron sobre el conocimiento de las necesidades sociales; pero como las nuevas se han separado del espíritu de las primeras, no tienen unas con otras la identidad de principios necesaria para formar un cuerpo legislativo; y esta discordancia las hace insuficientes, á pesar de su número, y contradictorias por su espíritu y multiplicidad: verdad cuya evidencia es incontestable y que se ha descuidado, al parecer espresamente. ¿Por qué razon cada especie de leyes no ha de formar un cuerpo distinto en la legislacion general? ¿Por qué las administrativas no se han de ordenar, en un código de leyes fundamentales? Estas cuestiones llamaron vivamente mi atencion por su alta importancia é hice de ellas el objeto especial de una parte de mis trabajos sobre administracion. En efecto, nuestras primeras leyes administrativas eran materiales muy propios para el edificio, pero materiales sueltos y entonces desnaturalizados y sin trabazon. El contínuo embarazo que resultaba de su multiplicidad y de su confusion en la práctica, y el ejemplo mismo del legislador en el código civil, me hicieron indicar los elementos de un código administrativo. Los que opusieron que, relativamente á la estension de las materias administrativas, habia yo restringido estos elementos, ignoraban que un código no es mas que una coleccion de disposiciones legislativas fundamentales, y que mi libro no podía hacer autoridad. Yo no me habia propuesto hacer leyes, sino indicar la naturaleza y órden de las reglas de que deberia componerse un código administrativo; proponia un plan, no un código formado. El físico no crea las leyes de la naturaleza: la busca sí, y enseña los principios y los efectos, el órden, la razon y las relaciones que entre sí tienen; y del mismo modo yo dejaba á cargo del legislador apreciar el objeto de mi trabajo, juzgar de la posibilidad de su aplicacion á la práctica, y realizar su ejecucion: en una palabra, mi obra solo era la idea de un buen ciudadano á favor del bien público. En cuanto á los que aun hoy mismo rechazarian toda idea de un código administrativo, aquellos en cuya opinion la administracion es y debe ser esencialmente hija de las circunstancias y de las localidades; que creen que nada debe detener su marcha y que seria sujetar al gobierno en cosas que por su naturaleza son variables y no pueden ser previstas; y que en consecuencia juzgan que aunque fuera posible la formacion de un código administrativo, seria inútil y mas bien perjudicial que ventajoso para

el público, abandono al tiempo y á la reflexion el cuidado de traerlos á mejor opinion.

No bastará que la Asamblea constituyente haya sacado del caos la ciencia legislativa; ni el inmenso impulso que le dio; ni tampoco que debemos á nuestros legisladores leyes que servirán de modelos para la instruccion de los pueblos, si para apoyar la legislacion positiva, no se difunde el conocimiento de la teoría de la administracion y los elementos naturales de esta teoría, cuya doctrina se encierra toda en esta gran verdad social: *"la administracion es una ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos*". Por consiguiente el no reconocer en ella una ciencia, seria privarla de los elementos que toma de la naturaleza, y de la inmutabilidad de principios, sin cuyas cualidades siempre estará abandonada á la indecision, la arbitrariedad y la rutina. ¡Cuán deplorable seria la ceguedad de los que sostuvieran que no puede haber principios fijos en administracion, y que debe continuar, como siempre ha estado, abandonada al imperio de las circunstancias y subordinada á las necesidades locales! ¡Qué opinion tan contraria á la verdad, á los progresos de la ciencia y al bien y tranquilidad de las naciones! ¿No abraza la administracion todo el estado? Esta institucion comunal, elemento y modelo de todo el órden político, y á la que todo está ligado intimamente en los pueblos, ¿no constituye la organizacion civil de estos? ¿no seria perder el hilo de los principios que dirigen el talento, el no considerar la administracion como un todo, cuya unidad no se divide por el gobierno ni la justicia, antes bien forma con esta la parte fundamental de la ejecucion de las leyes, del mismo modo que la física, la historia natural y la astronomía reunidas, forman la ciencia colectiva de la naturaleza?

Considerando la administracion como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demas partes de la legislacion, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios elementales, á los que me limité, en el órden mas conveniente á la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoría como para la práctica, y porque un tratado de esta especie no debia ser muy voluminoso ni muy reducido, sino contener solamente los principios generales, clasificados y divididos por la naturaleza de los objetos que comprende, á fin de que pudiera servir para el estudio de la administracion. Lo que realmente importaba era dar una idea exacta de lo que es administracion en la institucion política, pues de otro modo hubiera sido errar sobre sus principios. Cuando escribí la parte de administracion pública, resultó muy voluminosa, efecto de que todo en la sociedad procede de la administracion: mas no queriendo formar un sistema sobre ella, tomé por bases las que vi existian en el órden natural de las cosas, cuyo órden natural fue mi regla alguna vez para juzgar de los hechos. Con especialidad, cuando he examinado las dificultades que presentaban para su ejecucion el gran número de reglamentos administrativos, y cuan apreciable seria que los

principios se coordinaran por un plan que facilitase su práctica é hiciese mas simple y pronto el estudio administrativo, entonces fue cuando vi cuánto importaba establecer los principios invariables de administracion y ordenarlos en un sistema metódico. Este conocimiento me condujo á consideraciones referentes tanto á la ciencia administrativa como al mismo legislador. Pero cuando se establezca la administracion sobre sus bases naturales, cuando sus leyes no se compongan de otros elementos que estas mismas bases, ni para su ejecucion se empleen mas medios que la franca y escrupulosa observancia de lo que se ordene, entonces solo tendrá el escritor que considerar el punto á que se haya llegado, para poner de manifiesto esta parte tan importante del sistema social, relacion necesaria en el interes público y el personal de los ciudadanos; entonces no deberá separase del órden natural de las cosas en las teorías, pues se tratará, no ya de crear, sino de perfeccionar en lo posible lo que exista.

¡Puedan los llamados á dar leyes á las naciones, remontarse al verificarlo hasta los elementos del órden social, y cimentar la administracion sobre ellos como únicos principios eternos y fundamentales! ¡Qué gratitud no merecerán á la posterioridad! En ello estriba el órden público. En vano será que el gobierno se halle establecido conforme á los verdaderos principios; en vano que la justicia se halle organizada de modo que solo pueda servir para la seguridad de las personas y bienes; en vano que las leyes políticas y judiciales sean las mejores que los hombres pudieran establecer, si la administracion peca en su organismo y su legislacion. Pero cualesquiera que sean los sistemas de administracion de las naciones con relacion á las personas y cosas, la *doctrina administrativa* es independiente de tiempos y de paises, y por consecuencia *universal*, y tiene su base en la naturaleza como los principios primitivos de la sociedad y de la legislacion. Llegará un dia en que se demostrará esta verdad y se disminuirá el mérito de mi obra, pero habré indicado una senda que otros rectificarán y embellecerán.

Este *compendio* es la esposicion analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administracion, con entera abstraccion de tiempos y localidades, y de ordenados por una clasificacion metódica, que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un *tratado de la ciencia*, una *doctrina administrativa* segun mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me habia propuesto, un libro para todos los paises. No hay que buscar en él una disertacion mas ó menos erudita sobre la administracion comparada de los pueblos, y mucho menos un análisis de los diversos escritos sobre la materia, porque seria no haber formado una idea verdadera del espíritu y plan de esta obra, que está concebida como *tratado elemental de la ciencia administrativa*, y no como *disertacion sobre ella*, ó como *memoria histórica*.

Tampoco es un comentario sobre las leyes conocidas; porque cuando estas son sencillas y claras, querer ampliar su sentido presentando

todos los casos posibles en que fuesen aplicables, seria oscurecerlo y no guiar en su estudio: y si no son claras ni precisas, ningun comentario podrá suplir la claridad y precision que le falten. Pero sí demuestro que la administracion es el principio de todo órden en los pueblos; doy al magistrado el cuadro completo de sus deberes, y á los ciudadanos el de sus derechos y obligaciones sociales: últimamente, animado del mas sincero deseo de la libertad y prosperidad de mi patria, llamo la atencion y reclamo las meditaciones de los amantes de la libertad de la Francia, sobre la formacion de un código administrativo; porque solo con él tomará la administracion una marcha segura, invariable y uniforme: sin este código no hay que esperar una administracion protectora de las personas y las propiedades.

La *administracion* y las *elecciones* son los dos órganos vitales de la comunidad: esto es cierto en tanto grado, que con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, el cuerpo político puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias, porque tiene en su constitucion natural el principio de fuerza de temperamento que modifica insensiblemente estos vicios orgánicos, y lo conduce, tarde ó temprano, á recobrar la salud. Si es esencial que la administracion, primer órgano vital, sea lo que la naturaleza bien constituida del cuerpo político exige, no menos importa para que esto pueda ser asi, que la generacion moderna se forme una verdadera idea de la naturaleza y deberes de la administracion, lo que no puede ser sin la observacion de la naturaleza del cuerpo político: otra cosa, seria estudiar al acaso y obtener una instruccion tan llena de errores como la defectuosa institucion que se encontrase establecida. Del mismo modo que en la anatomía estudia el médico las piezas constitutivas del cuerpo humano, y el fisiólogo el juego de ellas, debe estudiarse el cuerpo político en la asociacion, para saber los órganos precisos para darle la accion en que consiste su vida.

No es el deseo de hacer prevalecer mis principios lo que me impulsa á publicar este compendio: si no que, habiendo encontrado mis principios en la naturaleza, creo indispensable difundir el gusto al estudio de la administracion, en la generacion llamada en la actualidad al desempeño de los destinos.

Los principios naturales son la única cosa á que el hombre deber adherirse, porque sin ellos no hay estabilidad, no hay libertad posible, y solo existe la arbitrariedad de la ignorancia ó la de las pasiones. Y como ni el gobierno ministerial, ni de las doctrinas de sectas políticas debe esperarse volver á aquellos principios, lo preciso es conocerlos para poder tener libertades públicas y defenderlas, pues en la nueva generacion estriba la esperanza de la patria y reposan sus destinos.

¿Y en qué tiempo será mas necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razon amplia la inteligencia y permite al

talento abrazar mas, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos en administracion? ¿cuándo las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los paises? ¿cuándo el campo mas vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve mas pronto en los hombres, las ciencias y las artes industriales se hallan mas perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado á hacerse mas sencillas y fáciles? ¿cuando la instruccion tiende á aumentar el número de los hombres útiles? Por el estudio de las ciencias (y la administracion lo es) adquiere el hombre juicio sano, espíritu recto, inteligencia ejercitada, y fuerza y estension en sus facultades intelectuales; y en particular con el estudio de la administracion se aprende á conocer los hombres, la naturaleza de sus necesidades y de sus relaciones en sociedad, la causa y efectos de sus necesidades y relaciones, asi como el juego de las pasiones en las acciones humanas y los móviles del interes. Asi es como el hombre llega á poseer la esperiencia de la razon y antes de tiempo la sabiduria de la edad, y como adquiere en la política el amor á la justicia y al órden. Mas lo principal en esta ciencia, como en todas es que el talento se dedique enteramente á la investigacion de las consecuencias naturales, sin consultar mas que á la naturaleza social, y sin divagar en hipótesis políticas y teorías sistemáticas, hijas perdidas de la imaginacion, que solo conducen al error, tan funesto en el gobierno de los hombres.

Nada espero del gobierno en favor de la libertad de mi patria, como tampoco de los que dirigen la opinion, para volver á los principios, solo cuento con el tiempo; porque completará nuestra revolucion, y madurará las buenas ideas por la influencia progresiva de la verdad. ¡Pueda al menos la publicacion de este compendio sembrar desde ahora algunas ideas útiles en los talentos no contaminados por las doctrinas del dia; y llamar la atencion de algunos de nuestros jóvenes ciudadanos á ocuparse en la ciencia administrativa con mejor éxito que yo! En ello habré servido á mi pais; única esperanza que conservo á mi edad, y al fin de una carrera que los acontecimientos paralizaron desde el fin de la república.

Bonnin

LIBRO PRIMERO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En el orden social, lo mismo que en el físico, todo se halla enlazado; todo está en relacion necesaria, porque esta relacion es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo. Nada es absoluto por su naturaleza: todo procede de las leyes generales que rigen á cada especie de seres ó de cosas, y cuantos efectos resultan, solo son dependencias de aquellas leyes ó causas primeras. El mundo moral, asi como el físico, solo es una correlacion ó analogía

forzada, sin lo que no podrian subsistir uno ni otro: es una continuacion de hechos encadenados entre sí: descompuesto uno de los eslabones, se interrumpen las causas y sus efectos; separado, todo se transforma.

Si dirigimos nuestra vida sobre el universo físico, todo es admirable en esas leyes eternas que rigen la naturaleza: si las fijamos sobre la sociedad, no los son menos las relaciones necesarias que forman y conservan la asociacion.

La comunidad no podria existir sin los individuos que la componen, ni una poblacion sin las relaciones que unen entre sí á los ciudadanos, ni el órden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia.

Aunque el hombre nace en el estado social, este no está fundado ni se sostiene sino por la reunion de las necesidades de cada uno; reunion que asegura la conservacion de los individuos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos como por consecuencia de sus necesidades: si asi no fuera, el estado social dejaria de ser el estado natural del género humano; porque ¿cómo concebir un modo de existir para el hombre en sociedad, que no tuviese por principio la conservacion de los individuos y de sus relaciones necesarias, cuando sin esta conservacion y estas relaciones, no podria existir la asociacion ni haber existido? Es pues evidente que el estado social está cimentado sobre este principio: “el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservacion y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociacion política y la causa de su perpetuidad.” Pero, ¿quién las garantiza?, el interés público, que tambien está fundado en el interés particular. Y ¿quién cimenta estos intereses y los conserva en la sociedad? la accion de las leyes aplicadas por los magistrados, ó de otro modo, su ejecucion efectuada por la administracion pública.

El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamas, y el lazo que une á los individuos; pues por interés público debe entenderse la reunion de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresion son las leyes, y el poder de estas el regulador. En este interés público, coleccion de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociacion, es decir, el elemento de la institucion de la administracion, que es su gobierno natural, pues que la conservacion de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la union social, y porque esa conservacion es la causa de la administracion y de sus leyes para el sosten y garantia de las relaciones sociales.

Si se examina la accion social de la administracion, se ve en ella una ciencia deducida de elementos naturales, y fundada sobre principios

universales y fijos. Es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservacion de estas mismas relaciones por la accion de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La ciencia administrativa, pues debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicacion á las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés comun. Segun esta definicion, tomada en la naturaleza misma de las cosas, la ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la accion social, y como aplicacion es el arte de poner aquella accion en práctica. La administracion es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicacion de las leyes.

¡Qué no debe esperarse de la administracion! Por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos.

Definiré pues así la administracion pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una direccion mas conveniente á los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la comun utilidad, es el gobierno de la comunidad en su accion ejecutiva directa de aplicacion: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecucion determinada. La ejecucion de las leyes de interés general, es su verdadera atribucion.

Del mismo modo que el legislador debe buscar los principios de las leyes en el conocimiento de las necesidades y de las relaciones naturales de los hombres en sociedad, porque en el estudio de la naturaleza política es donde existen, busco yo los elementos de la ciencia administrativa en las leyes naturales de la asociacion, porque de ellas, y no de otra parte, emanan. Solo no apartándose de ellas se consigue que la administracion sea aquel gobierno de la comunidad tan favorable para el cuidadano y para la libertad. Solo siendo la administracion lo que la naturaleza política quiere que sea, es como llena sus deberes, conoce sus obligaciones

y calculando sus fuerzas y sus recursos con su objeto, no ambiciona traspasar los límites de sus derechos, ni mucho menos lo intenta, pues es la primera á conocer el mal que resultaria y el precipicio que abriria bajo sus pies. En el conocimiento exacto de sus deberes estriva su bondad, asi como en las relaciones de la poblacion, industria, producciones y comercio, con la fuerza, riqueza y poder públicos, que son los elementos de la prosperidad nacional.

Como los principios generales tienen una aplicacion continua, me limitaré á ellos, solo colocándolos en un órden metódico, para que pueden coordinarse mas facilmente en la imaginacion, hallarse á mano cuando sea preciso aplicarlos, y que al mismo tiempo den mas luz á mi objeto. Al efecto los tomo en la naturaleza, porque en ella es donde existen los principios de la asociacion y de las leyes, donde tiene su base la administracion y donde se halla el método propio para dar á luz estos principios.

No he reunido las especies de que se compone esta obra porque comprendan los principios que yo profeso, sino porque en ellas he encontrado la verdad. Pero si pudiese conseguir que los principios naturales llegasen á ser verdades incontestables para mis conciudadanos, y para el régimen social que nace, reglas uniformes y en armonía con la naturaleza de la sociedad, yo seria dichos viendo la felicidad de mi patria: si logro que el legislador se convenza de toda la importancia y estension de sus obligaciones, quedará retribuido mi trabajo; y en fin, si consigo que mis conciudadanos y lo pueblos amen mas la libertad y sientan mejor su dignidad, creeré haber servido á la humanidad y á mi pais.

Naturaleza, Objeto y Carácter de la Administracion

Sin remontarme hasta las causas de la sociedad y tomando por base la comunidad ya formada, busco en su existencia misma la naturaleza de las necesidades y dependencias sociales, para deducir de ella los principios naturales de administracion; porque es una verdad incontestable, que en la ciencia política, lo mismo que en las físicas, es preciso buscar los principios de la naturaleza, tipo de todas las verdades, porque de los hechos naturales y no de otra parte, es preciso sacarlos, y fuera de ellos, solo hay ideas particulares que el entendimiento se forma de las cosas. Pero como existe en administracion un principio primitivo de que dimanan todos los principios secundarios, como consecuencias necesarias del primero, á fin de poder reducir los elementos de la ciencia administrativa á una base comun, debo esplicar cual es este principio primitivo.

El principio fundamental de la sociedad se encuentra en las *dependencias sociales*, que nacen de la sociabilidad natural del hombre, y tienen por elemento las necesidades de los mismos en sociedad. De aquí tambien los derechos naturales, base comun de todas las leyes, por ser estos

derechos inherentes al hombre, y este la causa y objeto de la legislacion en general. Por consecuencia las dependencias sociales son el primer elemento de la administracion.

La primera idea que presenta la asociacion política es la del pueblo; es decir, la de una agregacion de individuos divididos por familias de origen indígeno que se mantienen reunidos en comunidades de localidad, por efecto de las necesidades y dependencias de todos, de donde nacen las leyes, que son la expresion de estas necesidades y la regla de estas dependencias: de unas y otras emana el interés público que los aproxima, reune y modifica para formar un todo de la generalidad de individuos asociados. En este hecho natural, consiste el elemento de la administracion, el motivo y el objeto de su establecimiento en la institucion social, pues proviniendo del hecho de la reunion de los hombres, es evidente que la administracion nace del instinto de conservacion y de la voluntad de mantenerse en comunidad. En esto, como en todo, solo la experiencia regulariza la accion natural, asi como solo el estudio y observacion de la naturaleza política pueden formar una ciencia para el arte de gobernar los hombres.

Dedúcese pues que en las dependencias sociales es donde se encuentra la naturaleza y definicion de la administracion, pues de ellas nace el principio administrativo y se deduce esta accion de la comunidad en que consiste su fuerza.

Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes á la especie humana como consecuencia de la organizacion física del hombre, y su voluntad, solo puede darles tal ó cual direccion. Como estas dependencias, nacidas de las necesidades naturales, engendran á su vez necesidades que lo son de la asociacion, resulta que para dar á estas, que yo llamo *comunales*, una direccion general, cuyo motor es el interés público, es precisa una institucion cuyo objeto especial sea, no solo reunirlas en un mismo cuerpo, sino dirigir su accion.[2] La administracion es esta institucion y esta magistratura destinada á dar á todos los ciudadanos una direccion comun por medio de la ejecucion de las leyes, que como ya he dicho, son la espresion de las necesidades y la regla de las dependencias sociales: necesidades y dependencias puestas en comun para el órden público y el interés general, esto es lo que se puede llamar movimiento en el cuerpo político.

[2] Para inteligencia de la palabra accion es preciso distinguir el poder de las leyes y su ejecucion, porque aunque en uno y otro caso hay accion, esta accion es diferente. Asi cuando yo digo accion de las leyes, entiendo el efecto moral que resulta de lo que ordenan; y cuando digo accion de la autoridad, hablo del efecto igualmente moral que resulta del poder de ejecucion de las leyes en el magistrado.

La parte ejecutiva es por su naturaleza la vida del cuerpo político, como por su objeto es el gobierno de la comunidad, porque es un gobierno de familia.

Es pues evidente que lo que se debe llamar gobierno solo es en la realidad la administracion central hácia la cual se dirigen los movimientos parciales que dan al cuerpo político las administraciones particulares ó comunales, y el punto céntrico de donde parten y á donde vuelven todos los rayos del círculo; porque seria un error bien funesto, cualquiera que sea su antigüedad, creer que el gobierno es la accion que anima los pueblos. De las leyes, expresion y regla de las necesidades y dependencias sociales, nace el impulso que la administracion recibe, y la accion que comunica á los ciudadanos, así como se encuentra en la administracion la de hacer que las leyes reciban ejecucion.

La accion del gobierno por el contrario es toda de transmision, y su autoridad de vigilancia y censura: es pasivo y no activo: esto no es, como los escritores han dicho y se cree comunmente, porque muy separado de los ciudadanos en razon del número y las distancias no pueda comunicar directamente con los administrados; ni porque el cuidar de pormenores lo distrajese del conjunto de los negocios, embrollase su pensamiento y comprometiese por consecuencia el orden público; ni menos porque tenga necesidad de órganos intermediarios entre él y sus administrados para la ejecucion de las leyes, como el aliento que nos anima la tiene de órganos repartidos por toda la máquina animal para comunicarse á todas las partes, y darles el sentimiento de la existencia, sino porque la ejecucion de las leyes está propiamente en la administracion que es el órgano que trasmite la vida al cuerpo político.

La administracion es la ejecucion de la voluntad pública, como la legislacion es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecucion de ella y el censor que recuerda su observancia, porque no tiene la accion que existe en la administracion y la justicia. El gobierno tiene un carácter peculiar y marcado, pero solo en la administracion y la justicia existe el movimiento social, y este movimiento está en ellas porque están los medios que lo causan: solo por ellas se ejecutan las leyes, no siendo el gobierno mas que una transmision, un vigilante, un punto central.

De aquí se sigue necesariamente que la administracion es la que forma la accion propiamente dicha en los pueblos, accion que no debe confundirse con el juicio que constituye el carácter de la justicia, porque la una es esencialmente la aplicacion de las leyes de interés general y la otra la aplicación de las leyes de interés privado en los casos particulares, y como las leyes de interés general son todas aquellas que arreglan los deberes de cada individuo respecto del todo de la asociacion, en lugar de que las leyes de interés privado son las que tratan de las relaciones de individuo

á individuo, es claro que el objeto especial de la administracion es la ejecucion de las leyes y reglamentos que consideran á las personas como miembros de la comunidad, con separacion de sus relaciones personales con la familia, y las propiedades como parte de la riqueza pública: en una palabra, la administracion abraza todo lo que constituye las relaciones ó deberes del ciudadano para con la comunidad, en el interés del órden social.

No soy yo quien hace que esto sea asi, ni lo digo solo porque estoy convencido de ello, si no porque asi lo quiere la naturaleza política. Si lo contrario se ha visto y se vé aun, es porque siempre los que han manejado las riendas del gobierno se han imaginado que gobernar era hacerlo todo, y tener para todo autoridad, y porque en su orgullosa ceguedad han multiplicado tambien sus usurpaciones para perder todo temor acerca de ellas y satisfacer su vanidad. Esta es la razon porque los que han escrito sobre el gobierno no han establecido sus principios sino sobre lo que veian existir, semejantes á los arquitectos que no ponen sus cimientos sobre la toba, ni saben dar á sus construcciones el caracter y órden correspondiente á su objeto. Pero tampoco es menos cierto que el órden natural de las cosas es tal como yo lo establezco aquí. ¿Cuál es, en efecto, no diré la causa de la sociedad porque esta causa está en la sociabilidad natural del hombre, si no el instinto de la sociedad? Su conservacion: y este sentimiento comun ¿es mas que un compuesto de todos los sentimientos individuales de su especie? La sociedad, asi como el hombre, siente la necesidad de conservarse, y la naturaleza le enseña los medios asi como el hombre: los pueblos, lo mismo que los individuos solo son desgraciados cuando se separan de estos medios.

¿Pero cuáles son los medios indicados por la naturaleza para que la sociedad se conserve? Aquí, como en todo cuanto prescribe, sus leyes son tan simples como sabias; porque solo procede por medios que se ligan esencialmente á lo que se propone. Estos medios son la division de la comunidad en cortas porciones y el gobierno de estas comunidades parciales por los miembros mismos que las componen. Aquí está de una vez demostrado el origen, naturaleza y objeto de la administracion. La institucion del gobierno solo tiene por medio y objeto reunir en seguida como en un haz todas estas pequeñas comunidades ó pueblos, sujetándolas á una vigilancia y censura, que, como ejecucion, no podrian pertenecer al poder legislativo que es una potencia creadora y que solo tiene una censura moral.

Por poco estenso que sea el territorio, esta division de la asociacion en pequeñas comunidades, establecidas naturalmente por la reuniones de familia, que forman las poblaciones urbanas ó rurales, es una necesidad emanada de la que tienen los hombres de vivir en sociedad y conservarse, lo que solo puede tener efecto en tanto que cada uno de ellos se encuentra

interesado por la intimidad de sus relaciones sociales; de donde resulta necesariamente el gobierno administrativo que por su naturaleza es un gobierno municipal, es decir, un gobierno *civil*, pues el gobierno que dirige toda la asociacion es el gobierno político, porque abraza toda la nacion.

La administracion es pues un medio de conservacion social, y como medida de conservacion debe existir en manos de los ciudadanos. Estos dos principios proceden por otra parte del de la soberanía, de que los pueblos no pueden dejar de gozar sino en proporcion que han perdido su libertad, á la manera que el hombre no puede dejar de poseer su propiedad sino en proporcion que cae en la miseria: sin que á pesar de ello los pueblos ni el hombre pierdan sus derechos, pues al hombre se los restituye su trabajo, y á los pueblos las revoluciones.

Si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la administacion, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia, todo cuanto interesa al órden social, la seguridad de las personas y de las cosas, y en una palabra, todo cuanto pertenece ó tiende á proporcionar á los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusion en comun de sus sentimientos é intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribucion.

Establecerémos, pues, como principios fundamentales.

1º. Que la administracion nació con la asociacion ó comunidad
2º. Que la conservacion de esta es el principio de la administracion.
3º. Que la administracion es el gobierno de la comunidad.
4º. Que la accion social es su caracter, y su atribucion la ejecucion de las leyes de interés general.

Pero, podrán decir aun algunos, ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administracion el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su accion, la administracion no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es del gobierno de quien la administracion recibe el movimiento é impulso que no podría darse á sí misma, y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administracion podria existir. Y aun admitiendo esta posibilidad, cada administracion seria el gobierno en su localidad y habria en el estado tantos estados como administraciones. ¿Cuál seria entonces el lazo comun de estas partes divididas? ó por mejor decir, ¿dejaría de disolverse el estado?

Aunque lo que precede responde á estas objeciones, solo podrian hacerse teniendo una idea falsa de la institucion del gobierno, es decir, de lo que el gobierno es. Diré solamente que el gobierno no es el pensamiento que dirige, porque este solo se halla en la voluntad pública que es la ley, pues

de otro modo no habria ni gobierno ni administracion, sino despotismo. Si se entiende por pensamiento el derecho que el gobierno tiene de transmitir y hacer conocer á la administracion la voluntad del legislador, este es el mismo principio que yo he enseñado, pero no es exacta la consecuencia de que la administracion no puede obrar si el gobierno no le dá la accion ejecutiva, porque la tiene naturalmente por su institucion y por la voluntad de la ley; y aunque es cierto que la administracion careceria de un lazo comun si el gobierno no existiera, no lo es menos que la asociacion se sostendria por el solo hecho de su existencia, y que el cuerpo legislativo y las magistraturas establecidas en cada division del territorio, bastarian para mantenerla y asegurarla. En efecto, el gobierno no es mas que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social. No tendria fundamento decir que la sociedad sin gobierno se disolvería, pues el gobierno no es un órgano necesario para la vida del cuerpo político; en la administracion es donde se encuentra este órgano. Pero sin el poder legislativo, carecería la administracion de la facultad de obrar es decir, legalmente, pues él es el motor por medio de las leyes: asi como no seria suficiente que el hombre tuviese naturalmente voluntad de moverse sino encontrarse en sus órganos la facultad de ejercerla. Natural y políticamente no existen en la institucion social mas poderes que el de formar las leyes y el de hacerlas observar, y este último no existe esencialmente en el gobierno sino en la administracion, porque esta es la institucion y se compone de las magistraturas á quienes propiamente corresponde hacerlas observar por medio de la ejecucion directa. Se puede pues concebir la sociedad sin gobierno, pero no sin administracion. El gobierno seria si se quiere, el corazon, y la administracion los miembros: pero lo repetimos: á menos de admitir el despotismo, es preciso que el cerebro obre para que los miembros puedan ejecutar sus voluntades, y de la misma suerte es preciso que el cuerpo legislador cre la voluntad pública, que es la ley, para que la administracion haga y ejecute lo que resuelve esta voluntad. La accion puede sin duda partir de un punto céntrico y la administracion recibirla de él, pero el gobierno solo puede darla recibiéndola de la ley y tal como ella la dá.

¿Se objetará tambien que cómo siendo el objeto de la administracion la ejecucion de las leyes de interés general, representan al gobierno en su accion local y de pormenor? Las leyes de interés general tienen tambien por objeto determinar sobre las personas y propiedades en sus deberes hácia el procomunal: son ciertamente necesarias á cada individuo para vivir en sociedad, interesan á las necesidades sociales é individualmente á cada uno de los miembros del procomunal: pero no por esto puede decirse que la administracion sea la accion local y de pormenor del gobierno, pue que no recibe de él la accion y esta es independiente de aquel.

La administracion y el gobierno se reunen, la primera para efectuar la ejecucion de las leyes y el segundo para vigilar y censurar esta ejecucion.

Asi la administracion tiene por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad y de esta con cada uno de ellos, es decir, las personas bienes y acciones, en la parte que interesa al órden público. Abraza cuanto tiene relacion con este órden, que solo por ella se sostiene; todo cuanto tiende á estrechar las relaciones y preservar las personas y bienes de las turbaciones interiores y ataques del extrangero; el estado civil, las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instruccion primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, canales, rios, caudales del comun, y la policía urbana y rural.

Estas numerosas atribuciones forman el carácter natural de la institucion administrativa. La division que existiese en todas las naciones de administraciones especiales para cada ramo, es una verdadera desmembracion de la administracion pública: este lujo político de las monarquías solo es en realidad un fausto inherente á esta clase de gobierno, sostenido siempre á expensas del público; tambien tiene relacion con la manía de multiplicar las ruedas en vez de simplificarlas; pero si asi es como se complica el movimiento del cuerpo político sin que adquiera por ello mas vigor, tambien es asi como se impone á los pueblos por una ostentacion del gobierno, que puede muy bien contentar su orgullo, pero que no aumenta su estabilidad ni disminuye sus cuidados. La pereza natural de las monarquías estaria mucho mejor satisfecha si el gobierno fuese mas sencillo. Pero cuanto mas elevados se creen los monarcas sobre los demas hombres, tanto mas se afanan en llenar el intervalo que creen existir entre ellos y sus pueblos, y cuanto mayor creen su poder, mas se rodean de ministros, consejeros y empleos elevados, inútiles para el bien público.

Se dirá para justificar este abuso de empleos inútiles, y que por lo mismo es un mal, que la mayor seguridad en la ejecucion de ciertas leyes, el aumento de celeridad en la accion y la mayor exactitud en la vigilancia, exigen esta desmembracion de la administracion pública, ó que subdividiéndose la accion del gobierno en muchas ramas, todas ellas dependen del tronco, lo que causa la ventaja de no interrumpirse la armonía en la administracion general de la asociacion, sino que antes bien tenga mas precision y garantías para gestionar los negocios públicos.

¿Pero no se ha instituido la administracion para el sosten de la misma sociedad? ¿no es aquella magistratura bienhechora que bajo la vigilancia y censura del gobierno, mantiene el órden entre los hombres, asegura sus personas y propiedades y reuniendo como un haz todos lo intereses privados los hace concurrir al interés general? ¿Qué idea grande no debe formarse de una institucion cuyo objeto es la conservacion física y moral de los hombres? ¡De una institucion sin la cual solo habria un tirano y sus

esclavos! ¡De una institucion sin la cual el cuerpo político seria una mole sin órganos motores de movimiento! ¿Cómo encontrar todo esto en esas administraciones especiales, superfetaciones políticas, escrescencias que se forman y viven á expensas de la substancia administrativa y de la vida de libertad de los pueblos?

Así como existe una distincion entre la administracion y el gobierno, la hay tambien entre las administracion y la justicia, otra magistratura cuyo objeto es hacer respetar las leyes de la sociedad. La institucion pública no solo se halla establecida para poner en armonía las personas y las cosas, y para hacer observar las leyes por los ciudadanos, sino tambien para impedirles romper esta armonía, forzarlos á cumplir las leyes y castigar á los que contravengan á ellas. Puesto que obligar por medios civiles ó penales á hacer lo que legalmente está prescrito, es una justicia; debe rodear á la administracion una gran confianza; confianza que constituye su fuerza moral por ser su autoridad obra de leyes; pero como estas por su naturaleza son preceptos inertes, de aquí la necesidad de los tribunales.

La administracion es la cadena que ligando todas las partes de la sociedad, forma de ellas un conjunto y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político: obrar es su atribucion. La justicia es el ojo de vigilancia que impide se rompan los eslabones, corrige los vicios y reprime los abusos: juzgar es su carácter propio. De aquí deduzco yo este principio: *administrar es una regla general; juzgar es la regla particular.*

La administracion es la regla general, porque es inconcebible una reunion de hombres á quienes sin magistraturas para mantener el órden público, se pueda hacer concurrir con sus personas, bienes y acciones al interés mismo de la sociedad. El órden público exige de toda necesidad la no interrupcion de las relaciones sociales, porque ellas constituyen la asociacion y le dan vida. La justicia es la regla particular, no porque pueda concebirse la sociedad sin tribunales, de que no necesitaria efectivamente si los hombres no tuviesen debates entre sí, transigiesen de buena fé sus intereses privados[3] y tuviesen bastante probidad y sensatez para no infringir las leyes y la moral; sino porque solo tiene por objeto intereses particulares, aun en lo penal. Ni tampoco porque no siendo las leyes mas que reglas generales sobre hechos generales tambien, hay una infinidad de casos en las acciones humanas que no pueden marcar; una multitud de circunstancias que el legislador no puede preveer, y de que las leyes tampoco pueden ocuparse sin entorpecer su accion, disminuir su decoro y debilitar su autoridad y aun su lenguaje; sino mas bien porque como la administracion tiene la facultad de arreglar los casos particulares

[3] En todos los paises viven gran número de personas sin tener necesidad de la justicia para arreglar sus intereses personales ó sus derechos en la familia: tambien la justicia penal tiene con relacion á la sociedad un objeto mas estenso y un carácter público.

podria abusar contra la letra ó espíritu de la ley de los medios legales que tiene para su ejecucion. Asi es, que las necesidades y deberes sociales son los que exigen la administracion, y la debilidad y achaques del cuerpo social los que necesitan de la justicia, al contrario que para obligar á la observancia de aquellas necesidades y deberes: de donde es forzoso concluir naturalmente, que la justicia es una consecuencia de la administracion, pues esta representa la comunidad y aquella solo es un medio coercitivo. La administracion es la accion de la vida social, y la justicia el remedio de los males y enfermedades que lo atacan.

La administracion y la justicia son los dos órganos por los cuales recibe la comunidad la ejecucion de las leyes y los dos agentes necesarios para asegurar legalmente su observancia.

Mas para que el juego de estos dos órganos del órden social sea completo, libre y que nada lo obstruya, es muy importante que su poder esté establecido sobre la misma naturaleza. Si las jurisdicciones administrativa y judicial nunca se han definido bien, consiste en que las leyes jamas han demarcado bien las atribuciones de la administracion y las de la justicia, y aun han confundido algunas veces las dos autoridades: el hombre aspira siempre á aumentar la porcion de autoridad que se le confiere.

La division política del territorio, medida que precede á todas las demas en la institucion comunal, es una medida constitucional y la llave del edificio social: porque, cualquiera que sea la estension del territorio de la nacion ¿cómo concebir la manifestacion de la voluntad general, en todas partes á un mismo tiempo; cómo vigilar la ejecucion de las leyes, sin límites fijos, conocidos, donde esta voluntad y esta vigilancia puedan ejercerse de un modo uniforme y regular? Aunque la division política del territorio no existe físicamente, aun cuando en realidad sea una abstraccion en cuanto á la existencia material de la division de la sociedad en partes políticas, como lo son los círculos en la astronomía y el punto y la línea en geométrica, es necesaria por el ejercicio de los derechos de ciudadania, por el órden público, por las necesidades del procomunal, por la ejecucion de las leyes, cuya ejecucion pronta y uniforme facilita, manifestando ademas los puntos en que esta accion puede encontrar embarazos, detenerse ó cesar.

A la constitucion pertenece arreglar la division política del territorio y trazar los límites de cada una de sus partes; porque esta medida es constitucional, no una ley administrativa y mucho menos una ley civil. Y siendo fundamental la division política, es la sola particion que pueden admitir la organizacion social y las leyes, porque es la única necesaria. Todas las demas divisiones territoriales que se intentasen establecer con relacion á la administracion, á la justicia, á lo militar, á las contribuciones, á la marina, á los montes &c.; mas bien que consecuencias de la division

política del territorio, serian destrozos de él y complicaciones sin ninguna ventaja para el órden público, ni para facilidad de las leyes. En legislacion toda medida cuyo fundamento no sea una necesidad natural de la nacion, es un mal porque crea necesidades ficticias. La leyes solo deben establecer lo necesario, porque siendo lo necesario lo solo util, es lo solo bueno.

Subdividir el territorio, sin procurar establecer la mas exacta division posible entre las subdivisiones, y la mayor armonía con las necesidades del todo, es complicar inutilmente las ruedas de la máquina política; es dividir demasiado los intereses generales, despojándolos de la unidad que hace de él un todo y constituye la fuerza comun. No dividir lo suficiente el territorio, es quitar á cada parte la vida y el impulso que debe recibir de la asociacion ó reducirla á desconocer la voluntad general. Una division territorial muy complicada ó muy reducida, son los dos vicios de organizacion social que debe evitar el legislador, pues la una seria muy favorable á la autoridad, demasiado proxima, y por tanto quisquillosa, de los magistrados de corto rango, y la otra á la independencia siempre usurpadora de las autoridades muy elevadas. No solo el interés de la sociedad y la conservacion del orden, sino el interés de los ciudadanos y de las familias, son las bases esenciales de una buena division del territorio y de todo el trabajo sobre esta materia, pues esta division es el principio de la unidad social y de la facilidad del gobierno de la nacion, y porque sirviendo para determinar la circunscripcion para el ejercicio de los derechos políticos y para el de la autoridad, sirve tambien para determinar la cuota anual de las contribuciones y la de soldados en su reparticion sobre todas las localidades. Es pues indispensable que la constitucion establezca la division política del territorio y la demarcacion de los límites de cada parte de esta division, á fin de señalar invariablemente la atencion local para el ejercicio de los derechos políticos y para la jurisdiccion respectiva de las magistraturas administrativas y judiciales.

¿Pero cuales serán las bases de la division política del territorio? La Francia, despues de su revolucion adoptó un bello sistema legislativo dividiendo su territorio en departamentos: sistema en tal manera conforme á una buena policía, que puede ser admitido como un principio político.[4]

[4] Este sistema debido á la asamblea constituyente, sobre llenar todas las condiciones políticas es ademas la mejor division de territorio que en nacion alguna se halla establecido por ningun legislador. Los departamentos se denominaron por su posicion geográfica, ó de los nombres de los rios y montañas situados en ellos, ó de las mares que bañaban sus costas. Esta mira tan fecunda en política le sirvió para crear la uniformidad de las necesidades, de los intereses y de la accion en toda Francia y hacer se sus desunidos habitantes un solo pueblo. La Francia tambien, despues de haber establecido sus fronteras en sus límites naturales, los Alpes y el Rin al este y al norte y de haberlos impoliticamente traspasado, adoptó la division departamental para sus nuevas posesiones; y los pueblos que llamo á la libertad en tiempo de la república á instituyó en el del imperio, hicieron de la division de su territorio en departamentos un primer acto de su cambio político.

Por consiguiente no es necesario ni ventajoso que el territorio que abraza en su circunscripcion cada una de las partes de la division política territorial, sea subdividido aun, pues esta nueva comparticion solo seria una multiplicacion añadida á la division primera y fundamental cuya pureza alteraria, y que no podria servir como ella al ejercicio de los derechos políticos y á la ejecucion de leyes, bien fuese que el legislador adoptase á las divisiones secundarias diversos grados de la gerarquía política establecida por sus leyes, ó sea que quisiese poner en armonía la division territorial con las asambleas electoras y con las ramas de la administracion civil y judicial[5] porque sin examinar aqui, como se dirá despues, si los diversos grados en administracion[6] son buenos y necesarios, aun seria una equivocacion que el legislador creyese poder apoyarse en ellos para la colocacion de las magistraturas, á fin de determinar su jurisdiccion respectiva, pues esta jurisdiccion no depende tan solo de la circunscripcion de los límites en que se ejerce, sino tambien en ciertos casos de la especie propia y particular de las atribuciones conferidas á cada una de las magistraturas. Por regla fundamental, toda institucion inutil es un mal, por lo mismo que es inutil y complica las leyes.

Por lo tanto es un principio fundamental, 1o. que la constitucion debe arreglar la division del territorio de la nacion, y que esta division es una disposicion política que no pertenece á la legislacion; 2º. que esta division es esencialmente política, pues de ella proceden y á ella se unen todas las medidas legislativas á que sirve de base; 3º. que esta division se compone necesariamente solo de las poblaciones que cada parte comprende, pues solo las localidades rústicas ó urbanas, pueden ser subdivisiones naturales, por lo que la constitucion no puede establecer otras; 4º. que cualquiera otra division del territorio, aunque concebida y fundada sobre la division política y fundamental, como seria una division administrativa, judicial y cualquiera otra, es falsa y romperia la unidad de la division política territorial que desnaturalizaria.

[5] Como eran los distritos y son las subprefecturas y cantones en Francia

[6] Y aun en justicia.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP EDICIÓN ESPECIAL GABINO FRAGA, 1982

IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Alejandro Oliván[1]

Hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el Poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los Gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna.

Tres son los actos del Poder supremo: *pensar, resolver,* y *ejecutar*. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir. En el conjunto de estos tres actos se encierra el ejercicio de la soberanía.

De consiguiente, cualquiera que sea la forma de gobierno o la organización del Poder supremo en una nación competen a la parte de él, y a veces a la de la nación de él, encargada de hacer cumplir las leyes, las atribuciones necesarias para llenar satisfactoriamente su cometido.

Mas las atribuciones inherentes al cargo de hacer cumplir las leyes tienen por objeto: o las otras naciones, o los ciudadanos en sus derechos y deberes con referencia al Cuerpo del Estado, o los individuos en sus intereses con respecto a la comunidad, o los individuos en sus relaciones entre sí. Donde se comprenden el Derecho público y el privado, a saber: el público, dividido en externo o internacional y en interno, que se subdivide en político o constitucional, y en administrativo; y el privado, dividido en civil y criminal. Por manera que las funciones de ejecución son políticas, administrativas y judiciales.

[1] Alejandro Oliván escribió su obra *De la Administración Pública con relación a España* en 1842, en forma incompleta, y formando parte de la Enciclopedia Española. Al año siguiente apareció íntegra en Madrid y en 1954 fue reimpresa en esa misma ciudad por el Instituto de Estudios Políticos, misma de la que seleccionamos el capítulo primero para esta presentación. Se conservó formación, redacción y ortografía original. N. del D.

Esta división, que tan sencilla parece, y que al deslindar el Gobierno de lo personal de la administración de lo material y del fallo de lo judicial, debería conducir a la fácil definición y clasificación de las atribuciones y funciones administrativas, es, sin embargo, insuficiente para el objeto por cuanto los intereses de las personas y el ordenamiento de las cosas se hallan enlazados de manera que no hay posibilidad de separarlos, ni en la región de las teorías, ni en el campo de la gobernación.

Si se busca la ilación de las ideas en el tránsito de lo pasado a lo presente aparecería que constantemente se ha reconocido en el Estado, Cuerpo político y cualquiera que haya sido su representación, la necesidad de allegar recursos pecuarios para conservar su independencia, al mismo tiempo que el orden en la sociedad. El patrimonio del Estado ha consistido a veces en fincas y siempre en rentas procedentes de los impuestos públicos: el Gobierno se ha considerado, por abuso, como su dueño; en razón, como su administrador. En tiempos ha sido esa administración vejatoria; la ilustración progresiva la modifica y la convierte en protectora, haciéndole conocer que la fortuna pública depende de la fortuna de los particulares. De ahí una serie de disposiciones para honrar el trabajo y favorecer la producción; de ahí las medidas para hacer efectiva la seguridad de personas y bienes, afianzar la tranquilidad pública y fomentar la prosperidad general. A vueltas de estas mejoras se han hecho sentir la necesidad social de las garantías políticas: el país ha procurado tomar parte en el poder supremo para influir en la administración del patrimonio del Estado, que se convertía en su propia administración y para sustraerse en lo posible en todo género de arbitrariedades.

Tal ha sido el progreso social en los tiempos modernos, tropezando en muchos errores para hallar el camino de la verdad, dando en frecuentes exageraciones por efecto de inexperiencia y cometiendo no pocos desmanes a impulso del desenfreno. Del tiempo mismo, de la ilustración creciente y de la experiencia adquirida, son de esperar los correctivos.

La libertad política se ostenta robustecida en las naciones más adelantadas en esta laboriosa carrera; la condición de los individuos se mejora en cuanto lo consienten las complicaciones del mismo movimiento en que buscan la prosperidad, porque, desgraciadamente, la perfección es ideal en lo humano, y la Administración Pública, rota la valla del miserable círculo fiscal y aun del puramente económico, se presenta y deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado. Naciones hay también en que, sin disfrutarse los derechos políticos que sirven de garantía o resguardo a los ciudadanos, se han propuesto los Gobiernos modificar la misma Administración Pública con tanta más facilidad cuanto mayor fuerza llevan sus mandatos, dispensando a los pueblos cierta tolerancia, dándoles buena parte en la administración y poniéndolos en

posesión de toda libertad que les hace falta para vivir contentos. Esos Gobiernos serán muy ciegos su no ven a dónde caminan, y muy ilusos si piensan poderse detener en la marcha: los pueblos se harán exigentes el día en que formadas las costumbres, se les pretenda someter a una arbitrariedad; y felizmente para ellos, obtendrán sin grande esfuerzo un cambio de sistema político y sin necesidad de una revolución en el país.

De los hechos se deduce que la Administración Pública se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción. Y como desde el recaudar y pagar haya acudido a todas partes a proteger, ramificándose para fomentar todos los intereses legítimos, ya materiales, ya morales, de ahí es que estas nuevas funciones le confieren mayor importancia y consideración que las primitivas, elevan el conjunto de sus principios y reglas a la categoría de trascendentalísima ciencia social y ofrecen al entendimiento una idea grandiosa, que se desvía notablemente de la mezquina que debió formarse en su origen.

Todavía ha sido preciso que el espíritu filosófico se apoderase del estudio de la estructura y vida de toda sociedad para discernir y fijar en su orden más elevado las ideas y determinar el sentido de las palabras. Así es que, respecto de la *Administración,* se ha convencido en considerarla científicamente en su aceptación más alta y en referirla constantemente al conjunto de cuidados que exige la *cosa* pública, no como atribución de supremacía, sino al contrario, como gestión de responsabilidad. Porque, en efecto, quien administra reconoce dependencia.

En este supuesto, la Administración Pública o de la cosa pública, tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a las reglas de un superior. Este superior es el Poder supremo o la personificación de la misma sociedad, y sus reglas son las leyes.

El *Gobierno* es el Poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la *Administración* constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.

Para llenar su misión, el *Gobierno* consulta en la esfera de la *política* exterior e interior los intereses primordiales de la seguridad del Estado y mantenimiento de las instituciones fundamentales, trata con los demás Gobiernos, dispone de las fuerzas de mar y tierra y determina el movimiento que en a cada época haya de imprimirse a la sociedad. La Administración le prepara y facilita todos los medios y realiza todos sus propósitos. Desde el pensamiento impulsivo del Gobierno hasta la acción administrativa no

media distancia apreciable: el Gobierno y la alta Administración se tocan y se confunden a la vista.

De consiguiente, siendo el poder supremo la voluntad social representada en la cabeza es la Administración el brazo que ejecuta y sus funciones comprenden el cumplimiento de las leyes en cuanto al Gobierno compete, con más el cuidado de las mejoras, que son el fin y la condición de toda reunión de hombres civilizados.

Las leyes ordenan o estatuyen de una manera general: consideran los hombres en cuerpos y las acciones en abstractos. Las excepciones mismas creadas por las leyes proclaman derechos de que gozaría todo individuo en iguales circunstancias excepcionales. El Poder supremo cuando legisla, pone la mira en el Estado o en el orden que pudiera llamarse *general*, porque crea derechos y deberes que a nadie es dado resistir; más sus leyes han de aplicarse a la familia por medio de disposiciones auxiliares. Esto es lo que practica la Administración. O cumple y hace cumplir sencillamente la ley, o tienen ordinariamente un mandato más amplio y elevado, que es desenvolverla y suplirla en los pormenores, llevando su espíritu a todas las consecuencias razonables: estudia siempre sus efectos, prepara en su acaso la propuesta de su mejora, protege a los individuos y fomenta su acción productiva; forma Ordenanzas, reglamentos e instituciones; expide decretos, circulares y edictos; toma medidas fundadas en conocimientos especiales y cuenta con el correspondiente número de funcionarios o agentes responsables, a quienes está encomendada la ejecución. Se refiere a los individuos más bien que a los ciudadanos; y para ofrecerles seguridades o garantías ha de tenerlas ella, porque no puede proteger quien no sea fuerte.

La Administración general se distingue en *Administración civil u ordinaria*, que es la fundamental, como encargada de la conservación y mejora de la sociedad, y en *Administraciones especiales* o profesionales de otros ramos que, marchando paralelamente a ella le sirven de auxiliares: son las de la Hacienda, de la Justicia y Culto de la fuerza armada. Cuando se trata indeterminadamente de *Administración,* se entiende por antonomasia la *civil*. Más adelante expondremos las atribuciones, organización y medios de acción que en el interés general le convienen, sin que la mayor parte de sus reglas dejen de tener igualmente aplicación a las Administraciones especiales.

La Administración Pública, órgano de la sociedad, no puede, sino por abuso, desear o hacer cosa que no sean en beneficio cuantos la componen. Utiliza para todos las limitaciones puestas al albedrío del hombre por el hecho de su estado social, y hace efectivos del modo más suave y llevadero posible los pequeños sacrificios impuestos por las leyes a los individuos, en cambio del aumento de fuerza y productiva libertad

que adquieren. Porque de corto efecto sería el interés privado entregado a sí mismo si en su socorro no acudiese la asociación haciendo refluir sobre él todo el poder del interés general.

DIFERENCIAS EN ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

De diferentes maneras, se presenta la Administración de cada país, porque no es constante el método adoptado para hacer cumplir las leyes y promover los intereses comunes. Con todo, el influjo de la civilización que tan rápidamente tiende a uniformar el aspecto exterior de los pueblos y los Estados, los va también aproximando con una fuerza que ellos mismos acaso no adviertan, en opiniones y prácticas de buena gobernación y economía. Siendo uno el término, natural, es la convergencia de los caminos.

El Derecho administrativo de cada nación consiste en la competencia de las autoridades encargadas por la ley de las diversas partes de la Administración Pública, ya generales, ya especiales, o sea en los preceptos positivos que rigen en la materia. Confuso en lo general y diseminando en la basta serie de providencias y medios dictadas en el transcurso de los siglos, es muy importante y meritorio el servicio de los que se dedican a entresacar, coordinar y concordar aquellas disposiciones, haciendo posible y aun fácil su estudio. Y mayor será todavía el servicio del que, separando de una aplicación precisamente embarazosa los principios generales y del derecho la doctrina, reúna en un cuerpo los dispersos y flotantes elementos de la teoría administrativa, y por medio de oportunas clasificaciones y concienzudo trabajo, presente a la contemplación de los hombres la ciencia en toda su pureza y esplendor, es la ciencia que, penetrando en el íntimo mecanismo de la económica social, es protectora a la vez de los que mandan y de los que obedecen. Esta obra está por desempeñar de un modo completo: la Europa la aguarda, porque la necesita.

A QUIENES CORRESPONDA INTERVENIR EN LA ADMINISTRACIÓN

Siguiendo el comenzado propósito y sin aspirar a tanta gloria, reservada a superiores talentos y experiencia, será bueno examinar aquí una cuestión fundamental, y es: “¿Quiénes deben tomar parte en la administración?”

Si los hombres fueran todos buenos e incapaces de error y pecado, no necesitarían de leyes, ni de Gobierno, ni de Administración Pública; el mundo sería un cielo de armonía. Si los hombres, en medio de su frágil y mísera condición, estuviesen dotados de idénticas facultades intelectuales y se hallasen en la misma altura de instrucción para entender y manejar los asuntos públicos, todos debieran intervenir más o menos directamente en ellos, porque interesados en el bien, lo conocerían y se lo apropiarían.

Pero siendo evidente la diversa y desigual capacidad de los individuos y siendo no menos palpable que mal dirigirá los negocios quien no los entienda, viniendo a hacerse instrumento de ajenas miras y pasiones, se sigue que el consejo de la razón y el interés de la sociedad limitan el número de los que hayan de influir en la administración de la cosa pública. El derecho permanente de todos los individuos es el de que no se les impongan sino preceptos justos y prudentes; más el derecho de juzgar estos preceptos de un modo trascendental no pertenece sino a los que sean capaces de hacerlo con acierto.

Esta limitación no encierra un sistema arbitrario ni exclusivo: patente debe quedar la puerta todo individuo, a toda clase que, cultivando sus facultades y progresando adquieran la capacidad requerida. Porque fundada la sociedad en el principio sublime que al prescribir el sacrificio al deber hace respetar los derechos de todos; tiene por fin legítimo el mayor bienestar posible de los individuos en consonancia con la justicia, y no reconoce medios mejores que el estimular la perfección moral e intelectual de los asociados. Así que, colocando el derecho en donde encuentra la inteligencia (que aunque difícil de medirse lo es menos que la moralidad), no se hace más que acatar la ley de conservación y mejora, que rige a las sociedades como a los hombres. De consiguiente, la participación de los individuos en el manejo de los intereses públicos debe ser proporcionada a la probabilidad de su buen desempeño; y como la acción individual para ser provechosa ha de referirse al sistema bien combinado, resulta que la administración general necesita estar arreglada en términos de enlazar y dirigir oportunamente los esfuerzos de todos.

SI DEBE ESTAR CENTRALIZADA LA ADMINISTRACIÓN

La Cuestión complementaria que luego se presenta es la siguiente: "¿Debe estar centralizada la Administración y hasta qué punto?"

La solución dada a la primera cuestión de principios deja preparada la de la segunda, que es de aplicación. La fórmula que al resolverla deduciremos subordina los derechos de los individuos a la clase de gobierno de cada país o a la composición del Poder supremo.

Con efecto, hay en el Estado intereses generales e intereses parciales. Los primero afectan a todo el cuerpo social; los segundos, a las localidades y a los individuos. Y todavía hay otros intermedios, que son los de las grandes demarcaciones territoriales. Los intereses de las localidades radican en cada población, son especialísimos y forman pequeños grupos municipales aislados, cuyo manejo o dirección corresponde esencialmente a los habitantes respectivos, mientras que los intereses generales abrazan a la comunidad formada por todas esas localidades y tienen su dirección en el centro representado por el asiento del supremo

Gobierno. Los intereses de la parte deben estar subordinados a los del todo; y de consiguiente, para que un sistema administrativo sea admisible, ha de asegurar en este concepto la correspondencia y armonía entre las operaciones de las localidades y las de la sociedad.

Pueden considerarse los distritos municipales, sin perjuicio de que se formen agregaciones territoriales o provinciales, como los cuerpos planetarios, que girando sobre su eje tienen movimiento propio de rotación y además se mueven en el espacio, recorriéndole alrededor de un centro fijo, del que no pueden sensiblemente alejarse. Si el movimiento rotatorio sufriese perturbación, se rompería la armonía, y si la atracción central faltase, se disolvería completamente el sistema.

En el orden de la convivencia general o en las indicaciones de la teoría, el movimiento propio de las localidades debe ser más o menos libre y amplio, según el grado de ilustración y suficiencia de los habitantes, porque las leyes del mundo moral conceden una espontaneidad desconocida en las del mundo astronómico. Y así es que entre el progreso de una nación cuyos individuos sepan hacer buen uso de la libertad o del gobierno de sí mismos, habilitándose, aunque con precauciones, para manejar sus intereses locales, y el atraso de otra donde la ignorancia incapacite para entender en cualquier negocio, hay una extensa escala que deben ir recorriendo las instituciones administrativas, al compás de la marcha de la civilización y del cultivo de la inteligencia.

Más en el orden real y positivo de los sucesos políticos, como no hay épocas fijas para la realización de las grandes mudanzas en las naciones, se observa la coexistencia de diversas formas de gobierno aun en igual estado de progreso social. En correspondencia con la forma de gobierno, su índole y tendencias, se observa también a la Administración, instrumento suyo y expresión de su pensamiento, ora dependiente de una sola voluntad central, ora vigorosa en las localidades, ora, en fin, más o menos compartida y armonizada, mediante una conexión parecida a la que guarda con el principio la consecuencia. Y como éste sea el hecho, queda demostrado que si la centralización o escentralización administrativas debieran depender de la capacidad de los individuos, que en buena teoría constituye el derecho, en la práctica se refieren constantemente y se amoldan a la composición actual del Poder supremo en cada nación.

SI PUEDEN CENTRALIZARSE EL GOBIERNO Y ESCENTRALIZARSE LA ADMINISTRACIÓN

Este modo de resolver el problema que sirve de base a la doctrina de la Administración Pública, pone de manifiesto el error de los que asientan, como axioma de progreso social, que conviene centralizar el Gobierno y escentralizar la Administración, pues que proclaman un pensamiento falso.

Se quiere dar a entender que todo lo concerniente a la conservación e independencia del Estado y a algunos actos superiores de orden interior, debe estar sometido a la acción que, partiendo desde el centro, sea una, enérgica y preponderante; y que por el contrario, todo lo relativo a intereses especiales y al régimen local y provincial, debe sustraerse a aquella acción y encomendarse al cuidado exclusivo de los ciudadanos en cada punto del territorio.

Si la Administración es en lo personal el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Poder supremo, obligando a la observancia de las leyes, no se concibe cómo pudiera estar escentralizada o independiente de él, puesto que entonces del precepto central no tendría agentes que lo hiciesen cumplir, sino que por toda partes se encontraría con voluntades que lo sujetasen a discusión. Sin Administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a lo sumo dar consejos.

Más por si acaso proviniese tan palpable contradicción del diverso significado que se dé a las palabras, forzoso es detenerse un momento a examinar y apreciar los hechos.

Centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos. Así, cuando la Francia, fatigada de los desórdenes revolucionarios y de la importancia de los Gobiernos que de ellos salían, se entregó en brazos de un hombre rodeado de gloria, en quien había adivinado un genio eminentemente organizador; cuando borradas las instituciones privilegiadas de la antigua monarquía, que lo mismo contuvieron el mal que estorbaron el bien, alcanzaban poco crédito las improvisaciones modernas a cuya sombra se habían cometido tantos excesos, fue la primera tarea del legislador guerrero establecer un sistema administrativo que partiendo de un brazo poderoso, se dilatara desembarazadamente hasta los últimos confines del territorio para que uniforme e instantáneamente se viesen cumplidas sin obstáculo sus disposiciones de mando y de fomento. Entonces se *centralizó* aquella Administración del modo más sencillo, expedito y eficaz que recuerda la Historia. Los que hacen cargos a aquel grande hombre por semejante modo de proceder, podrían tener presente que en la larga vida de la naciones es un beneficio de la Providencia el enviarles quien sepa aprovechar el instante fugaz propio para regenerarlas, porque no era de asambleas deliberantes de donde pudiera la Francia espera por fruto una buena Administración. Fue ciertamente excesiva la centralización del imperio para un país que pensaba en la libertad, más no podía ocultarse a su autor que después de él tenía que corregirse por el influjo de las ideas políticas, que con más templanza habían necesariamente de continuar su interrumpido curso. Sin aquel antecedente no habría llegado la Francia

al envidiable régimen administrativo que hoy disfruta, ni probamente a su acertado Gobierno constitucional.

En contraposición, examinaremos el escentralización administrativa.

Escentralizar es esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie. Desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan un Administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación, compuesta de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que le son inherentes. En cada una de ellas establecerá el pueblo su asamblea administradora; elegirá los funcionarios que crea conveniente establecer para encargarse de los diferentes ramos del servicio de la comunidad y, por una consecuencia natural de los celos que le inspiren sus mandatarios en el ejercicio temporal de alguna autoridad delegada , los sujetará a muy corta duración en sus puestos y castigará sus faltas negándoles el voto en las sucesivas elecciones o persiguiéndolos ante los Tribunales ordinarios, que habrán de influir poderosamente en la dirección de los negocios. Este orden de cosas, fundado en que nadie mejor que uno mismo cuida de lo que le interesa, crea, ciertamente, los hábitos de la vida pública y arraiga en los corazones aquella especie de amor a la patria que se confunde con el egoísmo de la localidad: más, por lo tanto, aísla las miras y apoca las relaciones, pues que los pueblos eslabones, casi desprendidos de una gran cadena, se impregnan de un espíritu mezquino y desdeñan las concepciones de interés general, que no aprecian si no les traen ventajas muy inmediatas y muy poco costosas. Allí debe ser privativo de cada pueblo todo lo que pertenece a su régimen y fomento, y aun lo concerniente al cumplimiento de las leyes, y de las medidas emanadas del Gobierno central (porque alguno ha de haber que represente al Estado) quedará en la forma y modo de ejecución, sometido al arbitrio de las mismas localidades.

Sentado esto, fácilmente se concibe que la Administración Pública ofrecerá graves inconvenientes si en su dirección central se acumula un número desproporcionado de incumbencias de material ejecución, porque sobre atraerse indispensablemente el despacho de los negocios, habrán de resolverse por los informes de sus agentes en las provincias y pueblos, con menos acierto y oportunidad que si ellos los decidiesen pro sí en muchos casos a virtud de mayor estímulo, más franca responsabilidad y más inmediato interés de buen éxito. Y también traerá inconvenientes notables el que la Administración central o sus agentes ejerzan aquellos actos que los pueblos puedan razonablemente desempeñar por sí sin riesgo de ofender la armonía general. Por el contrario, será insuficiente la Administración Pública que carezca de la autoridad e intervención necesarias para asegurar en todas partes la completa ejecución de las leyes y para dirigir y regularizar el movimiento de la mejoras sociales,

porque ni los individuos ni los pueblos se prestan espontáneamente a llevar las cargas públicas, ni a tolerar las privaciones inherentes a la existencia civil, ni aun a hacer los esfuerzos que aconseja el propio interés, que frecuentemente desconocen. Si toda la vitalidad del cuerpo social afluye al centro, se depauperarán y esterilizarán las extremidades; así como si en éstas se localizan el vigor y la fuerza, desfallecerá la parte destinada a ejercer las nobles y trascendentales funciones.

La excesiva centralización se corrige de dos maneras, según los casos: o distribuyendo entre los agentes provisionales y locales el sobrante de atribuciones e incumbencias acumuladas en el centro, o bien traspasando y confiando a las provincias y pueblos parte de las mismas atribuciones. Y ambas cosas pueden tener lugar a la vez. Otros dos medios de escentralizar, pero perjudiciales, serían: fraccionar la Administración superior constituyendo ramos distintos, no sujetos a quien les diera unidad y concierto, o debilitar por todas partes la fuerza de la acción administrativa. Lo uno haría imposible un buen sistema y lo otro paralizaría el movimiento. La Administración ha de traer su origen y dependencia de un solo pensamiento hábil y fecundo, y ha de obrar con legalidad, pero con energía, siempre en pie, siempre alerta, largando la vista al día de mañana y cuidando con escrupuloso esmero de los intereses que la sociedad la tiene confiados. Podrá la Administración central plantearse con más o menos felicidad conservar mayores o menores atribuciones; pero el cercenarle los medios de llenarlas sería un enorme contrasentido.

Aquí viene, naturalmente, el examen de si, establecida una buena administración, habrá de sufrir alteraciones por que se modifique o cambie la composición del Poder supremo. Una parte hay en toda Administración que nunca debe ser intempestiva: aquella que, fundada en bases duraderas e independientes del voluble influjo de la política, es necesaria y se acomoda a todas las formas de gobierno.

En este sentido y dentro de este círculo se ha dicho muy bien que las cuestiones de administración no son cuestiones de libertad: llevada más allá la proposición, ya es falsa. La Administración Pública no es esencialmente la libertad, pero tampoco es independiente de ella en sus formas y modo de acción, porque el grado de libertad política de un país trasciende y se echa de ver en el carácter e índole de todas sus instituciones. El Gobierno es la expresión, más o menos genuina, de las opiniones preponderantes, porque si no lo fuera no subsistiría; arraiga costumbres, y ya por instinto, ya por cálculo, ya por convicción, se refleja y reproduce en todas las creaciones sociales, y especialmente en sus dependencias y emanaciones, es decir, en el régimen administrativo. La esencia de la Administración es una misma en todas partes: en esta ciencia, como en las demás, el desconocer o despreciar los sanos principios es caminar hacia el absurdo; más los medios de aplicación no

sólo admiten, sino que exigen modificaciones según las circunstancias. Las administración injusta, débil o desigual es siempre mala; la vigorosa, justiciera ya activa es siempre buena; pero en los Gobiernos despóticos vencerá las dificultades con el terror; en los monárquicos puros, con la fuerza de la autoridad; en los constitucionales, con la de la ley, y en los republicanos con la del magistrado.

Así es que el sistema constitutivo del Gobierno supremo se ve constantemente presidir a la forma de la Administración Pública. En la Edad Media andaba ésta tan fraccionada y confusa como disputado y dislocado el Poder. Cuando los pueblos conseguían libertades por privilegio, tanto eran administrativas sus franquicias como políticas; cuando aspiraron los reyes a consolidar su autoridad procuraban atraer la administración a concentrarla en su mano, y cuando la libertad se hace el derecho de todos, a todos corresponde participar según su capacidad, así en la administración como en la política, con arreglo a la naturaleza y constitución del Gobierno. En esa Francia, cuyas vicisitudes son un libro abierto a las naciones que busquen la experiencia sin pasar por los duros trances que cuesta el adquirirla por sí, todos los gobiernos que se han sucedido en el espacio de cuarenta años, han puesto en armonía con su propia esencia y estructura las formas administrativas del país. Y los gobiernos dominaron, cada cual su temporada. La Asamblea constituyente arregló la Administración local y la provincial o departamental por medio de corporaciones populares; la convención por comisiones de vigilancia; el terror por agentes suyos; el directorio les dio alguna consistencia; el consulado abolió la elección popular; el imperio adoptó la unidad centralizadora; la carta adelantó un paso hacia la escentralización bajo la rama primogénita de los Borbones; y la revolución de 1830 es la que ha proporcionado un franco y prudente ensanche a los derechos de los pueblos, llamándolos a la Administración pública por la oportuna intervención en el manejo de sus negocios.

Si después de esto se observa que el poder supremo más centralizado es el que cifra sin restricciones en una sola persona, y que a medida que en él obtiene intervención el país designado quienes voten las leyes e influyan en el gobierno se dilatan sus raíces por el territorio recibiendo de la opinión pública su fuerza y estabilidad, se hallará que en este caso experimenta una especie de descentralización de su anterior autocracia, tanto más grande cuanto más cabida adquiera el elemento popular. Lo mismo sucede en Administración, con la diferencia de que los efectos de su escentralización se advierten más prontamente en la circunferencia, porque la institución municipal necesita figurar esencialmente en el orden administrativo y no en el político.

Con tales esclarecimientos ya es fácil probar la inexactitud de la máxima que aconseja centralizar el gobierno y escentralizar la Administración.

Si por gobierno se entiende aquí el poder supremo, y éste está centralizado o se centraliza, se dará con el absolutismo, el cual a buen seguro que trueque la unidad por las formas colectivas en administración, y menos que la abandone a discreción de los pueblos.

Si lo que se pretende es centralizar en la monarquía constitucional la acción gubernativa, y darle fuerza para atender a las altas miras de la existencia y engrandecimiento del Estado, mal se conseguirá, según arriba se dijo en general, sin los medios que presta una administración bien organizada y obediente.

Si se ha querido, en fin, conceder al gobierno una Administración centralizada y fuerte para asegurar el cumplimiento de las leyes en todas partes, y escentralizar o cometer a los pueblos lo concerniente a mejoras materiales y a las intelectuales hasta cierto punto, todavía se incurre en los inconvenientes que se tocan en las federaciones. El bien no se logra sin grandes esfuerzos, y sin que haya quien lo promueva con eficacia y tesón, a diferencia del mal que nace y se desenvuelve por sí solo; el interés individual pugna generalmente con los intereses ajenos; y el espíritu de asociación, sobre lo tardío en generalizarse, especula, más no siempre fecunda. ¿Quién ignora que la obra monumental del *Tunnel* de Londres habría quedado sin concluir en aquel país clásico de las compañías empresarias, si después de larga interrupción no hubiesen acudido los fondos del Estado en su auxilio? La empresa de buques correos ingleses de vapor las Indias occidentales que acaba de establecerse, ¿no se sostiene con subsidios del Gobierno? Cuando más se complican las relaciones entre los individuos por la multiplicidad de situaciones debidas al desarrollo industrial, cuanto más se siente la urgencia de resolver, hasta el punto que admiten solución legislativa, los problemas sociales, de organización del trabajo, disminución del pauperismo y depuración de las costumbres, tanto más indispensables es la acción benéfica de un gobierno justo e ilustrado, para procurar el bien, para suministrar datos, formar hombres de conocimientos especiales, dirimir disputas, allanar dificultades, ofrecer estímulos, buscar colocación a los productos e intervenir auxiliando de una manera protectora, suave y paternal. Lo cual no puede hacerse sin el contacto de la Administración. Porqué tan perniciosa como es en estos asuntos la mano dura, meticulosa e injusta de un mal gobierno que destruye y esteriliza, es útil y apetecible la del bueno, que fertiliza y fomenta. Y en la monarquía constitucional, además de estar el interés del Jefe del Estado unido siempre al del público, se han procurado combinar todos los medios que alcanza la prudencia humana para impedir que el gobierno no sea malo.

De lo cual se infiere: 1°., que la Administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del Gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes

y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares; 2°, que es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios; y que es igualmente viciosa la escentralización administrativa que, traspasando la acción a las localidades, prive al Gobierno de la intervención y dirección convenientes para el mejor servicio del Estado; 3° que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos, y su falta lo es de las federaciones republicanas; y que todo lo que tienda a enmendar esos vicios es renunciar a la rigidez de los respectivos principios esenciales, y 4°, que por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la Administración.

REPUTACIÓN DE EJEMPLOS INCONDUCENTES

Todavía es posible que se pretenda sostener la sentencia cuya falsedad acaba de ser demostrada, alegando el ejemplar de los Estados Unidos americanos y el de Inglaterra, donde se ha solido suponer la Administración localizada, y el gobierno central enérgico, poderoso e independiente; más lo que causa extrañeza es que entendimientos superiores y observadores perspicaces se hayan equivocado en este particular, por confundir la fuerza de la autoridad con la fuerza de la opinión pública.

En los Estados Unidos existe seguramente la mayor parte de la Administración en cada Estado, o, por mejor decir, en cada localidad; pero allí reside también lo esencial del poder, pues el Gobierno central es necesariamente débil, porque así lo instituyó la susceptibilidad republicana. En aquella Federación, ni el Congreso que legisla y gobierna, ni el Presidente que ejecuta, cuidan más que de un reducido número de intereses generales, por medio de una administración no menos reducida: la acción de Poder central llega hasta donde alcanzan sus medios administrativos. El día en que la Unión haga un grande alarde de fuerza en defensa de su honor o de sus intereses materiales, no será obra de una centralización que no existe, sino que será la explosión de la opinión pública, reina soberana diseminada en el país y contada por cabezas, que concurre a influir en los negocios, y cuyo intérprete es el Gobierno. Cuando en la antigua Roma no podía uniformarse esa opinión dentro de sus muros, se apelaba en momentos críticos a la dictadura, que era dar la mayor centralización posible, aunque temporalmente, al Gobierno y a la Administración: los Estados Unidos son demasiado jóvenes para haber experimentado aún serios conflictos de esta especie en su marcha.

En Inglaterra, nación que vive de tradiciones, porque las instituciones provienen menos de la lógica y de las leyes que de la costumbre, ni está tan centralizado el poder, ni tan escentralizada la Administración, como gratuitamente se supone. En medio de las incoherencias y anomalías que

allí se advierten, hay un correctivo general, fruto del estudio y la experiencia, que sirve de regulador en todos ramos, y es la sana razón aplicada casi siempre, aunque no esté escrita casi nunca. La tendencia del día es a ensanchar paulatinamente el círculo de los derechos políticos, como consecuencia indispensable de todo incremento de ilustración, hasta donde lo consienta el temor de despertar influencias revolucionarias, y a organizar la Administración pública, llevándola a la centralización correspondiente a aquella clase de gobierno. La suerte de los Estados depende de tener en cada época hombres proporcionados a la situación; y en Inglaterra hay una clase predominante, que por largo espacio ha conocido la necesidad de formarlos y adiestrarlos en dos campos, divididos por una débil barrera. La habilidad y las riquezas les atraen el apoyo de la opinión pública: ellos la emplean y hasta donde alcanzan la dirigen; y este orden de cosas no es el que menos contribuye al aspecto peculiar y característico que ofrece la gobernación de aquel país. La Administración inglesa, como su constitución política, descansan principalmente en esa base, que sólo allí existe, y cuyo olvido o cuya inadvertencia han comprometido la buena intención de ajenos imitadores. Una política invariable y no siempre escrupulosa, de engrandecimiento, de fomento a la producción facilitándole consumos, y de preponderancia en el comercio apartando rivalidades, contenga a aquella población industriosa, y halaga al carácter nacional que la prosperidad ha engreído. Fuera de cuya línea no hay Gobierno fuerte ni estable en Inglaterra, porque no está ni puede estar constituida su acción en términos de poseer medios independientes de la voluntad general: una guerra impopular sería imposible. La gran fuerza reside en el espíritu público, en los recursos de la nación, y en que la marcha constitucional consolidada autoriza y sanciona las buenas prácticas de mando, abriendo el camino a las reformas en administración y consagrando dogmas que respetan los partidos que hasta aquí han turnado en el manejo de los negocios. Los gobiernos que tienen la conciencia de mirar por el país, son más fuertes de lo que a veces creen ellos mismo, porque el gobierno es una necesidad que se siente cada día y en cada hora.

En conclusión, la suma centralización del poder y de la Administración sólo existe en el gobierno absoluto. Y cuando éste ensaya a mejorar su régimen administrativo, ya a impulsos de la civilización, ya para aumentar con la producción públicas las rentas del Estado, cuando lo escentraliza hasta cierto punto, hasta ese mismo punto se introduce la tolerancia política o la libertad de hecho, relajándose la doctrina del arbitrario mando, porque el mundo no progresa a medias, y el hombre que produce y se ilustra se posesiona de lo presente, compara y pone el pensamiento en el porvenir. La suma escentralización del poder y de la administración están en el gobierno republicano, y especialmente en el federativo: si en él no hubiera administración, localizada y bien dispuesta, tampoco habrá orden, ni fuerza, y la misma libertad será mentida. Y la centralización del poder

con la escentralización de la Administración, no están en parte ninguna. Si alguna vez se creyese divisarlas, no sería más que muy transitoriamente.

TODA FORMA DE GOBIERNO ADMITE BUENA ADMINISTRACIÓN

Lo cual no quiere decir que la buena administración sea producto exclusivo de esta o aquella forma de gobierno, puesto que la razón indica y la historia demuestra que a unas y a otras les ha tocado prosperar o decaer, así en el régimen interior como en su consideración exterior, y dominar o ser dominadas, según varia combinación de sucesos, en que han tenido no menos parte que los elementos que en sí abrigaban, los que se desarrollaban en las naciones vecinas. Porque otra sería la historia si otros hubiesen sido los periodos en que aparecieron los hombres destinados a trastornar en diversos sentidos la faz del mundo. En toda clase de gobierno cabe buena y mala administración, porque en todas es posible legislar, o no, según las necesidades del país, ordenar la sociedad y proveer al cumplimiento de las leyes. Sin embargo, como los censores y moderadores de la Administración pública son los hombres llamados directa o indirectamente a tomar parte en la formación de las leyes, que en la monarquía absoluta es uno solo, en la república son todos, y en la monarquía constitucional se aspira a que sean los capaces; en este último sistema es donde el entendimiento encuentra mejores y más sólidas prendas de acierto, como temperamento equidistante de extremos peligrosos en el presente estado de la civilización y las ideas.

La razonable centralización administrativa es el instinto de la nacionalidad: es en las masas el profundo sentimiento de la necesidad del orden, y en los individuos la conciencia de la debilidad de cada uno y de la fuerza de todos. En ella está la independencia del territorio, la autoridad del gobierno y la libertad de los pueblos. Porque no es la centralización despótica la que conviene a las naciones, sino la atracción y consiguiente convergencia de los esfuerzos en el sentido de la utilidad común; de manera que si toda escentralización política supone bastante ilustración y patriotismo en los ciudadanos influyentes para aunar sus conatos hacía la regularización y mejora de la marcha del poder supremo, también la escentralización administrativa supone la necesaria inteligencia y probidad para que los llamados por elección popular a participar en la dirección de los intereses especiales, llenen sus funciones sin perder de vista los intereses de la generalidad. Así se disemina el poder moral sin debilitarlo, antes bien fortaleciéndolo; así los peligros de la escentralización se disminuyen o desaparecen ante la común convicción de que el romper la unidad de miras administrativas es renunciar al porvenir del país. El gobierno central no ha de ser invasor, pero debe tener la suficiente autoridad para evitar y corregir los abusos de todos los funcionarios administrativos, cualquiera que sea su procedencia o delegación: autoridad más enérgica en las naciones de tendencias fraccionarias o provinciales, y de irregularidad

de antecedentes en el ejercicio de la acción municipal. Si para vencer la inercia de las localidades en la vía de la perfección social se ha menester en el gobierno un activo y constante impulso, ¡cuánto mayor no habrá de ser cuanto no abunden en ellas los hábitos, la decisión y la aptitud! En no haberse comprendido bien estas verdades, consiste el corto progreso, o sea el atraso de algunas naciones. Concentrar prudentemente la luz es darle, mayores reflejos; dividir las fuerzas es debilitarlas; buscar libertad es preparar orden; desear un pueblo moral es desearlo arreglado con un gobierno fuerte; y querer gobierno fuerte es quererlo central. Huir, empero, de los extremos viciosos, es condición esencial del equilibrio de las fuerzas activas y pasivas de la sociedad.

LA ADMINISTRACIÓN ES EL APOYO DE LOS GOBIERNOS

El gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los gobiernos. Por manera que un sistema de gobierno, sea el que quiera, puede considerarse en el aire si no consigue fundar una buena Administración. Y, al contrario, en un país bien administrado subsistirá por cierto espacio de tiempo el gobierno, aun cuando decayese y dejase que desear. De donde se infiere que si alguna máxima se pudiera sentar, en caso de admitirse la discrepancia entre la marcha del poder supremo y la de la Administración, sería la contraria a la que hemos combatido, y consistiría en que, cualquiera que sea la escentralización del sistema de gobierno, conviene conservar arreglada, compacta y prudentemente centralizada la Administración. Nosotros, sin embargo, repugnamos tal discrepancia, porque ¿cómo se concibe la larga existencia de un gobierno débil y descuadernado, simultáneamente con la de una Administración emanada de él, firme y ordenada? ¿Cómo un gobierno hábilmente combinado y dirigido dejaría de plantear una Administración bien entendida? Los efectos son consiguientes a las causas.

Cierto es que en las naciones ya adelantadas y prácticas en materia de política y administración, cuanto mayor parte alcanza el elemento democrático en el derecho y ejercicio de la censura gubernativa, con natural tendencia a la relajación de los vínculos sociales, tanta más seguridad y latitud se dan por el raciocinio de los hombres pensadores y por el instinto de la conservación general, a la acción expedita y enérgica, bien que responsable, del gobierno. A este punto de suave reacción llega tarde o temprano la monarquía constitucional, si no ha de ser símbolo de completa importancia. Mas la acción del gobierno se prepara y conduce en ella por una Administración fundada en el mismo principio. Que por grave error ha de estimarse la suposición de que la monarquía, por estar acompañada de formas representativas, se halla condenada a ser una institución vacilante y efímera, y como tal no más que consentida y tolerada temporalmente. Así considerada, no sería forma admisible de gobierno. Si en naciones poco preparadas para novedades políticas son estériles aflictivas las épocas de

transición a la libertad, porque las costumbres, los intereses y las pasiones se chocan produciendo una subversión comparable con el caos, más tarde viene la experiencia y la ilustración a aleccionar a los reyes y a los pueblos, y a hacerles aceptar los principios o axiomas sobre que debe asentarse la sociedad en su nuevo estado, pocos, pero sagrados e inalterables. Si los reyes quieren subsistir, han de ser buenos; si los pueblos desean prosperar, han de tener juicio. La monarquía constitucional, dejando ahora el investigar su lejano porvenir, es susceptible de tanto concierto, firmeza y dignidad en la parte política, como de regularidad, vigor y justificación en la administrativa, sin que la opinión pública las perturbe de necesidad, aun en sus momentáneas sobre excitaciones, sino que, al contrario, pueda servirles de estímulo y de verdadero apoyo. Cuando no van así las cosas en la monarquía constitucional, es que no se entienden o no se cumplen sus condiciones.

Lo dificilísimo es el que en un país mal administrado, desordenado además, y subvertido por el repentino tránsito a las instituciones representativas, se establezca una forma radical y acertada de su Administración o de su economía social, porque es concluir por donde fuera fortuna haber empezado. Este arduo problema es, sin embargo, el que hay que resolver en España, grande y singular espectáculo a la atención del resto del mundo.

ADMINISTRACIÓN EN LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL

La monarquía constitucional sirve esencialmente para mejorar lo ya establecido. Procura evitar los inconvenientes de los gobiernos absolutos y de los democráticos, apropiándose sus respectivas ventajas, y combinando la rapidez de la ejecución con la madurez de las deliberaciones: da autoridad preeminentemente a la razón esclarecida por la discusión libre, y siguiendo los consejos de la prudencia, aspira, menos que una ilusoria perfección precipitada, a ir corrigiendo imperfecciones.

En la Administración pública lleva impreso el mismo sello y carácter: cualquier exceso en su objeto y en sus medios traería funestas consecuencias. Si la Administración propendiese a ostentación de fuerza, a lujo de mando, a extremada concentración de facultades, introduciría en un gobierno libre los andamios del absolutismo; si, por el contrario, tomase por divisa la debilidad, o abandonase a los individuos el cuidado de las cosas que ella debe manejar, dejaría prevalecer, no ya la república, sino la anarquía en la sociedad. Con la constitución del Estado ha de ponerse en armonía de Administración del país por medio de leyes orgánicas, dando su lugar a las costumbres, carácter y actual ilustración de los habitantes, y advirtiendo que por querer avanzar demasiado suele hacerse muy poco, y que a los sucesivos legisladores corresponderá más adelante seguir con nuevas leyes el movimiento moral e intelectual de la generación venidera. Las

sociedades no caminan con la misma rapidez que la imaginación de los formadores, y es muy peligroso el sustituir cualquier género de alteración violenta a la acción bienhechora, pacífica y pausada de las ideas. Las mismas instituciones políticas y administrativas que vivifican y fortalecen la gran república del norte de América, están apocando y destruyendo las demás repúblicas de aquel continente, sólo por la diferencia de civilización de índole de preparación de unos y otros moradores.

ADVERTENCIAS

Para pasar de estas consideraciones generales a la sucinta exposición de los principios de la ciencia administrativa, sólo falta hacer dos advertencias.

En primer lugar, nos ocuparemos de la Administración pública con relación a la monarquía española. Los principios son constantes, porque la acción social que determinan y regularizan se dirige siempre al mismo fin; más la aplicación ha de acomodarse a la naturaleza de las instituciones políticas, con las cuales no cabe antagonismo. Y si el tratar estas materias, solicitar su discusión y propagar sus nociones puede ser de utilidad ofreciendo un sistema perceptible a la buena razón del país, justo y conveniente es que pongamos la intención y la vista en el nuestro.

En segundo lugar, observaremos que entre la diversidad de combinaciones que se han ideado para organizar políticamente un Estado, donde cabe tanta latitud de opiniones, según los alcances o los intereses de cada individuo, hay, sin embargo, bastante experiencia acumulada en beneficio del género humano para que sean universalmente recibidas y acatadas las doctrinas que sirven de refugio a la sociedad contra el abuso de uno y los abusos de muchos. La ambición, el fervor, los deseos expresados según el temple de los individuos, el mismo anhelo del bien que se divisa o cree divisar cercano, resultan importantes o perjudiciales si los esfuerzos combinados se empeñan fuera del camino que guía al cierto: Cuanto mayor sea la vehemencia, tanto más transcendental vendrá a reconocerse tardíamente el extravío. Determinadas las condiciones de cada forma de gobierno, el aceptar sus consecuencias es cordura, y el dominar los ímpetus del entusiasmo es patriotismo, porque siendo las instituciones políticas un medio, a la mejora social no se llega sino lentamente, con decisión, con perseverancia, con rectitud de corazón, con paciencia.

Nada más fácil que la exageración; nada más cómodo que la formación de teorías extremadas; nada más holgado que la proclamación de sistemas sencillísimos de gobierno y administración hechos a medida del deseo y exentos de todo inconveniente; mas a semejantes concepciones, hijas de la ilusión e inexperiencia, cuando no son pretexto a miras ambiciosas, ha de tocarles pasar del dominio de la filosofía al de la codificación ha de llegarles su día de prueba y de castigo, que es el de la práctica. Nada más

usual en tiempo de pasiones que el acusar y demostrar los hombres ilusos y exagerados a los de mayor ilustración y cordura, presentándolos como egoístas, que por propio y punible interés guardan y ocultan en otra caja de pandora la igualdad, la libertad, la felicidad de los pobres y sacrificados pueblos; mas llegan las ocasiones del asalto, ábranse las puertas de la caja por manos violentas y desatentadas, y lo que de allí sacan, y lo que de allí reparten y desparraman, es lo que ellos no presumían en su seguridad: el mal, el desorden, la injusticia, la miseria, la tiranía y, por último, la lección del escarmiento. Si los sistemas desacertados no se desacreditasen, ¿dónde estará la verdad? Y si desacreditados no desapareciesen, ¿dónde estaría, no ya la razón, sino el mero instinto del género humano?

En Administración, que es ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles, los descarríos. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena Administración, no nos cansaremos de inculcarlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la difusión política; al contrario, sin buena administración las sacudidas políticas se traducen por trastornos sociales.

“Dejad hacer”, dicen los que, llevando al campo de la administración sus teorías exageradas en políticas, pretenden confiar al interés individual el arreglo de los otros intereses que le son opuestos. “Hacedlo todo”, dicen, por el contrario, los que intentan introducir la acción del gobierno hasta los más sencillos pormenores, sin conceder a los pueblos ni a los individuos libertad, estímulo ni recompensa. Todos los extremos son viciosos y ajenos de la monarquía constitucional, en que tanto lugar tienen los términos medios. Los principios administrativos con aplicación a ella vamos a procurar enunciarlos, los que están reconocidos por fecundos, los que han logrado reunir el asentamiento y aprobación de la generalidad de los hombres pensadores y juiciosos del mundo civilizado.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 50, 1982

MANUAL DE GOBERNADORES Y JEFES POLÍTICOS[1]

Ildefonso Estrada y Zenea

INTRODUCCION

A toda autoridad conviene tener á la mano en un solo volúmen no sola la doctrina que corresponde á su empleo, sino todas aquellas órdenes y disposiciones que tienden á facilitar el despacho y á poner en manos aun de los ménos versados en materia de oficinas, los medios de proveer con inteligencia, equidad y justicia en los asuntos que directa é inmediatamente dependen de las facultades de que se halla investida.

Esta consideracion nos ha movido á escribir esta obra que, á semejanza del "Manual de Secretarios" que, en otra época, dimos á luz, acaso pueda prestar algun servicio á los funcionarios, á quienes tenemos la honra de dedicarla.

No nos creemos maestros, ni pretendemos enseñar á los que seguramente pueden darnos más de una lección en la materia.

Nuestra tarea, es la del compilador que se propone *traer á la mano,* y por eso hémos titulado nuestro libro *Manual,* todo aquello que precísamente por la misma razón de que es conocido de los que gobiernan, les complace tener bajo una cubierta para no mortificarse en recorrer muchos volúmenes el dia que necesiten comprobar la autoridad en que descansa su doctrina, ó bien que quieran justificar sus disposiciones.

En tal concepto, creemos hacerles un servicio positivo coleccionando todo cuanto pueden tener necesidad de consultar, y añadiendo de nuestra

[1] Documento histórico de enorme relevancia en su época –fue publicado en 1878 por la imprenta I.V. Villada–, hoy reproducimos íntegramente dos de las tres partes que integran el *Manual de Gobernadores y Jefes Políticos* de Ildefonso Estrada y Zenea, la última comprende extractos de la Constitución de 1857, de las constituciones de las entidades federativas, que aunada á las precedentes, suma más de las páginas publicadas dentro de los límites de esta Revista. N. del D.

propia cosecha las observaciones que nos sujiere nuestra buena intención y el fin á que encaminamos la obra.

Si, desgraciadamente, el libro no llenase satisfactoriamente su objeto, servirá al menos para que otros, con mayores luces y mejores elementos de los que podemos disponer, se dediquen á perfeccionar una obra que nosotros no hacemos mas que iniciar. Febrero, 1878.

CUALIDADES Y CONDICIONES PERSONALES QUE DEBEN TENER LOS GOBERNADORES

El Gobernador ó Jefe político de un Estado ó territorio, es el centro hácia el cual converjen todos los intereses de sus gobernados y á la vez el foco de donde parten las disposiciones que han de proporcionar el desarrollo y el fomento de todos los ramos que constituyen la riqueza del territorio encomendado á su ilustración, á su honradez y patriotismo.

El nombramiento de Gobernador que, segun la ley, ha de ser de *eleccion popular,* debe recaer en persona que reuna las condiciones y virtudes que se requieren para el desempeño de un cargo que siendo el de mayor categoría y responsabilidad, presupone en quien le ejerce, la posesion de todas las cualidades que han podido determinar á los ciudadanos á concederle sus votos y á otorgarle un nombramiento de tanto honor y consideración.

Las buenas intenciones y deseos de los pueblos se hallan, pues, representadas en sus elegidos; porque indudablemente nadie deposita su confianza, sino en quien considera digno de merecerla.

¡Júzguese, pues, cuál ha de ser el descontento y la indignación que debe producir en el ánimo de un pueblo, el que se falsee su voto y que, por esas evoluciones que aconseja la política de los que para sostenerse en sus altos puestos necesitan contar con el apoyo de autoridades subalternas, ven colocados al frente de su gobierno y representando sus intereses de toda clase, á hombres que no solamente no hacen aprecio de aquellos, sino que son capaces de sacrificarlos por complacer á los que á su vez los sostienen en sus puestos, ó que les han hecho ofrecimiento de empleos mayores!

En cambio ¡qué satisfaccion tan grande para el que se encuentra rigiendo los destinos de un Estado por el voto libre de sus conciudadanos y que corresponde al favor y á la honra que éstos le han concedido, promoviendo toda reforma útil y dictando toda medida que tienda al engrandecimiento y á la prosperidad del pueblo, á cuya felicidad aspira y en cuyo porvenir se interesa!

¡Dichoso el pueblo que tiene al frente de su gobierno á su elegido, y mas dichoso el que tiene la satisfacción de haber obtenido los votos de sus conciudadanos para gobernarles!

De esta mútua correspondencia de estimacion, de aprecio y de gratitud, es de donde únicamente pueden nacer la paz, la prosperidad, el engrandecimiento y la felicidad de cada Estado, que es lo que constituye la paz y la felicidad de la nación. Atenta, pues, contra los mas caros intereses del país, todo el que inmizcuándose en las elecciones de los Estados, falsea el voto de éstos y pone al frente de su Gobierno á los que, precisamente por aceptar estos nombramientos subrepticios, demuestran carecer de todas las cualidades que hacen digno y apreciable un Gobernador.

Conviniendo, pues, en que cada Estado debe ser el árbitro de su propio destino y que sobre él únicamente debe recaer la responsabilidad de su eleccion, para que esta sea la mejor posible y á fin de que proceda en ella con el mayor acierto, no guiándole otro norte que el de las virtudes que concurren en su candidato, séame lícito indicar las cualidades de todo género que deben adornar al ciudadano en quien el pueblo fije su atencion para encomendarle la direccion de la nave del Estado.

Para hacer mas perceptibles estas cualidades, ó mejor dicho, para poder fijarnos mejor en ellas, las indicaremos en capítulos apartes, comenzando por aquella que es el eje de todas, y en la que indudablemente descansan las demás.

Educación

Como la educacion es la que forma ó rejenera el hombre, bajo las tres fases en que hay que considerarla para obtener la *perfectibilidad humana,* hasta donde es posible alcanzarla, conforme se haya atendido al cultivo de la condicion *física, moral é intelectual* del individuo, así será el mayor ó menor grado de desarrollo y de perfeccion que ellas hayan adquirido. Indudablemente aquel que mejor educacion haya recibido, mayores cualidades habrá alcanzado, y ellas, colocándole desde luego en la esfera superior que la educacion coloca al hombre y que es lo que principalmente establece desemejanzas en la especie humana, podrán servirnos de guía para salvar los escollos que se presentan en el revuelto mar de las ambiciones, en que cada cual procura satisfacer sus deseos, aun á costa de la felicidad y el bienestar de sus compatriotas.

En el órden físico, la gallarda persona, las buenas maneras, el rostro afable, la voz dulce y persuasiva, son prendas naturales que previniendo favorablemente al pueblo respecto al magistrado, le conquistan desde luego las simpatías de los que, para ser adictos, solo esperan que las demas cualidades correspondan á las que tan favorablemente se han anticipado á prevenir la opinion, de un modo lisonjero.

En todas épocas los gefes, es decir, los que han ejercido algun mando ó autoridad han cuidado de vestir trajes hermosos que realzando la figura, imprimiesen cierto aire de grandeza al soberano, porque esto indudablemente les atraía el respeto y la consideracion de sus súbditos.

No reconocen otro origen las grandes cabelleras que en lo antiguo usaban los reyes y muy particularmente los *gallos,* quienes cuidaban y conservaban sus *cabellos* como una señal de honor y de distincion.

Entre los *francos* solo era permitido á los príncipes de la familia real, el llevar los cabellos largos y flotando sobre la espalda; y algunos autores, añaden que se conocia por la *cabellera,* los diferentes grados de nobleza de cada uno. Cortar *los cabellos á* un príncipe ó á cualquier franco, era no solo degradarlo y separarlo de su familia, sino tambien excluirlo de la nacion ó de la clase de ciudadano, pues solo los esclavos llevaban la cabeza raída.

Parte de estos usos parece que no fueron exclusivos de los francos, pues en España vemos que el cortar el cabello á un príncipe le inhabilitaba para reinar. Por esta razon en la historia de aquel reino se cuenta que Ervigio, al intentar derribar del trono á Wamba, le dió una bebida soporífera que le privó del sentido por algun tiempo, durante el cual le hizo cortar el *cabello,* y que al volver en sí, Wamba renunció la corona y se retiró al monasterio de Pampliega, en donde murió el año de 687.

Si nuestras costumbres republicanas rechazan el esplendor y el fausto conque en las monarquías se reviste al príncipe, téngase, sin embargo, presente, que *la democracia* no está reñida con el bien parecer y que la *sencilléz de las costumbres,* como muchos se persuaden, no consiste solo en llevar un traje modesto, que á veces toca los límites de lo mezquino ó lo ridículo, pues si bajo ese frac se oculta un corazon en que alientan las mismas ó peores pasiones que las de los reyes, todo lo demócrata no estará sino en el traje, mientras que *aristocráticamente* todos los vicios nos harán comprender que es *una farsa* la que se representa.

Deseamos, pues, que aparte de las condiciones varoniles que la educacion física proporciona á los que han tenido la fortuna de seguir los preceptos en que aquella descansa el alejamiento así de toda ridícula afeminacion, como de toda extravagancia en el vestir, permita siempre á la autoridad presentarse de la manera digna y decorosa que corresponde á su rango y que esto sea de modo tal, que no llame la atencion hácia su persona, por cualquiera de los extremos á que pudiera Inclinarse pues, como dejamos dicho cualquiera de los dos podrá perjudicarlo.

Moralidad

Siendo notorias las buenas costumbres del ciudadano, en quien la atención del pueblo se fija para concederle sus votos, no puede dudarse que tambien cumplirá con los deberes que le imponga el cargo para cuyo desempeño se le llama y que en él tendrá ocasion de demostrar la generosidad de sus sentimientos, la pureza de sus intenciones, la lealtad de sus afectos, la grandeza de su alma y todas cuantas bellas cualidades constituyen el digno magistrado que depura su moral y la nobleza de su corazon en el crisol de su empleo.

Tal es como debe considerarse esa ocasion que se presenta á unos para elevarse ante el aprecio y la consideracion pública, que conquistan por su modestia y la bondad de sus acciones y á otros para hundirse arrastrando tras sí el odio, el desprecio y la mala voluntad de todos los que vieron heridos por su altivéz, por su orgullo, por su ignorancia, por sus malas pasiones, que se desarrollaron cuando encontraron modo de tomar el satánico impulso que siempre ambicionaron... Hé aquí por qué se ha dicho siempre y con razon: "*para conocer un ruin, darle un cargo."* Que vosotros, ioh elegidos del pueblo! *por contrario imperio,* como dicen los abogados, tengais la ocasion de demostrar las virtudes que os adornan, al desempeñar el empleo para que fuisteis elegidos por el voto de vuestros conciudadanos.

Instruccion

La educación intelectual de aquel que por el distinguido y elevado puesto que ocupa, tiene la necesidad de intervenir en todos los asuntos que propenden á la ilustracion y á la cultura del pueblo, debe ser tan esmerada como se requiere, para que jamás llegue á ponerse en ridículo manifestando una absoluta ignorancia en materia de ciencias, literatura y bellas artes. Si bien es cierto que no se necesita que un Gobernador sea ni sabio, ni artista, ni poeta, debe por lo menos tener conocimientos generales en todos los ramos del saber humano para que pueda apreciarlos cual corresponde y alentar y premiar á los que á ellos se dedican y que demuestran mayor aprovechamiento é instruccion.

Hablando del ilustrado *D. Mariano Alanzo,* de los conocimientos que debe tener un Jefe político; decia: "ha de saber la historia del país que manda; sus conocimientos en las ciencias naturales deben ser latos; las matemáticas han de serle familiares; debe conocer la práctica en la delineacion y formacion de planos y cróquis; y en la historia de las sociedades económicas, en las de las municipalidades y en las condiciones de estos cuerpos debe estar ilustrado; en la maquinaria, conviénenle estudios, y en la agricultura, le son útiles extensos conocimientos, así como en el comercio y la mineralogía. Ha de tener del mismo modo

instrucción en la historia y en la física, y sobre todo, en el corazon humano: porque las autoridades encargadas de morijerar los pueblos y guiarlos á la prosperidad, mal pudieran hacerlo sin este auxilio, sin esta palanca, porque manda y domina ciertamente las voluntades, guiándola insensiblemente por el camino de las reformas.

Despues de este programa de materias de que el Sr. Alanzo manifiesta que un Jefe político debe estar en posesion y con el cual se completa el cuadro de conocimientos que nos dán el tipo del hombre educado bajo las fases que comprende su triple naturaleza, continuaremos detallando cada una de las cualidades que deben adornarle, á fin de manifestar las conveniencias y ventajas que se desprenden de cada una de ellas.

Honradez

De todos los conceptos ó títulos que enaltecen al hombre, ninguno como el de *honrado* puede recomendarlo para el desempeño de un cargo en que no solo por la circunstancia del manejo de fondos públicos que á veces le concierne, sino por la seguridad de que el dinero no ha de estimularlo ni corromperlo, se necesita que acompañe á aquel en quien la mas lijera duda sobre un particular de tanta trascendencia, seria bastante para nulificarlo.

La *honradez,* que segun la definicion del diccionario de la lengua castellana, es *"aquel género de pundonor que obliga al hombre de bien á obrar siempre conforme á sus obligaciones* y á cumplir su palabra en todo," es cualidad tan necesaria en el que ha de ejercer un cargo público, que, como se deduce de la definicion que hemos citado, sin ella, un magistrado seria una verdadera calamidad y el mayor enemigo del pueblo y de las instituciones.

Un hombre, ó mejor dicho, un juez que no cumple con sus obligaciones y *que falta á su palabra,* que es lo que hace el que carece de *honradez,* no puede ser sino constante motivo de quejas y de murmuraciones entre sus gobernados, los cuales, persuadidos de que la autoridad, es venal, caprichosa é inconsecuente, no solo no han de respetarla, sino que no pudiendo tener confianza en sus fallos ó decisiones, se ven privados del apoyo que el ciudadano encuentra en la ley cuando es regido por una autoridad digna y *honrada.*

Véase, pues, cuán indispensable es la *honradez* en todo magistrado y cómo debe ser esta la primera cualidad en que deben fijar su atencion los ciudadanos, á fin de que no dén sus votos sino al que teniendo justificado el concepto de que se trata, les ofrezca las garantías necesarias para el gobierno, puesto que siempre ha de obrar *conforme á sus obligaciones* y que habrá de cumplir su palabra en todo.

Afabilidad

Es la *afabilidad,* aquella natural expresión de suavidad y de dulzura que hace agradable y desear el trato de los que se hallan en posesion de esta cualidad estimable del carácter.

Como quiera que á toda autoridad, á la vez que le importa alcanzar el respeto de sus subordinados, no ménos le interesa obtener su cariño, es bien que sepan que el medio más seguro de alcanzarle no es otro que el de mostrarse *afable* con las personas, cualquiera que sea su clase y condicion, que tengan la necesidad de acercarse á ellas.

Un semblante adusto, la voz severa, un lenguaje de monosílabos y el alejamiento de toda manifestacion de urbanidad y de cortesanía, en que muchos hacen descansar la majestad de su empleo, no sirven sino para enajenarles el cariño hasta de aquellos que fueron sus más íntimos amigos antes de que ocupasen el puesto que, inflando su vanidad, les hizo alzarse en alas de su orgullo para flotar sobre los espacios de su arrogancia y de su necedad,

El carácter de la autoridad se refleja en el semblante de sus subordinados. Cuando la autoridad es grosera, áspera, incivil y despótica, el semblante de los que tienen que estar en contacto con ella se manifiesta adusto, tímido, receloso y encubierto, y el pueblo todo llega á tomar en su presencia una expresion de descontento y malestar que desde luego revela los pocos ó ningunos vínculos de afecto que existen entre el que manda y los que obedecen.

No pretendemos ciertamente que las autoridades desciendan, como hemos visto á algunas que torpemente han creído que de este modo alcanzaban *popularidad,* á mezclarse á todas horas en las reuniones y fiestas del pueblo, tuteando y tomando del brazo aun á aquellos ciudadanos que acaso veían por la primera vez y que, por la humildad de su oficio, por la pobreza de su traje y por la natural timidéz del que jamás se ha acercado á las autoridades, en aquellas demostraciones de franqueza encontraban un verdadero motivo de mortificacion y sufrimiento. Bien se ha dicho siempre, que todo extremo es vicioso y que en un justo medio consiste la virtud.

Audiencias

He aquí que queremos tratar este asunto en capítulo aparte, precisamente para demostrar toda la importancia que le concedemos y que realmente tiene respecto á las autoridades.

Si, como dijimos al principiar nuestra obra, el Gobernador (ó Jefe político) es el centro hácia el cual converjen todos los intereses de los ciudadanos,

y éstos no encuentran sino muy de tarde en tarde, ó *acaso nunca,* la ocasion de acercarse al que gobierna y de exponerle *de viva voz* sus pretensiones, sus proyectos en beneficio del país, ó sus reclamaciones y sus quejas, es evidente que la autoridad no existe para ellos sino para lo adverso y nunca para lo favorable.

Muchas veces los que gobiernan han creído que esquivando su presencia, que rehuyendo el trato, que negando el oído, no solo se hacian más respetables y eran considerados mas dignos y mas graves, sino que de este modo evitaban compromisos y mortificaciones, sin fijarse en, que todos los empleos y dignidades tienen obligaciones que llenar, y que así como hasta los obispos tienen la de echar contínuamente bendiciones, por más que de flojera ó por cansancio la mano se niegue á este constante ejercicio; así los que gobiernan tienen que oír la voz de sus gobernados, por más que el lenguaje torpe, vacilante, incorrecto ó tímido del que desconoce el trato y las formas palaciegas, atormente á los que están *obligados* á escuchar las manifestaciones del pueblo.

El empleo del que gobierna, aunque honorífico, *se paga,* y todo el que recibe paga por ejecutar un acto cualquiera, tiene la obligacion de desempeñarle, aunque le imponga mortificaciones y sacrificios; y esto es tanto más cierto, cuanto que, si en su mano está renunciarle y no lo hace, no puede honradamente prescindir de sus obligaciones.

Entre éstas, la primera de toda autoridad es la de *recibir* á todo el que tiene necesidad de acercarse á ella para tratar de cualquier asunto. “El que busca á la autoridad, dice un célebre escritor, para quejarse de un daño que sufre, y pide justicia” demanda dos cosas á un tiempo, y son: *audiencia y reparacion.* Si la autoridad le escucha atentamente; si se penetra de la razon que asiste al administrado, y si pronto dá sus órdenes para corregir el mal denunciado, es tal conducta la mejor perorata, la sonrisa más agradable que puede mostrarse al pretendiente.”
Mas adelante dice el mismo autor:

“No conceder audiencia es un principio de tiranía” no conceder audiencia es un signo de ridícula presuncion; escasear las audiencias es mostrarse indiferente á la voz del pueblo que se gobierna, es volver la espalda á la sociedad que habla, y el Gobernador (o Jefe político) no debe olvidar *que los pueblos son parecidos á los rios caudalosos, mansos en la superficie, aparentemente serenos en su corriente, pero vigorosos en el fondo, y con cuya marcha impetuosa fácilmente arrancan cuanto se les opone.*

Pero todavía peor que negar las audiencias ó escasearlas es el hecho de concederlas á unos y de negarlas á otros, haciendo ostensibles preferencias irritantes y privilegios odiosos que no deben existir, porque son impropios de una República y de un Gobierno democrático.

Muchas veces hemos visto en la antesala de una autoridad una multitud de personas que tenian la necesidad urgente de hablarle sobre negocios de vital interés. Algunas de esas personas que por razon de sus ocupaciones no pueden perder el tiempo en antesalas inútiles, habian solicitado préviamente la audiencia y estaban allí citadas por la misma autoridad, esperando que se les llamase.

Despues de dos ó tres horas de haber estado esperando y de haberse pasado aquella para la cual se les habia citado, han tenido que retirarse sin haber podido manifestar su necesidad.

Es un precepto constitucional (art. 8, frac.II.) que á toda peticion debe recaer un acuerdo *escrito* de la autoridad á quien se haya dirigido, y ésta tiene *obligacion* de hacer conocer el resultado al peticionario.

Algunas autoridades no solo descuidan el cumplimiento de este precepto, sino que, despues de una multitud de citas que suelen dar al pretendiente, le manifiestan que el ocurso se ha extraviado y que tiene que reponerlo, sin considerar que este hecho desconceptúa la administracion, pues por lo ménos manifiesta el *desorden* que hay en ella y el poco aprecio que se hace de los intereses de los ciudadanos, quienes muchas veces suelen acompañar á sus ocursos, para justificar sus méritos, documentos de suma importancia para ellos.

No queremos entrar en más pormenores ni descender á las consideraciones á que esta conducta se presta; queremos únicamente que las autoridades se penetren de la conveniencia que resulta de conocer las necesidades del pueblo, oyéndolas *de boca del pueblo mismo,* y que jamás permitan, - á fin de que aquel no presuma que las palabras *libertad é igualdad* son quimeras, y que por más que esta sea una República democrática, se conservan en ella privilegios y distinciones que nuestra Constitución no consiente, - que las puertas de la autoridad para unos estén constantemente abiertas y para otros *siempre cerradas.*

Maneras

Conviniendo en que la autoridad debe recibir á sus ‘gobernados, siempre que éstos tengan la necesidad de hablarle, es indispensable que las maneras afables y corteses, que son el patrimonio de todo hombre bien educado, y que en consecuencia, tienen que ser tambien del dominio de los que gobiernan, alejen de los pretendientes la cortedad y el temor que naturalmente inspira la presencia de un magistrado á los que no tienen la costumbre de estar en ella.

Por mas que indigne y mortifique el hecho de que se le niegue audiencia, al que de ella tiene necesidad para exponer sus quejas ó sus pretensiones,

es mil veces preferible no ver á la autoridad, á que ésta reciba con tono y ademanes descompuestos á los que, en este caso, consideran una verdadera desgracia tener que hablarle y que procuran siempre evitar esta ocasión, de miedo de verse tratados de una manera indigna y grosera.

Jamás deben las autoridades, que son de nombramiento ó eleccion popular, olvidarse de que tal vez al voto del mas infeliz de los ciudadanos deben el puesto que ocupan, y que en consecuencia, ya que no otro género de consideraciones, *la gratitud* debe obligarlas á tratar á cada uno de los ciudadanos como si á él particularmente debiesen el título con que se honran y de que acaso se envanecen.

Por otra parte, las buenas maneras y los finos modales, que son los testimonios primeros que recibimos de la buena educación de una persona, no solo sirven para atraernos la consideracion y el respeto de los que nos tratan, sino que á la vez honran al país, en cuyas autoridades concurren esas prendas estimables.

Esfuércense, pues, las autoridades en recibir con afabilidad, con atencion y cortesanía á todos los que á su despacho concurren y con particularidad á *los extrangeros,* quienes segun la manera con que son tratados por las autoridades de un país, así es la buena ó mala opinión que de él se forman y las noticias que trasmiten luego al suyo, siendo así como se va formando el concepto de las naciones, al cual, antes que el pueblo mismo, contribuyen sus gobernantes que son los primeros con quienes generalmente se ponen en contacto los extranjeros.

No insistiremos mas sobre este punto; porque materias hay que basta simplemente indicarlas para comprender su conveniencia; y quien á la simple indicación no las acepta, en vano será que para persuadirlo, seescriba un volúmen entero.

PRINCIPALES ATENCIONES DE LA AUTORIDAD

Despues que hemos reseñado las cualidades y condiciones que recomiendan á un Gobernador ó Jefe político, creemos conveniente hacer algunas indicaciones á propósito de aquellos ramos de la administracion pública en que estas autoridades deben fijar preferentemente su atencion, pues que son el barómetro por donde puede juzgarse así de la cultura del Estado, como del interés y de la ilustracion de sus gobernantes.

Para seguir el plan que nos hemos propuesto en esta obra, las iremos indicando separadamente, lo cual servirá para que con mayor facilidad pueda encontrarse en el capítulo respectivo, cualquiera idea ó doctrina de las que en él hayamos consignado.

Instruccion Pública

Esta verdad, sobre la cual no hay discusion posible, entraña desde luego la necesidad de dar á la instrucción pública la conveniente direccion, pues de ella exclusivamente dependen los resultados que el país debe prometerse sobre una particular que tan directamente influye en su destino.

Un ilustradísimo escritor decía, y nosotros participamos enteramente de su opinión, *"que toda nacion "se compone de tres pueblos dentro de uno mismo,* y "son: *el pueblo niño,* cuyas primeras afecciones se llevan "en la carrera de la vida; *el pueblo joven,* cuyas virtudes "ó vicios es preciso sostener en el primer caso y "corregir en el segundo; y el pueblo viejo, á cuyas "máximas se han debido las buenas y las malas costumbres "de grave influencia en el porvenir."

Bajo tal concepto, las escuelas de párvulos, las escuelas de adultos, los hospicios de pobres y las casas de beneficiencia, así como las academias de bellas artes, los talleres, los liceos y el teatro, demandan de parte de las autoridades, una constante inspiracion que, unida á la inteligencia y al celo por el bien público, que en ellas es de suponerse, produzca los benéficos resultados que debemos prometernos de las constantes reformas que en esos establecimientos deben introducirse hasta que llenen satisfactoriamente su objeto, respondiendo á las necesidades de la época, y colocándose á la altura de los adelantos que la ciencia ha alcanzado en nuestros dias.

La *escuela primaria,* esa, esa es la que demanda una completa dedicacion de parte de las autoridades, á fin de desterrar de ellas las rutinas y de procurarle todos los elementos que la ciencia pedagógica ha producido, así para despojarla de la aridéz que acompaña á los primeros principios, como para que los niños, á la vez que cultivan su inteligencia y desarrollan sus facultades, conserven en todo su vigor la salud, la robustéz del cuerpo y la alegría del alma, á cuyo precio era como hasta ahora alcanzaban la fraseología que encomendaban *á la memoria,* sin que nada de lo mismo que decian se fijase en su inteligencia.

Otro es el sistema de educacion que se sigue actualmente en aquellos países que, como *la sábia Alemania,* se fijan en todo lo que conviene al bienestar y á la felicidad de los pueblos y que procuran que, desde los primeros años de su vida, el hombre adquiera todos los elementos que pueden contribuir á la perfectibilidad de las tres naturalezas que en él concurren y que deben marchar unísonas á fin de conservar el equilibrio que tiene que existir entre las tres.

Que la instruccion primaria demanda entre nosotros una reforma radical es una necesidad que se hace sentir con tanta fuerza que por mas rutinarios que sean los que directa é inmediatamente intervienen en su destino, no

pueden resistir al poderoso empuje de las reformas y vemos que éstas, aunque de cierta manera vergonzosa y clandestina, van penetrando en los establecimientos de educacion, donde la *enseñanza objetiva* y los *estudios enciclopédicos,* levantarán la juventud, trasformándola de un todo y poniéndola en posesion de un interesante caudal de conocimientos, acaso en la cuarta parte del tiempo que antes necesitaba para adquirir las que eran simplemente *nociones elementales.*

Dedúcese, pues, de lo dicho, que debiendo correr parejas el desarrollo físico con el intelectual, *la gimnástica* tiene que ser una de las primeras necesidades de la moderna educación, y que los *Kindergarten* (Jardines-Escuelas) son los que tienen que responder á esta exigencia, determinando á los que en su mano tienen el mejorar la educación, á establecer cuanto antes estos planteles en que los niños *aprenden jugando,* y en donde sin atormentar el espíritu, la inteligencia ni el cuerpo, adquieren los tres el desarrollo que corresponde á cada uno.

Sobre la *enseñanza objetiva,* sistema racional de educación, cuya importancia todo el mundo comprende, harto hemos dicho en el *Manual de profesores,* que sirve de *Gura á* las *Cajas enciclopédicas,* que para él hemos compuesto, y nada tenemos que anotar en esta obra porque seria ofensivo á la ilustracion de los Gobernadores y Jefes políticos, tratar de manifestarles la conveniencia de un hecho que está al alcance aun de los ménos versados en materias pedagógicas.

Respecto á la gimnástica, el hecho de que el Gobierno tiene establecida esta clase en todos sus establecimientos, prueba lo convencido que se halla de su utilidad, solo que ni la *enseñanza objetiva* ni la *gimnástica,* cuentan en ningun establecimiento con los medios suficientes para que una y otra den los resultados á que debemos aspirar, y que todavía *el primer Kindergarten* en donde una y otra tienen que encontrar su asiento, está por establecerse.

Llénese de gloria aquella autoridad que primero dé vida á ese instituto benéfico de donde ha de partir la reforma radical que demanda la escuela primaria, y nosotros la aplaudiremos con toda el alma por los beneficios inmensos que con ello proporcionará á la juventud.

Talleres de Artes y Oficios

El conocimiento de un arte u oficio, es tan necesario, y de esta verdad se hallan tan penetradas algunas personas que, en justificacion de esto, no puedo dejar de copiar aquí una anecdota que leí hace tiempo en un periódico extranjero.

El Coronel de un regimiento se enamoró ciegamente de la hija de un banquero de Londres. Una vez que tuvo la seguridad de ser correspondido

por aquella, vistiéndose de gala y ostentando al pecho las medallas y condecoraciones que por su inteligencia y su valor habia conquistado en los campos de batalla, se presentó en la casa del banquero y le pidió la mano de su hija.

Luego que aquel se enteró de su pretension, le dijo: Muy bien, caballero, pero deseo saber *qué oficio* tiene vd.

¡Cómo *oficio!* le contestó un tanto amostazado el Coronel, pues no le dice á vd. mi traje, cuál es *mi empleo?*

Si, señor, respondió el banquero; comprendo por su uniforme que es vd. *coronel,* y un valiente además, segun lo manifiestan las condecoraciones que adornan su pecho; pero no le preguntaba yo á vd. de su empleo, sino *del oficio,* con el cual, el dia que no sea vd. coronel, podrá mantener á mi hija y á los séres que resulten de su matrimonio, por cuya razon he resuelto que ésta no se case sino con quien tenga un *oficio.*

Piensa vd. bien, dijo el coronel, y como yo no tengo ninguno, me retiro, pidiendo á vd. perdon por haberle importunado. El banquero saludó cortesmente al militar y éste salió precipitadamente con la resolucion que hubo de inspirarle su amor por la que era objeto único de sus pensamientos.

Al tropezar con la primera ebanistería que encontró al paso, penetró en ella, y dirijiéndose al maestro, le dijo: ¿En cuánto tiempo me enseña vd. su oficio? El maestro, un tanto sorprendido de la pregunta, dijo: Esto depende, señor, del tiempo que emplée vd. en él y de su aplicacion y constancia. Pues puedo emplear cuatro horas diarias y comenzar desde el momento.

Pues así, mucho puede adelantarse. Convenido, dijo el coronel, y prévio el ajuste de la enseñanza, se quitó el uniforme y se puso á trabajar.

A los tres meses de puntual asistencia al taller, el coronel pudo escribir al banquero la siguiente carta: Muy señor mio: El coronel H., *ebanista,* tiene la honra de remitir á vd. esa cuna, obra de sus manos, que dedica al primer fruto de su amor, si vd. se digna concederle la mano de su hija, que respetuosamente solicita.

El banquero contestó de este modo al coronel, encantado de aquel rasgo: Muy señor mío: tengo el mayor gusto en conceder á vd. la mano de mi hija, pues veo que es vd. un buen ebanista; ni á ella ni á sus hijos habrá de faltarles nunca el pan, porque tiene por esposo un hombre honrado que ademas de ser coronel, es poseedor de un oficio con el que en todo tiempo podrá atender á las necesidades de la familia.

Inútiles son los comentarios que se desprenden de la anécdota anterior. Ella nos dice toda la importancia que tiene el saber un oficio, y cuánto más

vale éste que los brillantes empleos que á la mejor ocasion se pierden haciendo la escaséz y la miseria mucho mas insoportable para los que no estaban acostumbrados á sufrirla.

Así como la enseñanza primaria se ha declarado *obligatoria* en la mayor parte de los Estados de la República, del mismo modo debe declararse el aprendizaje de un oficio que tanto como aquella, y quién sabe si acaso mas, puede contribuir á la felicidad de la juventud.

A parte de que no todos los hombres nacen para el estudio de las ciencias, muchos hay que tienen disposiciones favorables, para el aprendizaje de los oficios que constituyen las *artes mecánicas,* y es la vanidad y el orgullo de los padres, unidos á la poca proteccion que los gobiernos dispensan á los artesanos, que todos aspiran á que sus hijos emprendan estudios y á convertir en malos médicos, pésimos abogados, legistas embrollones ó empleados ineptos, á los que pudieran ser inteligentes artesanos y hombre útiles, que habrian de contribuir al engrandecimiento de la patria y á su buen nombre, evitándole la necesidad de acudir al extranjero para el desempeño de obras que podrian salir mejor y mas baratas, habiendo quien las hiciese en el país.

Cumple, pues, á los Gobernadores, el que alienten y protejan las artes, estimulando la juventud al aprendizaje de los diversos oficios y prometiendo premios y recompensas á los que mas sobresalgan en ellos.

Para esto proponemos un plan, que la práctica nos ha demostrado *ser el mejor,* oponiéndonos desde luego á la existencia de las *Escuelas de Artes y oficios,* así de hombres como de mujeres, porque, ademas del inmenso gasto que ocasionan al Gobierno, son verdaderamente inútiles, pues no sirven más que para alimentar la vanidad nacional, que á impulsos del *espiritu de imitación* establece todo lo que sabe que en otros lugares existe, sin atender que á veces lo que en una parte es útil, en otra es perjudicial y que cada pueblo, segun su índole y sus costumbres, acepta ó rehusa las instituciones extranjeras.

Treinta y dos mil pesos! cuesta al año, (segun se ve en el presupuesto,) el sostenimiento de la *Escuela Nacional de artes y oficios* para varones, que existe en esta Capital, y si fueran á contarse los centenares de miles de pesos que en ella se han gastado, desde su creacion hasta el dia, comparándolos con el número de artesanos que ha dado al país, veríamos la enorme suma que han costado al Gobierno los que ella ha producido *si es que produjo alguno.*

Si el refran nos enseña que:

“Para los toros de Atenco
Los caballos de allá mesmo,”

también podemos asegurar
“Que nadie un oficio enseña
Como aquel que lo profesa.”

Y como por otra parte, cada *arte tiene* su existencia particular, su tecnicismo, sus costumbres, y éstas son las que positivamente constituyen al *maestro;* allí se aprenderá mejor un oficio donde todo á él se refiera y donde nada permite *al aprendiz* divagarse de su enseñanza.

El plan que nosotros proponemos para el aprendizaje de las artes y oficios, es: que el Gobierno pague por la enseñanza de los que quieren dedicarse á ellos, celebrando un contrato con los maestros respectivos, á fin de que los aprendices concurran á los talleres de aquellos, bastándoles el nombramiento de un inspector que de ordinario los visite y ante el cual se presenten los aprendices en revista semanal, para examinarlos y enterarse del trato que reciben y de las quejas que tengan que exponer.

El corto número de jóvenes que asiste á la escuela de artes nos dice la facilidad que puede tener el Gobierno para colocar en los diversos talleres de la ciudad y bajo la responsabilidad de los maestros mas acreditados, esos jóvenes que nunca, por mas que digan, podrán salir de la Escuela de artes, mas instruidos, ni en menos tiempo que si de su enseñanza se encargase un Pedro Mendoza, un Pinzon, un Suarez, un Herrera, un Arroyo, etc., carpinteros, herreros, pintores**,** sastres, etc., que en sus propios hijos han justificado que no hay necesidad de ir á la Escuela de Artes, y aun al contrario, para adquirir con perfeccion el conocimiento de un oficio.

En muchos países aquel es el sistema que se sigue. El Gobierno, con la intervencion de los padres ó tutores, celebra un contrato con los maestros del oficio que desean aprender los jóvenes, y ni siquiera tiene que abonarles nada, dándose los maestros por recompensados con el trabajo que hace el aprendíz, mientras lo tiene en su poder.

El Subdelegado del Gobierno y nosotros, tuvimos la honra de desempeñar este empleo en la Isla de Cuba, es el que interviene en estos contratos siendo la *autoridad* encargada de hacerlos cumplir y de dirimir las cuestiones que pueden suscitarse entre los aprendices y los maestros ó con los padres de aquellos.

A los dos años, el aprendíz es examinado para recibir el título de *oficial,* y á los cuatro el de *maestro.*

En el primer año, el maestro tiene que manifestar si el aprendíz es ó no apto para el aprendizaje del oficio; si lo declara apto está obligado á

presentarlo al segundo de *oficial,* siendo de su obligacion pagarle el jornal de tal; si al examinarse no lo encontraron los examinadores acreedor al título, hasta que lo sea.

Para la instruccion primaria de estos jóvenes aprendices, el Gobierno tiene establecidas las *Escuelas nocturnas* á que concurren con toda puntualidad, estando los maestros obligados á presentar al Inspector la lista de asistencia.

Anualmente se celebra una Exposicion pública en que los aprendices exhiben sus trabajos siendo verdaderamente primorosas las obras que allí se presentan.

¿Sucede esto con nuestras escuelas de artes y oficios? Si suprimimos las macetas y otros artefactos menos dignos, ¿tendrán los alumnos alguna otra cosa que exhibir? No se nos hable de dibujos y pinturas, porque esto corresponde á la Escuela de Bellas artes, que afortunadamente nada deja que desear; queremos ver roperos, mesas, consolas, balcones. Queremos ver sombreros, zapatos, monturas; queremos ver, por último, obras de tapicería, de herrería, de latonería; todo aquello en fin, que es el producto de las artes mecánicas para que fueron establecidas esas escuelas.

El actual Director de la Escuela de Artes y Oficios ha tenido la idea de establecer una imprenta, una litografía y hasta la de crear un *periódico,* redactado por los alumnos, al cual acompañasen patrones y modelos para la construccion de toda clase de muebles; bellas utopías que demuestran las buenas intenciones, las ilustradas ideas y el patriotismo de aquel celoso funcionario, pero al cabo utopías, que no sirven sino para justificar lo que decimos: que la Escuela de Artes y Oficios no está á la altura de su mision, y que planteando aquellas reformas, aun estaria mas distante.

Como al esternar nuestras opiniones sobre cualquiera de los particulares que comprende nuestra obra, no querríamos que se presumiese que nos guiaba un espíritu apasionado, ó que algun interés mezquino nos estimulaba á la censura de lo que real y positivamente no podria pasar sin ella, nos place siempre ver confirmadas nuestras ideas y por eso traeremos siempre en nuestro apoyo los escritos de otros para que mejor se comprenda la imparcialidad de los nuestros.

Así al tratar de la Escuela de Artes y Oficios, que siempre hemos considerado inútil, no podemos prescindir de copiar lo que acerca de estos establecimientos dice en el “Monitor Republicano” del dia 27 de Marzo del corriente año, el ilustrado escritor Sr. D. Juan P. de los Rios. Hélo aquí:
“A propósito de enseñanza:

Revisando la prensa extranjera hemos encontrado en *El Deber,* periódico que como otra vez hemos dicho, se publica en Valparaiso; una crónica parlamentaria en la que se consigna:

Que habiendo puesto á discusion la partida relativa á la Escuela de Artes y Oficios, uno de los representantes hizo indicacion para que se suprimiera dicho plantel, alegando como causa, que la instruccion dada en ese establecimiento era demasiada cara para el Estado, pues que gastándose anualmente cuarenta mil pesos, solo se conseguiria obtener la educacion de diez alumnos por año, lo cual hacia subir el costo á cuatro mil pesos por discípulo.

No podemos averiguar sobre qué datos se apoyó el opinante al decir esto; pero nosotros, tomando en cuenta esa observacion y suponiendo que esa opinion proceda de exactos datos estadísticos, deseamos saber si entre nosotros se podria averiguar con la misma certeza que parece haber en Valparaiso, cuántos alumnos completamente aprovechados se obtienen en nuestros planteles de educacion; porque ese seria sin duda alguna, el mejor medio de comprobar la relacion en que está el aprovechamiento de los alumnos con los sacrificios que hace el Gobierno.

Como es probable que hasta hoy no se hayan puesto medios propios para conseguirlo, sin que parezca una inculpacion al Gobierno actual que no ha tenido todavía el tiempo suficiente para desarrollar su programa administrativo, nos permitimos volver á indicarle la necesidad de ocuparse desde luego de atender preferentemente á la formacion de una buena estadística como el mejor fundamento de la administracion. -*J. P. de los Rios.”*

Dejamos, pues, demostrado, con vista de lo propuesto en Valparaiso y de lo que indica el Sr. Rios, que nuestra opinion, como la de aquellos señores, no tiene por objeto sino el bien público, y que si para conseguir éste, tienen que sacrificarse algunos intereses privados, el espíritu patriótico de los mismos que directamente puedan resultar perjudicados les hará reconocer la conveniencia de una medida que no solo proporcionará grandes economías al erario, sino que redundará en bien de la juventud, pues es una verdad que se halla en la conciencia de todos que de las Escuelas de Artes y Oficios no saldrá ni un solo artesano y que si alguno saliere, la educacion de éste costará al Gobierno tanto como podria costar la de ocho ó diez jóvenes á quienes se hiciese viajar por el extranjero.

Bellas Artes

En un país como el nuestro, en que todos nacen artistas, el establecimiento de escuelas y de *Academia de Bellas Artes* es una necesidad á que deben proveer las autoridades, porque ellas tienen por objeto, al mismo tiempo que cultivar la natural aficion de la juventud, encaminar el gusto por medio de los modelos mas acabados y evitar el que aquel se estravíe, cuando se le permite divagar, sin otra guía que el de la propia inspiración.

La Academia de Bellas Artes de esta capital que, sin disputa, es uno de los establecimientos que mas honran á México, y en la cual se han formado verdaderos artistas, prueba nuestro aserto, y las obras mejicanas que allí existen y que dán nombre á una escuela, pueden llenarnos del mas legítimo y justificado orgullo.

No siendo posible que todos los jóvenes que en los Estados demuestran su aficion por cualquiera de las bellas artes, vengan á hacer sus estudios á esta capital, seria muy conveniente que en el Instituto de enseñanza superior de cada uno, se destinase un local para su aprendizaje, donde se reuniesen los mejores modelos que en ellos puedan encontrarse y otros que, aun á costa de algunos sacrificios, debe proporcionar el gobierno, ya sea que se trate de obras de pintura, ya de las de escultura.

Estas *Academias, á* la vez que proporcionan á la juventud la adquisicion de un arte útil, que puede darles honra y provecho, y que le ofrece una honesta ocupacion y agradable recreo, contribuyen ademas á apartarla de sociedades y de reuniones perniciosas, en que generalmente se pervierte. Las bellas artes que los pueblos cultivan solo cuando alcanzan cierto grado de civilización y de cultura contribuyen á suavizar las costumbres, á dulcificar el carácter, y á proporcionar al espíritu ciertos goces de que se ven privados aquellos pueblos que aún se encuentran en la infancia de su juventud.

Bien comprenderá una autoridad ilustrada los beneficios que debe prometerse de estas academias, y en tal virtud, debe dedicarse á fomentarlas y á protejerlas, despertando en la juventud una doble emulacion por medio de prémios anuales, para recompensar á los autores de las mejores obras que se presenten á las exposiciones que en ellas deben celebrarse.

Nuestros compatriotas, para formarse grandes artistas, no necesitan ir á beber la inspiracion en otro suelo; basta que aquí se les proporcionen los elementos necesarios para que se desarrolle el génio con que quiso dotarlos la naturaleza, pues aspirando las bellas artes á la fiel imitacion de ésta, y no teniendo nada que envidiar á otros países, en cuanto al delicioso aspecto con que la obra maestra del creador puede presentarse á los ojos de los que se dedican á su estudio y á su contemplacion, basta que con exactitud se cópie aquella, para que ella haga el encanto de los que, dentro y fuera del país, tienen la aptitud necesaria para apreciar estas obras y tributar á los artistas el homenaje debido á su talento.

Academias Literarias

Estos círculos en que se reunen todas las personas amantes del saber, entre las cuales reina el cariño, la franqueza, las simpatías y estimacion que engendra el tener los mismos gustos y las propias inclinaciones, son de suyo tan benéficas y de tal manera influyen en la civilizacion del país,

que cuando los particulares no los establezcan, la misma autoridad debe promoverlos.

La literatura, enemiga de la política, es un medio eficaz y poderoso para atraer á aquellos hombres que ávidos de gloria y deseosos de formarse un nombre y una reputacion, en ella encuentran el modo de satisfacer sus deseos, y que cuando no disponen de este elemento, buscan por caminos peligrosos el *aura popular* que los embriaga y que es su sola aspiracion.

Donde quiera que existen *Liceos* y *Academias Literarias* vemos congregarse á todas aquellas personas para quienes la discusion es la vida, y la trasmision de las ideas la mas imperiosa de sus necesidades y el mas grato de sus placeres.

Los talentos, mútuamente estimulados, producen obras apreciables con que se enriquece la literatura de las naciones. El estímulo, esa palanca poderosa del corazon humano, hace cada vez mayores los frutos del talento y de la imaginacion.

Dar, pues, impulso y vida á los *Circulos literarios* y á las *Academias cientificas* es un deber de toda autoridad que se interesa por la prosperidad del país, que desea la mejor reputacion para éste y que á su vez demuestra poseer tambien aquel grado de ilustracion que le hace participar de los goces intelectuales de que disfruta quien se halla en condiciones favorables para comprenderlos.

Tambien en estas Academias, como en las de Bellas Artes, deben celebrarse anualmente certámenes y adjudicarse premios á los autores de las obras que mejor hayan sabido tratar los ternas propuestos.

Estos premios pueden consistir en *medallas,* en *flores de plata y de oro,* en diplomas y certificados que se adjudicarán por manos de la hermosura en una fiesta solemne que debe presidir la autoridad, y á la cual debe concedérsele toda la importancia que realmente tiene.

Nosotros, que hemos tenido la satisfaccion de haber obtenido esos premios en diferentes certámenes literarios; que tuvimos la honra de que la ilustre poetisa Gertrúdes Gómez de Avellaneda colocase en nuestro cuello la medalla de plata en que consistia el premio acordado á la mejor “Oda á la muerte del gran poeta Quintana,” - ó uno de los temas propuestos para los *Juegos Florales* que celebrase el Liceo de la ciudad de Matanzas, en la Isla de Cuba- y que hoy, sin temor de que se nos tache de inmodestos, podemos hacer aquellas reminiscencias, porque los años nos han dado el verdadero valor de aquellas *zarandajas;* bien podemos asegurar la influencia que ellas tienen para la juventud, á quien levantan y engrandecen, haciéndola cobrar tan alta estimacion de sí misma que esto

solo es una garantía para asegurar lo imposible que es el que descienda á acciones indignas y villanas que puedan empañar la gloria de que ella presume que se halla en posesion.

Bibliotecas y Museos

Como no todos los particulares pueden disponer del dinero necesario para la compra de libros, y aun los más acomodados tampoco pueden á veces adquirir aquellas obras que por lo subido de su precio se hallan fuera de sus alcances, todo Gobierno ilustrado debe procurar satisfacer esta necesidad, creando por lo menos una Biblioteca pública en toda poblacion que cuente más de cinco mil almas.

Las Bibliotecas públicas son tan necesarias como las fuentes que abastecen de agua á las ciudades, porque á ellas acude el pueblo á saciar la sed de saber que le devora.

Para crear una Biblioteca pública, allí donde el Gobierno sea pobre ó que no pueda distraer sus fondos sino en los ramos de primera y absoluta necesidad de la población. puede acudir á un recurso que á nosotros nos dió el mejor resultado cuando nos propusimos reformar la de la antes citada ciudad de Matanzas, cuya direccion se nos encomendó.

Nosotros dijimos: ¿Quién hay tan pobre que no pueda disponer de un volúmen? Pues si hacemos un llamamiento al patriotismo de la poblacion, y cada vecino contribuye con un libro, es claro que siendo treinta y seis millos vecinos de la jurisdicción, podrémos dotar con treinta y seis mil volúmenes la Biblioteca.

Supongamos que solo la mitad ó una cuarta parte contribuyan, siempre tendrémos ocho mil volúmenes; pero ¿quién duda que no sea igual el número de los que en vez de un volúmen contribuyan con obras que se compongan de cuatro, seis y hasta de diez tomos? Y así sucedió en efecto. Un respetable comerciante, entre otros, vino y nos dijo: “Todos mis libros están en alemán; pero aquí tienen ustedes esta órden para que, en la librería que ustedes quieran, tomen las obras que crean mejores hasta la cantidad de quinientos pesos.”

Una apreciabilísima señora, viuda de un jurisconsulto distinguido, al recibir nuestra invitacion nos contestó diciendo: “Aquí está la biblioteca que era de mi esposo; mi hijo tiene dos años, mientras pueda aprovecharse de estos libros, si es que sigue la misma carrera de su padre, mucho tiempo ha de pasar, en el cual bien podrán aprovechar su lectura otros jóvenes que tienen ya la edad suficiente, y así como mañana mi hijo puede aprovecharse en la Biblioteca pública de las obras que otros regalen, que los demás se aprovechen tambien de estos libros que en su nombre ofrezco á la ciudad en que encontró su cuna. Envíen ustedes, pues, por todas estas obras de que hago donacion á la Biblioteca.”

Eran cuatro mil volúmenes.

Saben ya, pues, los señores Gobernadores y Jefes políticos cómo se puede levantar una Biblioteca pública, sin necesidad de gastar dinero.

Lo mismo que decimos de las Bibliotecas decimos de los *Museos.* En esta clase de establecimientos, cuya importancia y utilidad son notorias, *todo es principiar.*

Hecha la primera donacion, sigue á ésta la segunda y despues la tercera, y cada cual sucesivamente se hace la obligacion de regalar algo al Museo, y en poco tiempo se forma una coleccion escogida y numerosa de objetos. Ya sabemos que *muchas gotas de cera forman un cirio Pascual.*

Sociedades Económicas

Las *sociedades económicas* son unos cuerpos consultivos que por componerse de personas ilustradas en todos los ramos del saber humano, á las cuales acompañan además las virtudes que las hacen dignas de pertenecer á ellos, han prestado siempre útiles servicios al Gobierno, y en consecuencia al país, cuyo engrandecimiento y fomento son el principal objeto de estas patrióticas corporaciones.

Todo proyecto que necesita ser estudiado y discutido ántes de su sancion, se pasa siempre á la *sociedad económica,* la cual á su vez lo encomienda á la comision especial del ramo, cuyo parecer oído, permite á la sociedad informar, demostrando las ventajas é inconvenientes que presenta, á fin de que la autoridad, pesando unas y otros, provea lo que crea más oportuno. Todas las materias, pues, contenciosas y administrativas: toda importante mejora; toda idea que en sí envuelve un proyecto de utilidad para el país, halla su asiento en el seno de esas sociedades que, como la económica matritense, produjo la Ley Agraria del inmortal Jovellanos, y como la de la Habana, el Plan de Estudios del Instituto Cubano del sábio D. José de la Luz Caballero.

Nuestra apreciada Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, cuyo ilustrado parecer muchas veces ha solicitado el Supremo Gobierno en materias puramente científicas, puede darnos una aproximada idea de lo que son las Sociedades Económicas á que nos contraemos y cuya creacion recomendamos á los ciudadanos Gobernadores.

Hablando de estas *sociedades,* que en muchas partes se titulan *de amigos del país,* dice un ilustrado escritor. “Mire siempre el Gobierno en las Sociedades Económicas de Amigos del País su más fuerte y eficaz apoyo. En estos respetables cuerpos puede su autoridad encontrar provechosos avisos; allí verá talentos que le digan noblemente cuáles son las sendas que conducen á la felicidad del Estado, porque las Sociedades

Económicas tienen consignadas en las páginas de su honrosa historia, el desinterés y la buena fé conque solicitan el bienestar y la abundancia de sus compatriotas. El Jefe político que no consulte siempre sobre puntos de mejoras del país con las sociedades expresadas, será como un general en tierra extranjera, sin la carta geográfica que le diga el terreno que pisa y los escollos que le pueden hundir en una vergonzosa derrota."

Periódicos y Publicaciones

Todos los Estados deben tener y tienen efectivamente un periódico que, siendo el conducto por el cual la autoridad se comunica con sus gobernados, podrá darles á conocer sus disposiciones, establecer un verdadero *lazo de unión* entre los ciudadanos, supuesto que en él se ventilan las cuestiones de interés general que á todos atañen, y que los intereses particulares de cada uno tambien encuentran por este medio el apoyo que necesitan en cuanto á la publicidad que algunos hechos demandan.

Considerándose todo periódico como *el eco de la opinion pública,* y juzgándose generalmente por ellos de la ilustracion y moralidad de la poblacion en que se publican, bien se comprenderá el criterio, la mesura y dignidad que deben presidir á la redaccion sobre todo de los que afectan un carácter *oficial.*

En consecuencia, la direccion de estos periódicos no debe encomendarse sino á personas que por sus cualidades y por su ilustracion pueden dar la más favorable idea del país y del Gobierno que los envía, del mismo modo los periodistas que, sin necesidad de salir al extranjero, por medio de lo que consignan en las páginas de esas hojas volantes que circulan por todo el mundo dan el tamaño de la civilizacion que cada pueblo alcanza, deben ser elegidos de entre aquellos ciudadanos que, por las razones antes dichas, puedan más satisfactoriamente desempeñar tan árduo cometido.

Siempre hemos tenido la idea de que siendo el periodismo una profesión como las demás, y exigiéndose para todas, los estudios especiales que demanda cada cual, del mismo modo *no debiera permitirse* ser redactor de un periódico á quien no hubiese justificado primero tener los conocimientos necesarios en quien pretende abrogarse el titulo y las facultades de *director de la opinion pública, ó* por lo menos *el* de su *consejero.*

Dos profesiones, precísamente de las más importantes, habian venido hasta ahora *improvisándose*, sin tener necesidad de otros antecedentes que el de *la voluntad* de los que á ellas querian dedicarse: el Profesorado y el Periodismo.

Afortunadamente, á la primera se ha puesto coto, estableciendo las *Escuelas Normales á* que tienen que concurrir los que en ellas han de

aprender á enseñar que es lo que constituye la *ciencia pedagógica,* y exigiéndose á todo el que pretende ponerse al frente de un establecimiento de educacion, el que se halle provisto del correspondiente título.

La segunda, y esto nos ha servido de gran satisfaccion, por lo que de exagerada ó exigente hubieran podido encontrar algunos nuestra idea, vemos que tambien sigue el camino de la primera y que se pretende hacerla entrar en el órden natural de las cosas, pues acaba de establecerse en Lóndres una escuela especial para los que se dedican al *periodismo.*

La importancia que aquel tiene para nosotros se demuestra en el siguiente artículo que sobre él publicamos y que creemos conveniente reproducir ahora que tratamos de este asunto.

Periodismo

"La palabra es la expresion del pensamiento.
La palabra es la cualidad que distingue al hombre de los irracionales.
La razon es un destello de la Divinidad.
y la Divinidad es la verdad."

De deduccion en deduccion llegamos á comprender que la palabra, que es cuanto de grande, de sublime y útil pudo el Creador conceder á la criatura, no solo es el atributo mas hermoso del sér humano, sino que al propio tiempo es un testimonio de la inmensa bondad de Dios, que no contento con habernos hecho á su imagen y semejanza, quiso residir en nosotros bajo su propia y verdadera forma: la palabra. *El verbo es Dios.*

Dueño el hombre de esta facultad, que á tanta altura le eleva sobre los demas séres de la creacion, no le es lícito abusar del sublime privilegio que le fuera concedido y es responsable además de todos los actos de su palabra; porque ella, como signo exterior, no debe ser sino la revelacion del hombre interior.

La palabra hace en el hombre el mismo oficio que la campana en el reloj. De manera que no solo importa que suene, sino que es necesario que lo haga en el tiempo conveniente y con las vibraciones precisas para que no nos engañe respecto á la hora, ni dé más campanadas que las indispensables, á fin de que se comprenda que la máquina marcha bien y que la campana y la muestra, ó sean la palabra y el pensamiento, van de acuerdo.

Si Dios, que es la verdad absoluta, hizo al hombre donacion de un medio tan eficaz para comunicarse con sus semejantes y para explicar sus mas ocultas sensaciones, claro es que para que la palabra conserve toda la integridad y fuerza de su origen, que es la verdad, jamás debiera contribuir al triunfo de la mentira, y cuando esto sucede, el hombre no solo ofende á Dios, sino que á sí propio se hace daño.

De la mentirá nace el error; el error conduce al engaño, el engaño es la ignorancia, ó al menos la creencia de un concepto no verdadero y las equivocaciones de concepto y el engaño, los errores y la mentira son contrarios á la humanidad, que corre incesantemente tras la luz que ha de disipar las tinieblas que la envuelven y la ofuscan.

De la verdad no se desprende sino la verdad misma: ella disfruta el privilegio de la Divinidad, que es ser *única* y, por lo tanto, lo mas que puede hacer es lo que aquella: reproducirse.

Comparad pues, la inmensa distancia que vá de la verdad, á la mentira, y vosotros, los propagadores de palabras, que otra cosa no son los escritores, meditad en el perjuicio que ocasionan las falsas ideas, puesto que tienden á desorientar á los que ávidos de conocimientos se lanzan en pos de la verdad, por los senderos de la mentira para dar mas tarde en el abismo sin fondo de la ignorancia á que los guia muchas veces la malicia. La pluma en manos del escritor es un cetro que rije los destinos de la humanidad. Ella puede indicarle el camino de salvacion; puede, como una estrella, ser su guia.

Pero tambien suele convertirse en rayo que fulmina, si las pasiones la encienden y entónces la humanidad perece; pero sobre sus ruinas se levanta el imperio de Satán y la luz y la tranquilidad y la concordia gimen pesarosas y se cubren con las manos el semblante para no ver á la hija de Dios, convertida en instrumento del demonio.

La escritura es la hermosa cadena, que enlaza la humanidad. Por ella se habla el habitante de las rejiones apartadas del Norte, con el hijo ardiente de los trópicos; por ella se estrechan mas y mas los vínculos sociales y, por ella en fin, entablan sus relaciones amistosas y despiertan los afectos entre los hombres á quienes una inmensa distancia tiene apartados.

¡Qué maravilloso poder el de la pluma!
¡Qué don tan sublime el de la palabra!
¡Qué irresistible encanto el de la elocuencia!

Propagar las verdades útiles; anunciar los descubrimientos importantes; dilucidar las cuestiones de interés general, todo esto con el fin de mejorar los destinos de la humanidad: tal es la mision del periodismo.

En nuestros días los periódicos satisfacen además las exijencias que la misma civilizacion ha creado.

El escritor público! ¡Qué sacerdocio mas digno! ¡Qué mision mas importante! Pero cuánta responsabilidad! Sobre todo, la responsabilidad de la conciencia! ¿Y los periódicos? La representacion de los múltiples clarines de la fama! Los heraldos de la civilizacion! Los centinelas

avanzados del progreso, que dan el “alerta”, apenas sienten el mas ligero ruido ó movimiento en las filas inmensas de la humanidad.

¡Cuánta importancia la de un periódico!
¡Cuántas reputaciones levanta!
¡Cuántas ha destruido!

Arquímedes demandaba un punto en que poder apoyar su palanca y aseguraba conmover el mundo.

Guttemberg, señaló ese punto y desde entónces cambió el destino de la humanidad.

Pero como el hombre todo lo bastardea, la invencion de la imprenta no pudo libertarse del contagio y la santa mision del periodismo fué profanada! Los inmortales caracteres se convirtieron en instrumentos de maldad y la prensa, dando tortura al pensamiento, al ver como se heria á mas de un corazon honrado, gimió, porque la dedicaban á hacer gemir; gimió, porque de propagadora de la luz la convertian en ausiliadora de las tinieblas; gimió, porque en vez de propender al triunfo de la verdad, la dedicaban al servicio de la mentira; gimió, en fin, porque la hacian cómplice de la maldad y de la calumnia ¡á ella! que habia nacido para hacer eternas las alabanzas de la virtud!

De sentir es que de tal modo haya podido bastardearse el mas útil de los descubrimientos, la mas importante de todas las conquistas de la inteligencia, puesto que de ellas han tomado oríjen la mayor parte de los inventos que honran y de los cuales se enorgullece la humanidad.

El periódico es el amigo que pone en comunicacion al escritor y al público. Por él gana ó pierde el primero sus simpatías con el segundo; por él llega á entablarse ese recíproco cambio de afecciones que hace que el uno busque las obras del otro y que éste no viva sino con los aplausos y la aprobacion de aquel.

El proporciona con su lectura una agradable ocupación á aquellos individuos que no tienen negocios, que no se ocupan de política, que no son mas que *lectores de periódicos.*

Para ellos un periódico es como un puro.

De un puro no se saca mas que humo.

De un periódico tampoco sacan ellos otra cosa.

Pero el periódico y el puro tienen que ser buenos para que no se les arroje al instante de las manos.

El escritor público, el periodista, aparte de las consideraciones que merece como hombre, como obrero de la inteligencia, como manufacturero de la literatura, si quiere alcanzar una justa estimacion, debe redactar aquellos conforme á los preceptos de la moral y de las leyes; cuidando sobre todo, de no atropellar los fueros de la conciencia.

Respecto á la forma de sus escritos, puede darles la que crea mas conveniente, ataviando las ideas con el traje de la época. Sabido es que hasta en el estilo reina la moda.

Pero de lo que principalmente debe cuidar el escritor, es, de que su mercancía no se desprestigie por falsa.

Acreditada la fábrica, la ganancia es segura.

Los fabricantes de mentiras pronto se desacreditan y cuando anuncian una verdad, les sucede lo que al pastor de la fábula: todos dudan que lo sea.

Si el periódico es, pues, el eslabon que enlaza al escritor con la sociedad, cuyos aplausos solicita, respétese ese vínculo sagrado, respétese el decoro y la estimacion que el hombre debe á la sociedad y que se debe á sí propio, y cuando la sociedad comprenda que solo el esclarecimiento de la verdad, que la causa de la civilizacion únicamente ponen la pluma en manos del periodista, ella sabrá recompensar sus esfuerzos.

Con qué placer y con cuán legítimo orgullo oiremos esclamar entónces:
¡Honor á los dignos escritores!
¡Honor al periodismo!

Policía

La seguridad individual, la higiene y el ornato público, son los tres ramos que justifican la necesidad y conveniencia de ese cuerpo de empleados que en todas partes se destina á hacer cumplir las disposiciones de la autoridad en materias de tanta utilidad y trascendencia.

En los países en que el ciudadano se acostumbra á respetar la ley y en los cuales esto se enseña por los padres, por los maestros y por todos los que á su cargo tienen la educacion de la juventud, en el mas subalterno de los empleados de policía, todos ven *al guardian de la ley,* y en consecuencia se le mira no solo con respeto, sino hasta con la debida consideracion.

AIlí donde no hay mas ley que *la arbitrariedad* y el capricho, los agentes de policía, no son sino los instrumentos de que se vale la autoridad para ejercer su tiranía sobre el pueblo y entónces, aquellos dignos funcionarios,

trasformados en verdaderos *cicotentes,* se captan el desprecio, el odio y la animadversion de los que comprenden que ellos á su vez, por conquistarse la voluntad del que gobierna, se plegan dóciles á sus mandatos, empleando muchas veces de su parte, mas rigor y mayor crueldad de la que la misma autoridad dispuso que se ejerciera con los que tuvieron la *desgra*cia de provocar su enojo, y téngase en cuenta que solo me refiero á los que *públicamente* son agentes de policía y que vistiendo el uniforme que dá á conocer al pueblo estos empleados, ejercen sus funciones á *la luz del dia,* por mas que á ella les veamos descargar sendos mandobles sobre los *ciudadanos* que, por haber infringido cualquiera de los preceptos del bando, tienen que ir á descargarse de su culpa ante el juez respectivo.

En manos de los agentes de policía no hay para qué poner armas que puedan esgrimir contra el pueblo, por mas que, tratándose de la aprehension de criminales, se nos diga que aquellas son necesarias para que los empleados se defiendan cuando pueden ser agredidos por aquellos.

En ese caso, el número de los empleados que pueden reunirse á una señal del guarda, seria suficiente para capturarlo.

Tratándose de aprender á un criminal ó malhechor, todo ciudadano es policía, porque todos, en beneficio del procomun, deben impedir que se infrinja la ley.

En los Estados-Unidos el *Polishmen,* no lleva sino una varita de fierro en la mano haciéndola sonar sobre el pavimento, dá la seña de alarma cuando se trata de hacer una aprehension y jamás se ha visto que el criminal haya escapado, porque todos se hacen el deber de detenerlo.

A *veces,* porque un hombre ha pegado una bofetada á otro, el guarda, que se ha creído en el deber de correjir aquella falta, si el agresor ha tratado de justificarse y no ha querido seguirle, sacando el sable le ha abierto la cabeza de un golpe. Pues qué, ¿la policía está autorizada para hacer aun mas de lo mismo que trata de *evitar* ó de corregir?

Nada quiero decir de aquellos *esbirros* despreciables que, como los *buhos,* ejercen sus funciones en la oscuridad y en las tinieblas, y que son *eso y ajentes secretos* de la autoridad á quien delatan y ante quien acusan, no solo á los que alguna falta cometen, sino á los que son sus enemigos, ó á los que por miras de interés particular tratan de perjudicar, acaso para desalojarles del puesto que ocupan y al cual aspiran.

Esos miserables, ni siquiera comprenden que, aunque la autoridad se aproveche de sus avisos, ciertos ó calumniosos, incurren en el desprecio de quien en tan vil tarea los ocupa; desprecio que es tanto mayor, cuanta mayor es la astucia, la sagacidad y la infamia que emplean para desempeñar mejor su cometido.

Pero mejor que increpar á esos *desgraciados,* que no tienen aptitud para ganarse la vida por medios mas honrados, es hacer que las mismas autoridades conozcan la inconveniencia de rodearse de esa canalla que, en su oportunidad y sin escrúpulo de una conciencia que de tal modo han relajado, sabrá tambien traicionar al mismo á quien sirven.

Tratando esta interesantísima cuestión dice un célebre publicista:

"Las autoridades que han menester cercarse de bayonetas, *diseminando ajentes que estén en perpetua escucha,* siempre en busca de crímenes, creo yo, sin que pretenda que mi voto sea infalible, que dan una idea muy pobre de sus recursos intelectuales y de su ascendiente sobre el pueblo".

La inteligencia, la honradez, la moralidad de los jueces, no consiste en mostrarse severos é inexorables en aplicar las penas para castigar los delitos: el mérito consiste en saber evitarlos, poniendo todos los medios posibles al efecto. Con castigar á un ladron, por ejemplo, la sociedad no gana tanto como cuando se impide el que el robo se efectúe. Aquel será mejor país, y sus autoridades tendrán justificada su aptitud, no donde se cuelgue á los ladrones, sino *donde no se cometan robos.*

La autoridad que, contra lo que previenen las leyes, se vale de capciosidades y de extratagemas para arrancar una confesion cierta ó mentirosa; porque esto depende de los resortes que se muevan y que con mayor facilidad responden al llamamiento que se les hace, tal como sucede con *el amar patrio* y con *el amor propio;* ni está á la altura de su mision, ni cumple con su deber, logrando acaso con esta conducta, que nada tiene de prudente, perjudicar á más de un hombre honrado y hacerse de enemigos entre los que le eran adictos y á quienes la mala fé de un envidioso y de un perverso logra desprestigiar. ¿y quién puede calcular lo que se pierde en un amigo, sobre todo, cuando no se tienen muchos?

Desgraciada la autoridad que presta oídos á las manifestaciones de aquellos que por la buena voluntad con que se prestan al desempeño del papel de delatores, tienen justificada su infamia, su desmoralizacion y su bajeza, y más desgraciada todavía el dia en que se persuada de que, víctima de las sugestiones de un perverso, ha procedido con injusticia y obrado con ligereza.

El paralelo que á solas haga entre las cualidades del acusador y el acusado, entre el verdugo y la víctima, le hará conocer, aunque tarde, los males que resultan de escuchar los consejos de un mal intencionado *delator.*

Higiéne

La necesidad de proporcionar á los habitantes de una ciudad todos los elementos que son indispensables para la vida y para la conservacion de

la salud, alejando todo lo que es nocivo á la existencia, porque produce enfermedades, tal es lo que se entiende por *higiéne pública* y bien se comprende que este cuidado corresponde á la autoridad, pues á ella toca dictar las medidas necesarias para cumplir con las indicaciones de aquella ciencia.

El agua, el aire, la luz, la ventilacion, el aseo de las plazas, mercados y habitaciones y muy particularmente el de las cárceles, inclusos hospitales y cuarteles todos aquellos lugares, en fin, en que se aglomera; gran número de personas, demandan una atencion particular, pues por la infraccion de los preceptos higiénicos, pueden convertirse en otros tantos focos de infeccion, no siendo otra la causa que reconocen las epidemias que en diversas épocas han diezmado las poblaciones.

Como al tratar de esta materia no debemos considerarla sino bajo el punto de vista que corresponde al objeto de nuestra obra, no nos detendremos en otras consideraciones que las que cumplen á nuestro propósito, pues suponemos que cada cual, conociendo los preceptos de la *higiéne,* en lo, que al individuo se refiere, procurará contribuir por su parte á llenar sus indicaciones, supuesto que del bienestar y de la salud particular, se forma el bienestar y la salud general, que es de la que únicamente debemos ocuparnos.

“Siendo, como dice un célebre higienista, los hormigueros humanos llamados *ciudades,* las localidades mas funestas para la salud y la longevidad,” importa en consecuencia, fijar la atencion en ellas y combatir todos los elementos productores de las enfermedades que allí se padecen.

Los preceptos que se dictan para el indivíduo en particular, y que son del dominio de la *higiéne privada,* tienen la misma aplicacion tratándose de la sociedad; quiere decir, que si la *higiéne doméstica* cuida de las condiciones que han de tener las casas; la *higiéne pública* se ocupa de las que corresponden á las *ciudades.*

En unas y otras la *limpieza* ó el *aseo* es el punto capital de la cuestion.

La limpieza, como es sabido, constituye la mitad de la vida y de la robustez, y así como la falta de aseo ocasiona multitud de enfermedades á los individuos, esta misma circunstancia es la que hace enfermizas muchas ciudades, en donde se descuida asunto tan principal.

El empedrado de las calles, á fin de evitar los lodazales y depósitos de aguas corrompidas que ocasionan tantas enfermedades; el riego y el barrido de las calles y de las plazas, por mañana y tarde; la limpieza de los comunes, sumideros y atarjeas; el blanqueo y pintura de los edificios, que debe de verificarse por lo menos una vez al año y que si bien corresponde al *ornato público,* de que despues nos ocuparemos, no por eso es menos

atendible bajo el aspecto higiénico; todas estas y otras disposiciones que la ilustracion y celo de las autoridades deben dictar para el bien de sus gobernados, son las que corresponden al interesante ramo de la *higiéne* y de la *salubridad pública* que no impunemente se descuidan.

Nuestra capital, bajo ese punto de vista, deja mucho que desear, y la reputación de nuestras *ediles* sufre rudos ataques de parte de los forasteros que por primera vez vienen á México, pues verdaderamente se sorprenden del estado de suciedad, de abandono y de inmundicia en que se encuentran muchas de las calles mas céntricas de esta ciudad, que consideran un modelo en todo, y esto es tanto mas sorprendente cuanto que á pocos pasos de aquellos focos de enfermedades y de epidemias se encuentran las superabundancias del lujo en todo su explendor.

La constante inspeccion de los establecimientos de víveres para impedir la venta de sustancias alimenticias descompuestas y el imponer severos castigos á los que especulan con la salud pública, adulterando las bebidas y los alimentos, logran evitar muchos accidentes que no reconocen otro origen.

Los hoteles, las fondas y otros establecmientos análogos, exigen la misma inspeccion.

No tenemos la necesidad de recomendar el alejamiento del centro de la poblacion de los establecimientos insalubres, peligrosos ó molestos porque esto se halla consignado en todos los Reglamentos de Policía; nuestra recomendacion se limitará pues á que aquellas disposiciones tengan el debido cumplimiento.

Terminaremos estas ligeras indicaciones con la recomendacion que hace un ilustrado higienista á propósito de la *limpieza* que, como es sabido, es la base de la salud. Un pueblo limpio, es decir, que tiene el hábito del aseo, no solo disfrutará las ventajas que esta buena costumbre proporciona; sino que, á la vez, imprimirá á la poblacion una fisonomía que la haga recomendable dándonos de sus habitantes la mas favorable idea.

Bajo este punto de vista, no hay pueblo comparable al *yucateco,* en donde casi todos sus habitantes, ademas de la limpieza que ostentan en su traje, tienen la costumbre de bañarse por mañana y tarde.

Hé aquí lo que acerca de *los baños* dice el autor á quien nos referimos.

“El que no puede tomar un baño general tibio cada mes ó cada quince dias, procure tomar uno siquiera á la entrada de cada estacion.”

“Digno, muy digno fuera de la caridad pública el proporcionar baños gratuitos á los jornaleros y á los menesterosos. Hay sociedades filantrópicas para la

instruccion de los párvulos, para la educacion de los niños, para alivio de los presos, para socorro de los pobres, para auxilio de los enfermos, ¿por qué no ha de haber tambien para la limpieza y aseo de los proletarios?

“A millares se encuentran los individuos que en su vida han tomado mas baño que el del bautismo, yesos infelices, sobre incomodar á la sociedad por su asqueroso aspecto y por su mal olor, son las víctimas de toda especie de enfermedades cutáneas y el pasto primero y pronto de todas las epidemias y contagios.”

Despues que tanto hemos insistido acerca de la importancia de la limpieza en el invididuo; escusado es decir ahora que no menos importante se hace la *LIMPIEZA pública.* La comodidad, el ornato y la salud se interesan de consuno en el aseo de las poblaciones. El primer magistrado que en Francia tuvo el encargo especial de cuidar de su policía urbana, el presidente del Parlamento le manifestó los deberes de su magistratura con estas tres solas palabras: *“claridad, seguridad, “limpieza”.* Este sencillísimo programa deben aplicarse á cumplir nuestras autoridades.

Ornato Público

Así como el aspecto de una casa bien construida, elegantemente decorada, amueblada con la debida proporcion y riqueza, nos dá desde luego la idea de la posición del buen gusto y de la inteligencia de sus moradores; del mismo modo una ciudad conforme al aspecto de hermosura, de elegancia y de limpieza que presente, revelará tambien al que á ella llegue por primera vez, no solo la cultura sino hasta las condiciones particulares de su carácter.

Un ilustrado escritor decia: “Parecerá una aprension, pero no es sino una realidad que en las ciudades limpias, blancas, empedradas, con jardines, huertas, paseos, plazas, fuentes, obeliscos, son sus moradores alegres, festivos, fecundos, de semblante agradable, de imaginacion templada; son en fin sociables, porque como todas las impresiones mas agradables se reciben por la vista, llegan al alma afectos tan gustosos que la hacen sin limitacion risueña.”

Corresponde á las autoridades que por el buen nombre de los pueblos se interesan, el procurar que éstos tengan el aspecto de hermosura y de elegancia que, conquitándoles las simpatías de los que los visiten, logren, si no atraerlos, por lo menos el que conserven un recuerdo agradable debido á su aspecto físico, dado que su corta permanencia en ellos no les haya permitido apreciar las otras cualidades que les recomienden.

La construcción de alamedas, plazas, paseos, jardines, parques, bosques artificiales, así como la de fuentes, estatuas, grutas, y senadores, con

que aquellos se embellecen, son otros tantos medios de comunicar á las poblaciones un aspecto agradable, risueño y encantador que, por otra parte, sirve, como antes hemos dicho, para dar una idea favorable de sus habitantes y tambien de las autoridades á quienes generalmente se debe la iniciativa de estas mejoras.

Los edificios que se dedican á los establecimientos nacionales, á la vez que contribuyen á la mayor respetabilidad de los mismos y á dar de la ilustracion del gobierno una buena idea, sirven para embellecer las ciudades y para proporcionar trabajo á los artesanos, que es otro de los puntos en que todo gobierno debe fijar su atencion.

Donde los artesanos tienen trabajo, y mas si es en obras en que el orgullo nacional se interesa, ni se piensa en revoluciones, ni hay aquellos vicios que enjendra la ociosidad, ni tampoco se cometen esos crímenes que la mayor parte de las veces no reconocen otra causa que el hambre y la miseria que agobian al jornalero cuando le falta el trabajo.

“En el ornato público de una poblacion, dice el ilustrado D. Mariano Alonso, se comprende la diligencia, que el Jefe político debe tener para inculcar á los Ayuntamientos ideas de buen gusto, excitando á que desaparezcan las monstruosidades que en la parte de arquitectura se manifiestan en muchas ciudades, villas y lugares donde hay edificos menguados, otros ruinosos, muchos apuntalados: vense nacimientos de aguas potables y medicinales perdidas en balsas y lagos, cuando el ornato público deberia recojerlas, y en pilares, y en arcas y en saltadores de elegante gusto, así como en casas de baños, pudieran hacerse, no tan solo sitios agradables y de recreo, sino manantiales de riqueza, de esa riqueza en que tanto abundamos pero, que á manera del oro que está en las entrañas de la tierra, se hace preciso trabajar para explotarle y beneficiarle.”

No debe, pues, consentirse en las poblaciones nada de cuanto pueda comunicarlas un aspecto de fealdad, de ridiculéz ó de inconveniencia, que de cualquiera manera perjudiqué á su ornato.

Pero al mismo tiempo, las autoridades deben procurar que esto no perjudique los intereses de los ciudadanos para quienes ciertamente el ornato no debe anteponerse á las necesidades de la familia y del estómago. El talento de las autoridades consiste en establecer un perfecto equilibrio entre los intereses particulares y los de la poblacion en general.

Ahora mismo, por ejemplo, el á yuntamiento ha prohibido á los libreros que comerciaban en las “cadenas” el que establezcan más sus puestos en aquel lugar; porque siendo aquel punto el más transitado de la poblacion, no parecía bien que allí se fijaran esos tenduchos, formados de cajones y cubiertos con petates ó cañamazos que, realmente contrastan y afectan el decoro de una capital.

Pues bien, el Ayuntamiento, respetando las costumbres y las conveniencias que la misma poblacion encontraba en esos puestos, podria no impedir que se establecieran en el lugar en que tantos años han subsistido, sino disponer por su cuenta, ó la de los interesados, que se construyeran unas pequeñas alacenas cuyas hojas, sirviéndoles de resguardo, permitieran colocar en ellas una tabla á manera de mostrador para la venta, y que al cerrarse dejaran en seguridad los efectos.

Estas alacenas, por su uniformidad y por la elegancia de su construccion, así como por su pintura, lejos de afear, podrian contribuir al embellecimiento del sitio que deban ocupar, entre uno y otro de los postes que sustentan las cadenas, que dán nombre al sitio, y que en realidad son las que debieran quitarse de alli; siquiera fuese por alejar el recuerdo de esclavitud, que tanto afecta la imaginacion de un pueblo libre.

Cuando la vista se acostumbra á la presencia de un objeto, el dia que desaparece de su lugar, si no se reemplaza con otro, el vacío que se nota produce en el ánimo cierto desabrimiento difícil de explicar; pero que todos comprenden.

El día que se quiten de los ángulos del Zócalo, los *kioskos* para avisos, que nosotros tuvimos el gusto de establecer en esta capital, indudablemente habrán de echarse de menos, por la costumbre que ya tenemos de verlos alli.

Ojalá que el Ayuntamiento, tomando en cuenta nuestra indicacion, conceda á los pacificas y laboriosos libreros de las *cadenas,* la manera de volver á emplear á sus familias, facilitando á los estudiantes pobres, la adquisicion de las obras de texto, por un precio infinitamente menor que el que tienen en las librerías.

La cuestion de ornato público debe combinarse siempre que se pueda, con los intereses de los particulares; porque, aun cuando por razon de éste, puede emplearse el derecho de *expropiacion forzosa,* siempre debe hacerse de esta facultad, como de todas las que atentan á las garantías individuales, el menor uso posible.

El Juego. Rifas y Loterías

Dos causas poderosas habrán de oponerse siempre á la extincion de las *Rifas* y de las *Loterías,* que son los dos únicos *juegos de azar,* que, entre nosotros, disfrutan el privilegio de que no les comprenda la prohibicion que pesa sobre los demás, no obstante que les acompañan las mismas circunstancias que justifican aquella medida de prudencia y de moralidad. Las dos causas á que nos referimos, son: la decidida afición de nuestro pueblo por el juego y la utilidad natural que de esta concesion reporta el

Gobierno. Una y otra, sin embargo, envuelven un principio de inmoralidad y de corrupcion, y el Gobierno siempre es el responsable de los males que de ella se originan.

Recomendar á las autoridades el celo que deben desplegar en la persecucion de los juegos prohibidos, seria en primer lugar, dudar de su moralidad y de su honradéz, y en segundo, pretender enseñarles á cumplir con sus obligaciones, de lo que estamos muy léjos: porque ni tenemos autoridad para ello, ni es este el programa de nuestra obra, en la que, como hemos dicho al principio, no hacemos mas que consignar *doctrinas generales* que pueden encontrar su aplicacion en este y en cualquier otro país, si bien en beneficio de las autoridades del nuestro, hemos compilado las leyes que directamente se relacionan con la administracion pública y que particularmente les atañen.

Por otra parte, ponernos á disertar sobre los *inconvenientes del juego,* materia tan vieja y tan bien tratada ya por los mas afamados moralistas, á quienes ha prestado material para toda clase de obras, seria presumir que habriamos de poder decir algo que aquellos no dijeron, ó que habriamos de alcanzar más de lo que ellos alcanzaron.

En consecuencia, como ninguna de aquellas pretensiones nos asiste, hacemos de este punto caso omiso; y pasamos á desenvolver el proyecto que queremos someter al criterio y á la ilustracion de las autoridades de la República. En dicho proyecto nos proponemos *hacer del vicio virtud,* procurando que *la lotería,* que hasta ahora no es sino altamente perjudicial al pueblo, le proporcione un gran beneficio valiéndonos de los mismos elementos que causan su daño: de los billetes.

Al hablar de las loterias, decia el Sr. Pita Pizarro, antiguo é ilustrado ministro de hacienda en España, que no eran sino *medios estuciosos de estafa, defraudacion* y *sustraccion de trabajo,* á lo que el Dr. D. P. J. Monlau, añadía, y todo lo *que nos incita á* GANAR SIN TRABAJAR, *se constituye manantial fecundo de todas las desdichas domésticas y sociales.*

Para que se vea el ascendiente que el juego toma sobre el pueblo, cuando se permite, diremos que lo que en España se llama *renta de Lotería,* segun datos oficiales que tenemos á la vista, producia al Estado el año de 1836, un líquido de 12 millones y diez años despues, esto es, en 1846, este producto ascendia á... ¡26.300,000 rs. de vellon! Quiere decir que habia ascendido *á más del doble en 10 años.*

Pero volvamos á nuestro proyecto que es muy sencillo.

Imprimiéndose para todos los sorteos que se juegan en el año una cantidad tal de billetes que reunidos forman materialmente *montes de papel* y que, al dia siguiente de la jugada, son completamente inútiles,

pues desechos pasan inmediatamente al basurero, á que los condena la rabia y la desesperacion de los que nada sacaron con ellos, pudieran aprovecharse éstos, ya que cuestan el dinero á los jugadores, de manera que si no producen la utilidad del premio que prometen antes de la jugada, despues del sorteo diesen un producto mas positivo que el que entraña su primer destino.

Constando cada billete de diez y seis centavos ó partes, y procurando que á aquellos se dedique un papel de mejor calidad que el que hoy se emplea en esas *ilusiones impresas,* como llamó un amigo nuestro á los billetes, si se imprimiese al respaldo de cada uno *una leccion instructiva para el pueblo,* ora fuese de gramática, ora de ortografía, ora de aritmética; ya de historia, ya de geografía, bien de historia natural, de geometría y de tanta y tanta otra materia como interesa al pueblo conocer y estudiar, los billetes, á semejanza de las cajetillas de cigarros y de las de cerillos, bien que de una manera mas metódica y completa, satisfarían dos necesidades á la vez: la del vicío que sustenta á los padres, es decir, el juego; y la de la virtud que aquellos tíenen la obligacion de inculcar á sus hijos: el estudio.

Como cada billete entero es un pliego, el que satisfaciese su importe, siempre caro, obtendría, aun cuando nada sacase de premio, diez y seis páginas de impresion de una buena obra, con lo que, insensiblemente y haciendo menor su pérdida, siquiera en lo que aquellas páginas tienen de precio, podria ir formando una biblioteca para sus hijos, los cuales en el vicio de los padres podrian encontrar los medios de ser virtuosos, adquiriendo todos aquellos conocimientos en que el hombre puede librar su subsistencia y que traen una ganancia segura, sin tener que apelar á la loteria y confiar al azar la adquísicion de una fortuna que pueden labrar con sus propias manos.

Mediten bien los empresarios de loterías sobre nuestro proyecto: y ya que el Gobierno no quiera ó no pueda, tomar un participio directo en esta interesante cuestión. sean los mismos interesados en esta especulacion, los que, dando una forma nueva, útil y conveniente á los billetes, no solo logren el mayor expendio de éstos, por la instruccion que contienen, sino que de enemigos del pueblo, que no son otra cosa en el dia los loteros, se transformarán en verdaderos amigos, esparciendo en las masas, de que extraen sus ganancias, la instruccion que les conviene adquirir en todas las materias científicas de que pueden sacar tanto provecho.

¡Ojalá lleguemos á ver un dia realizado un proyecto cuyos benéficos resultados no pueden ponerse en duda!

Estadistica

La importancia de la *Estadistica* está ya tan demostrada en nuestros días que seria verdaderamente inútil detenernos en recomendarla: sí nos

permitiremos indicar que á nadie tanto como á los que gobiernan interesa el conocimiento de los resultados que ella ofrece y que tampoco nadie como las autoridades pueden aprovecharse de sus beneficios.

La *estadistica*, que es la que dá los tamaños de una poblacion bajo todos sus aspectos, es el *faro* que en el revuelto mar de la *administracion pública* guía á las autoridades evitando que tropiecen en los escollos en que seguramente se estrellarian, si no fuera por la luz que les ofrece.

El ilustrado estadista *Miguel C. de Siles,* detallando el vasto campo que la estadística comprende, dice que es indispensable:

"1°. Para hacer constar en todos sus elementos la poblacion de un país, origen primordial de su poder, riqueza y gloria.

2°. Para mejorar el territorio, despues de haberlo explorado por operaciones que hacen conocer su fertilidad, sus comunicaciones, sus medios de defensa y la salubridad de sus campos y poblados.

3°. Para arreglar, como es debido, el ejercicio de los derechos civiles y políticos, adquirídos por fuerza de tantos sacrificios por esa generacion que bien pronto ya no existirá.

4°. Para fijar y sostener por el sistema de reemplazos establecidos, las fuerzas militares de que constan los ejércitos que deben garantizar la independencia del país.

5°. Para establecer y repartir equitativamente los impuestos con que se atiende á las necesidades del Estado.

6°. Para determinar en cantidades y valores los productos de la agricultura y de la industria que renuevan sin cesar la fortuna pública.

7°. Para apreciar el movimiento del comercio, y buscar las dificiles condiciones de su prosperidad.

8°. Para ampliar y restrinjir la accion represiva de la justicia, centinela vigilante del órden social.

9°. Para favorecer en sus progresos á la instruccion pública que debe hacer mejores á los hombres, ilustrándolos.

10°. Para guiar á la administracion en las disposiciones que sobre los establecimientos de beneficiencia y recojimiento se proponga dar en beneficio de las clases inferiores.

11°. Y finalmente para aclarar con verdades nuevas, ó mas exactas, otra porcion de objetos que cada dia conmueven la opinion pública, llenan las discusiones parlamentarias y vienen á formar problemas, cuya completa solucion tan solo la estadística puede darla."

Todos estos detalles que la estadística comprende, como se vé, no son del interés de este, ni de aquel Estado; son los intereses de todos los paises y los de la sociedad en general que desde las mas remotas épocas ha necesitado del apoyo de la estadistica, acaso antes de que se huhiese inventado el nombre con que hoy, se la desígna, para que los guerreros y los conquistadores conociesen la estension y las riquezas de sus dominios. La historia así nos lo refiere, y Alejandro que llevaba tras si quien midiese y esplotase los países conquistados, y Augusto que *con su propia mano* anotaba las riquezas del imperio, el número de los ciudadanos y aliados que podían manejar las armas; de las naves de guerra, de los tributos y otras rentas públicas, de los gastos ordinarios y de las gratificaciones hechas al pueblo, son los primeros *estadistas* que reconociendo la necesidad de valorizar las riquezas del imperío, pusieron los fundamentos de esta ciencia que antes que ellos se registra en la Biblia, pues desde los tiempos de Moisés los hebreos poseían datos estadísticos relativos á su pueblo.

El emperador de la China, YÚ, 2642 años antes de nuestra era, ordenaba hacer la estadística de sus vastos estados, con la misma precision que hoy nos enseña una ciencia, de la que no hemos hecho mas que fijar los principios; porque lo que es empíricamente se ha venido siempre siguiendo.

Nuestro ilustrado amigo el C. General José M. Perez Hernandez en el *curso de estadísticas* de que es autor, y que nosotros nos complacemos en recomendar, porque en él se manifiesta toda la importancia y conveniencia de su estudio, sospechando que álguien pueda considerar demasiado extenso el campo que la concede, dice: "aun cuando á la simple vista aparezca que exigimos demasiado, téngase presente que la estadística es *el cuadro representativo de una sociedad,* y que este cuadro, para ser perfecto, necesita de todas sus proporciones, líneas trazos, perfiles, sombras y colores, pues de otro modo seria un mal bosquejo que apenas daria una imperfecta idea del original."

Terminaremos este capítulo manifestando la necesidad que tiene todo el que gobierna, de dedicarse á estudiar todos y cada uno de los elementos que constituyen la vida del Estado puesto bajo su direccion; pues así como el que vive prendado de una hermosura, en fuerza de la constante observacion que hace de ella llega á conocer todas sus perfecciones y defectos, del mismo modo, una autoridad debe saber lo que encierra de bueno y de malo el territorio que gobierna. Lo primero le servirá de

satisfaccion, lo segundo le estimulará á poner los medios para corregirlo á fin de que nada altere la belleza física y moral del Estado cuya prosperidad es su constante anhelo.

Museo Nacional Militar

Los corazones patriotas siempre tienen un latido que responde á toda idea, á todo pensamiento ó proyecto que se dirije al engrandecimiento y al buen nombre del país. Por eso los ilustrados y dignos redactores de "El Porvenir" concedieron el puesto de honor al artículo que sobre el establecimiento de un *"Museo nacional militar* les remití y que vió la luz en las columnas de su estimable periódico el dia 9 de Julio de 1875.

Aquellos señores llevaron su celo por el bien de la patria hasta recomendar al Supremo Gobierno de la nacion el pensamiento que iniciamos y que desde luego nos prometimos que no dejaría de encontrar eco en cuantos aspiran á que en México exista todo lo que en los demas países contribuye á darles el título de cultos y de ilustrados.

Pero no es solamente bajo el prisma de tan digna aspiracion que la idea de promover el establecimiento de un *Museo militar* se ha levantado vigorosa y potente en el fondo de nuestra alma. México no seria ni mas culto, ni menos civilizado, porque entre tanta y tanta bella institucion como le honra y le enaltece no tuviese el *Museo militar á* que nos referimos. Un pensamiento patriótico, no un pensamiento de vanidad y de presuncion, nos guía únicamente en este proyecto.

Si el orgullo, que tan atrevidos pensamientos enjendra en los que son bastante fuertes para ser altivos y bastante altivos para no concebir sino pensamientos elevados; si el orgullo, decimos, fuera el móvil de la idea que nos agita, en este caso, dando rienda á esa pasión que no reconoce límites en las almas que sojuzga, precísamente diriamos que aquí no necesitamos Museo; porque en México, todos los Estados que constituyen la federacion, son como otras tantas galerías del gran Museo que esta nacion heróica representa, dado que no hay tal vez un solo pedazo de tierra en todo el vasto territorio que ella ocupa, que no esté regado con la sangre de sus hijos que á tan alto precio compraron los mas bellos títulos para un pueblo: los de su *libertad* y su *independencia,* y tras estos, los de su dignidad, de su altívez y de su honra.

Libros abiertos son los Estados de la República en cuyas páginas se registran los nombres gloriosos de sus hijos que con sus heróicas acciones, con su saber y sus virtudes dieran honra y gloria al suelo que los vió nacer. Es por consiguiente todo México un "Museo" donde la tierra, el cielo, el aire, los árboles, los edificios y los *hombres,* muertos y vivos, dan testimonio de que en los países que los tiranos riegan con la sangre de sus víctimas, el

árbol de la libertad crece fecundo y sus raíces, una vez que se nutren con la sábia de aquella sangre, no se desprenden de su suelo por mas que los déspotas luchen y emplen toda su fuerza para arrancarlo.

Hemos dicho que un pensamiento patriótico y no la *vanidad,* es quien ha despertado en nosotros la idea del "Museo nacional militar" de que tratamos. Y con efecto. Si los mexicanos en todos tiempos han combatido en defensa de su territorio, de su libertad, de su independencia y de sus instituciones, y si, en todas partes salieron siempre triunfantes de sus enemigos, allí donde alcanzaran las victorias que el Dios de los Ejércitos concede siempre á los que combaten *en nombre de la razon* y *de la justicia,* es claro, como antes dije, que la tierra, el cielo, el aire, las aves, los edificios y todo cuanto ha sido testigo presencial de los titánicos esfuerzos de este pueblo heroico, de su abnegacion, de su constancia, de sus sufrimientos y de sus penalidades, es *objeto digno* de la veneracion de los que saben rendir culto al valor y al heroísmo, ora sea este objeto un *castillo,* como el de *Chapultepec* regado con la sangre de los alumnos del *Colegio militar;* de aquellos *héroes niños* que supieron sacrificar su vida por la patria; ora sea un *árbol,* como el de *la noche triste,* bajo el cual sentase el heroe que, valiente hasta *quemar sus naves* para quitar á su gente toda esperanza de retroceder antes de dejar consumada la conquista, no pudo menos que entristecerse y afligirse al ver desfilar los cortos restos de su mutilado ejército.

Coleccionar todo cuanto ha servido para la conquista de nuestros mas gloriosos títulos; presentar á la admiracion y al respeto de propios y de extraños todo cuanto relacionándose con nuestros héroes ha sido de su dominio y pertenencia, ó que de alguna manera participa de aquel barníz de estimacion que los grandes hombres comunican á todo cuanto á ellos se refiere; es antes que todo dar un testimonio público de gratitud á los que sacrificándose por nosotros, supieron mostrarnos el camino del honor y del deber; es demostrar al mundo que sabemos apreciar, cual corresponde, aquellos rasgos heroicos de los que, al combatir en defensa de la patria, jamás tuvieron en cuenta el número ni la calidad de sus enemigos; es por último, tributar un culto público y solemne á nuestros héroes, levantando un altar á su memoria en ese templo que con razon se podrá titular de *el heroismo y la victoria,* pues no otra cosa seria el *Museo* en cuyas paredes podriamos colocar tan dignos y gloriosos trofeos como aquellos de que acaso con menos títulos se envanecen y muestran orgullosas otras naciones.

Yo estoy íntimamente persuadido de que todo el que en su poder tuviese alguno de esos preciosos objetos, cuyo valor no consiste en su precio material, sino en el que le dá su significacion, desde luego se haria un deber en remitirlo al Museo, donde jamás perdería el derecho á su propiedad, aun cuando entrase en el dominio de la Nacion, cuya gloria es de todos.

El Supremo Gobierno destinado por su parte alguna suma para la adquisición de objetos, que aun cuando los poseedores los donasen, siempre ocasionarian gastos para su traslación,. estoy seguro de que entraria en posesion de apreciabilísimas prendas que, una vez coleccionadas, duplicarian y aun triplicarian su valor; facilitándonos además la manera de adquirir otras nuevas por medio de los cambios de duplicados que verifican los museos entre sí.

Sabida es la estimacion que en Europa tienen todas las cosas que proceden *de las Américas,* y es seguro que, aunque para nosotros no puede tener mérito, sino *lo que hemos conquistado,* bajo el punto de vista histórico y científico, mucho nos importa poseer lo que, debido á los estudios y á las investigaciones de los sábios son ya, no simples objetas de curiosidad y de estimación. sino "instrumentos" que nos sirven para proceder á la averiguacion de *la verdad,* que es el principal objeto de la Historia.

Cuando tengamos establecido este Museo, que la gratitud de la patria levantará en honor de sus héroes, él será sin duda *como el resúmen de las páginas gloriosas* que, por toda la República se encuentran esparcidas, y cuando vengan á visitarnos algunos extranjeros, al llegar á México, en lugar de ir á *Querétaro,* como hacen muchos para contemplar el *cerro* que, por una coincidencia tan casual, como significativa, anticipadamente se tituló *de las Campanas;* porque en él se debía *de tocar á muerte* al terminar la última tentativa de *dominacion extranjera* en México, á la par que la *intervencion de Europa* en los asuntos de América; les bastará dirijir sus pasos al *Museo nacional militar,* donde podrán ver algo que importa mas que el mismo *cerro: la corona del imperio á* los piés del *Aguila de Anáhuac, el cetro de Maximiliano* hecho pedazos, y formado con los trofeos tomados al enemigo en distintas épocas, este letrero que tan alto pregona la gloria de nuestra patria: .. *¡Viva la Libertad"* .. ¡Viva la independencia! ¡Honor al pueblo y al Ejército mexicano!

Inmigracion

La necesidad de atraer á nuestro país *gente útil* y *trabajadora* que estableciéndose en él contribuya al desarrollo de todos los ramos de riqueza que posee y que no se esplotan, ora por nuestro carácter poco ambicioso, ora por la indolencia, ora por las puras necesidades de la raza indígena, que es la que por lo general se dedica á la agricultura; aquella necesidad que reconoce por base la conveniencia de poblar la inmensidad de territorio de la República, ha fijado siempre la atencion de los buenos patricios y el Gobierno mismo, no solo no ha sido indiferente á esta necesidad, sino que ha creado en una de sus secretarías una seccion que espresamente se consagra á todos los proyectos que tienen por objeto la *colonizacion.*

En la mayor parte de los países de Europa sucede precísamente al revéz que en el nuestro, es decir, que hay mas gente de la que puede mantener

la tierra y aquí tenemos tierra que puede dar de comer á la Europa entera, pero que existe inculta y abandonada por falta de brazos que la trabajen.

Atraer, pues, á nuestro suelo cuanta gente sea posible, es una razon de conveniencia social, porque segun decia la Direccion de Colonizacion al Ministerio de Relaciones, en la memoria presentada en 1852, sobre el estado que en el año anterior guardaba aquel ramo y el de industria, "los inmigrantes establecidos por todo el interior, diseminados y sin formar grandes cuerpos, aumentarán la poblacion sin temor de desmembracion del territorio y habrán de impulsarla y de mejorarla y dar mayor estension á los consumos aprovechando tierras hoy eriazas é improductivas."

Por otra parte, todo el mundo sabe lo que *el cruzamiento de las razas* contribuye al embellecimiento de las mismas, y que la duracion de la vida es mayor en los individuos *de raza cruzada* que entre los que pertenecen á las *razas puras* en que todo tiende al desperfeccionamiento y á la destruccion; porque el tipo que no se mejora, indudablemente dejenera. ¿Necesitaremos traer ejemplos en apoyo de esta verdad?

En la época á que se refiere la Memoria de la Direccion del ramo de Colonizacion, que hemos citado, la falta de vías de comunicacion por mar y tierra, era el principal obstáculo que decia oponerse á la inmigracion europea y así consta en aquel documento.

Para remover aquel obstáculo se pensó hasta ¡en *la canalizacion del Atoyac!*

Hoy tenemos ya la vía férrea que une á Veracruz con México y el viaje se hace *en horas.*

Tenemos tres líneas de vapores, inglesa, francesa y americana que hacen la comunicacion con todas las grandes naciones de Europa, rápida, frecuente y económica. ¿Por qué sin embargo, no ha aumentado *la inmigracion?* ¿Por qué los trabajadores irlandeses, franceses, alemanes, belgas, suizos, por qué los *isleños de Canarias,* se dirigen á los Estados Unidos del Norte y á Cuba y á Puerto Rico costeándose su viaje á aquellos puertos, y no vienen á México?

Mucha mortificacion nos causa decirlo; mucha el tener que consignarlo en letras de molde; pero nada importa el veneno cuando junto está la *triaca* y como no nos mueve un espíritu de censura que podria hacer ofensiva, y odiosa la manifestacion; sino al contrario, nos persuadimos de que de este modo contribuiremos á que vaya desapareciendo el mal que deploramos; sin embozo, sin escrúpulo y con entera lealtad y franqueza lo diremos.

La mala voluntad, el *odio* qua á cada instante manifiesta el pueblo por los *extranjeros,* y el *espíritu de localismo* que reina aún entre aquellas

personas de mayor ilustracion, que no titubean en consignar en los periódicos aquellos sentimientos; son refractarios á la buena disposicion, á los mejores deseos, al cariño mismo conque los enmigrados vienen al país que adoptan por patria; y aquella mala voluntad, aquel ódio que se advierte aún en las clases mas elevadas de la sociedad, las cuales, sin temor, sin escrúpulo, sin refleccion lanzan al rostro del que no nació en el país la palabra *extranjero* como un epíteto injurioso y denigrante, determina á unos á no venir, y á los que vinieron á buscar la primera ocasion propicia para abandonar la tierra, que así les amarga el pan que adquieren con su trabajo, y dirijirse á cualquiera otro de aquellos países en los que no se le pregunta á nadie, de dónde viene, sino *á qué viene.*

Esto es lo que ha hecho grande á los Estados Unidos del Norte de América, pues en ellos *real* y *positivamente* se recibe al forastero como *hermano,* y esto aun cuando por razon de raza, idioma, religion, tradiciones y costumbres, sea verdaderamente *extraño al pais,* que es lo que propiamente quiere decir *extranjero.*

Pero entre nosotros ¿no se llaman *extranjeros* á los *españoles,* nuestros padres? ¿No se llaman *extranjeros á* los *cubanos,* nuestros *hermanos?* Pues qué, el hecho de independizarse de la patria potestad y de poner casa aparte, destruye los *lazos de la familia?*

Si México no hubiera hecho su independencia; ¿podria llamar extranjeros á los cubanos?

Cuiden las autoridades de cuantos modos les sea posible, de ir desterrando del pueblo esas absurdas ideas, esas preocupaciones vulgares, esos conceptos erróneos, que la verdadera ilustracion rechaza, que un ignorante y mal entendido patriotismo aconseja, y procuren ellas mismas mostrarse benévolas, propicias, indulgentes y amistosas con los que por haber nacido un poco mas acá ó mas allá de donde ellas nacieron, no son por cierto menos dignos de estimacion, si es que por sus prendas personales lo merecen.

¡Qué jamás la palabra *extranjero* se pronuncie en son de agravio, ni como epíteto injurioso! ¡Que jamás se establezcan esas divisiones entre individuos que tienen las mismas aspiraciones y tendencias y por fin único el engrandecimiento de la patria, y que si la palabra *pernicioso* es motivo bastante para arrojar del territorio á un *extranjero* (que acaso no lo es tanto como muchos de los mismos que en él nacieron) que el calificativo de *útil* las determine á apreciar, á querer, á considerar y á ser generosos y agradecidos con los que traen al país su ciencia, su inteligencia, su laboriosidad, su honradéz y el contingente de su trabajo de que todos participan y que á todos aprovecha.

Aun queda una razon más que exponer. ¿Por qué si la Constitucion reconoce como *mexicanos á los que se nacionalizan* conforme á las leyes del país, se sigue llamando *extranjeros* á los que se sabe que han cumplido con este requisito y se pone el grito en el cielo, en el momento en que se les concede un destino por insignificante que sea y se pregunta por los periódicos que si no hay *mexicanos* que puedan desempeñarle?

Pues qué, desde el momento en que se nacionalizan no son *iguales los derechos* de los unos y de los otros?

Ojalá que así fuese! Por ahora solo son mexicanos los que aqui nacieron y las cartas de naruralizacion no representan otra cosa que el poco aprecio que los mismos funcionarios públicos hacen de este titulo legal tan ilusorio como tantos otros preceptos de la Constitucion que ellos mismos nulifican y que en consecuencia, no es posible que preste garantías á la *inmigracion.*

Esto teniamos escrito cuando llegó á nuestras manos el periódico "La Libertad," en el que encontramos el siguiente artículo, que nos complacemos en reproducir, porque ocupándose precísamente de esta cuestion y conteniendo las mismas ideas emitidas por nosotros, viene á justificar cuanto á cerca de ella dejamos dicho, y como su autor es el ilustrado escritor mexicano Sr. F. G. C., no solamente no puede ser sospechoso, sino que á la vez nos proporciona la satisfacción de poder demostrar que si, como él mismo dice, hay *escritores poco avisados que se empeñan en infundir en las masas aquellas preocupaciones,* no faltan otros que, como el sellar C. tienden á que desaparezcan esos ódios injustificados que, á la vez que demuestran la poca ilustracion de los que abrigan sentimientos tan mezquinos, destruyen todo proyecto de colonizacion y hacen de México segun la expresion del señor C. *el pária de las naciones civilizadas.*

Hé aquí el mencionado artículo.

"La pluma libre.- Este periódico de Córdoba, que no brilla por el talento con que está redactado, se permite en un parrafete de gacetilla atacar á Florencia Suzarte, secretario del Tribunal Superior de Veracruz por el nefando delito de ser cubano. Sepa el coleguita que Suzarte es de muchos años atrás ciudadano mexicano, y que el empleo que desempeña es debido á su inteligencia, á su instrucción y á su honradez. La Constitucion exije que *en igualdad de circunstancias* se prefiera á los mexicanos para ocupar los puestos públicos. ¿Los redactores de la *Pluma Libre* han conocído á muchos mexicanos que estén en igualdad de circunstancias que Suzarte, que es uno de los jóvenes de más mérito que hayamos conocido? Por otra parte; ya dijimos que Suzarte es mexicano y que nuestras leyes le reconocen como tal.

"Esta torpe manía que en México se observa en que ciertas personas de pocos alcances, de echar en cara á los que nacieron fuera del país,

su orígen, como si fuera un crimen, denota una ruindad de sentimientos indigna de hombres de corazon y de inteligencia.

“El extranjero que, como Suzarte, ha venido á México á poner su inteligencia y su aptitud al servicio del país, vale veinte veces más, y es más acreedor á ocupar un puesto, que infinidad de mexicanos que convierten á la patria en granjería y que no pueden alegar otro mérito que su nacimiento, ¡tristes meritos para desempeñar empleos que deben estar reservados solo á la capacidad!

“Debido á esta preocupacion que algunos escritores poco avisados se empeñan en continuar difundiendo en las masas, México es el pária de las naciones civilizadas, y los hombres de mérito se cuidan bien de venir aquí á prestar el contingente de su inteligencia y de sus esfuerzos.

“En este país, por desgracia de él, de nada sirve que un hombre nacido en otra parte le consagre su vida que por medio de su trabajo le sea verdaderamente útil, mas útil la mayor parte de las veces que los mismos mexicanos. Siempre será el extranjero, el intruso, el hombre que recibe de los mexicanos el favor de ser admitido en su seno.

“Y qué clase de favor es éste? Examínese bien y se verá que el favorecido es el país y no el extranjero. Al extranjero debe la República, en gran parte, su civilización, su industria, su comercio. Colonias extranjeras hay, por ejemplo, la francesa, que han prestado al país eminentes servicios. Nuestras ideas, nuestras instituciones, nuestro modo de sér político y social, se debe absolutamente á la influencia extranjera.

“¿Y no es doloroso que ese nombre de *extranjero* sea arrojado siempre como un insulto al rostro de un hombre que no ha hecho mas que beneficios al país.

“Un extranjero viene á México, y con su espíritu laborioso y lleno de iniciativa establece una industria que dá trabajo á millares de brazos mexicanos. Pues este hombre no consigue borrar la deshonrosa distincion que se establece entre él y los hijos del país. Para su esposa, para sus hijos, para sus compañeros, para aquellos que han vivido de la industria que el creó, siempre es el extranjero que bien puede marcharse de un país á donde nadie lo ha llamado, á donde vino á enriquecerse con perjuicio de los mexicanos.

“Esto, además de estúpido, es infame.

“Es además poco político. El secreto de la grandeza de los Estados Unidos está en su inmensa emigracion, y esto consiste en que allí no hay distincion de extranjeros y nacionales, en que allí es ciudadano del

país todo hombre que trabaja y que le es útil con su inteligencia y con su actividad.- *F. G. C.”*

Apropósito de este mismo interesante asunto publicó nuestro estimado amigo el ilustrado escritor Señor J. M. Vigil en el periódico “El Porvenir,” el siguiente brillante artículo que reproducimos con gusto, tanto por contribuir por medio de la elocuente y persuasiva voz de aquellos dignos mexicanos á la extincion del mal que lamentamos cuanto para justificar que si hay hombres de mezquinas ideas y de sentimientos raquíticos que demostrando la poca ilustracion que les acompaña, perjudican al país por su ódio sistemático á los extranjeros, no falta quien á impulsos de un patriotismo ilustrado, salga á combatir aquellas ideas, que son la rémora de nuestra prosperidad.

Los extranjeros

“Con motivo de una cuestión, destinada á hacer gran ruido tanto dentro como fuera del país, se han suscitado acaloradas polémicas en la prensa, cosa muy natural en todo conflicto de ideas ó de intereses. Partidarios de la mas amplia libertad en la discusion, vemos con gusto que ésta se ha llevado hasta sus últimos límites, sin cuidarnos del carácter ni de la procedencia de las personas que en ella toman parte, porque si algo hay universal y cosmopolita es la ciencia y la razon, y porque estamos ciertos de que el único medio para que la opinion se ilustre, es que se debatan públicamente las cuestiones que á todos interesan, pues ha llegado á ser un proloquio vulgar que de la discusion brota la luz. Sin embargo, para que esas tuchasoe ideas produzcan un buen resultado, es preciso descartar de ellas todo lo que tenga por objeto herir á la persona, sea atacándola directamente, ó bien tratando de imponerle silencio por medio de la amenaza ó de reproches que nada tienen de conducentes al punto que se ventila.

De aquí procede la extrañeza que siempre nos ha causado el ver que en algunas polémicas, como en la que al principio señalamos, se haga valer como razon toral en contra de un adversario, la de que sea extranjero, disputándole y hasta negándole el derecho que tenga para emitir su opinion en cuestiones que afectan á nuestra política interior. Un reproche de esta naturaleza, no solo nos parece contrario á la razon, contradictoria al espíritu de nuestras libres instituciones, sino que tiende á favorecer una preocupacion perjudicial, que todos los escritores ilustrados, especialmente los que pertenecen á la escuela liberal, deben procurar combatir, porque ella forma uno de los muchos resabios que nos quedan del retroceso y del fanatismo.

Vivimos, en efecto, en un tiempo en que la palabra extranjero no tiene ya la significacion que quiere dársele en medio de un acaloramiento irreflexivo.

El espíritu de nuestra civilizacion, los progresos adquiridos, no permiten ya echar en cara á un hombre su orígen ó su procedencia, oponiéndoseles como un obstáculo para que manifiesten con entera franqueza su modo de sentir sobre cualquiera materia. Si su juicio es errado, si es injurioso, nada tiene que ver en ello la cuestion de extranjería, porque esos son defectos en que todo hombre puede incurrir, sea cual fuere el país en que ha visto la luz primera, y en tal caso quedan las armas de la razon y de la lógica para batir y vencer al que de ellas se ha separado, sin necesidad de apelar al pobre substerfugio de alegar cualidades accidentales y que afectan únicamente á la persona.

Se nos dice tal vez que un extranjero no puede tener al país el mismo afecto que un mexicano, ni interesarse de la misma manera en su porvenir, ni conocer con toda exactitud nuestros antecedentes y nuestras necesidades; podrá ser todo eso, pero de ahí no se infiere de ninguna manera que el extranjero cometa una falta que merezca tachársele, al expresar libremente sus opiniones. Nosotros discurrimos de otra manera, pues creemos que esos defectos prueban precisamente lo contrario de lo que se pretende, como no nos será difícil demostrarlo.

Efectivamente, la circunstancia de que una persona sea extraña á nuestras cuestiones domésticas, la coloca en una condicion de imparcialidad, que hace presumir que su juicio sea mas desapasionado, y que en consecuencia se acerque mas á la verdad y á la justicia. Sucede en esto lo mismo que pasa en los negocios de particulares. ¿Se cree por ventura que el miembro de una familia juzgue con mas calma y con mas acierto las cuestiones que directamente le afectan, que una tercera persona que no tiene liga alguna con las partes contendientes? Esto explica ese interés particular con que todos vemos las apreciaciones que la prensa extranjera hace de nuestros hombres y de nuestras cosas; porque cualquier juicio favorable que en ella encontramos, tiene para nosotros un doble valor, puesto que es mas imparcial, mas severo, y por consiguiente, mas libre de toda preocupacion.

Verdad es que solo nosotros los mexicanos, por orígen ó por naturalizacion, tenemos el indispensable derecho de dirimir nuestras contiendas, segun nuestras necesidades ó nuestros caprichos. Esta es una regla á la que no ponemos limitacion de ninguna clase. Pero de aquí á pretender que nadie mas que nosotros tenga derecho á formular un juicio sobre nuestras cuestiones hay una distancia inmensa. Cualquiera objeccion que sobre este particular pudiera hacerse, está ya contestada de antemano por los defensores de la libertad del pensamiento. ¿Qué mal puede seguirse de que una persona á quien la suerte hizo nacer en lejanas tierras, que habla distinto idioma ó profesa diversas ideas á los que entre nosotros dominan, se exprese en este ó aquel sentido respecto de nuestras cuestiones interiores? ¿Se teme el juicio que de nosotros pueda formarse en el

extranjero? Pero esto seria abrigar muy poca fé en la justicia de nuestros actos: porque si ellos son buenos, todas las calumnias del mundo no bastarán para desvirtuarlos; y si son errados, ni el silencio ni las alabanzas harán cambiar sus necesarias consecuencias. ¿Se cree que esta clase de apreciaciones produzcan algun conflicto que comprometa la paz pública? Esto seria tener muy poca idea de nuestro pueblo y de nuestra sociedad, que han dado suficientes pruebas de cordura para demostrar que ningun peligro encierra la mas absoluta libertad de la prensa.

Concluyamos: cuando en la conciencla de todos los mexicanos progresistas, existe la convicción íntima de que una de nuestras mayores necesidades es el aumento de pobladores, y que ésta solo puede satisfacerse atrayendo del exterior una inmigracion abundante, no es el mejor medio de estimular el echar en cara al que viene de fuera el epíteto extranjero, comenzando por disputarle un derecho natural que nuestras leyes reconocen. Ya que nuestra pobreza nos impide el poner en práctica los grandes medios que nuestros vecinos emplean para atraer á los emigrados, ofreciéndoles toda clase de recursos y ventajas, á fin de que se arraiguen en nuestro suelo, procuremos al ménos no alimentar la preocupacion que en México se abriga ódio y mala voluntad contra los extranjeros, lo que necesariamente alejará de nuestras playas esos brazos y esos capitales que tan grandes bienes producirían á la patria. Oigamos con calma á todo el mundo, á reserva de hacer lo que mejor nos acomode; trabajemos en realizar una verdadera hospitalidad en vez de hablar de ella: este es en nuestro concepto, el medio mas seguro de marchar por la vía de ese progreso positivo, que es el único que puede llevar á la patria al apogeo de la civilizacion.”

Agricultura

Si á trueque de ser original hubiese de privar á mis lectores de los sábios y prudentes consejos que un ilustrado economista, el Sr. Alonso, daba en cierta ocasion á los jefes políticos de su país, apropósito de la necesidad que les encarecia de fomentar la *agricultura;* seguramente no procedería yo en este caso, con la lealtad y con la buena fé conque me he dedicado á escribir este libro, en que positivamente no aspiro á otra cosa que á prestar á las autoridades de mi país todos los servicios que me sean posibles, lo que habré de conseguir, sin duda, trayendo á este mercado el *fruto del cercado ageno,* cuando me penetre que en el de mi *huerto* no concurre la bondad que se necesita para presentarlo al consumo.

Por otra parte, aquellas razones que se hallan al alcance de todo el mundo, adquieren mayor autoridad cuando se escuchan en boca de *personas* respetables que no tienen mas interés que el del bien á que aspiran y que no pueden menos que inspirarnos la mayor confianza, supuesto que no las estimula otro interés que el amor de la patria y el bien de sus conciudadanos.

Aplicando á las autoridades de nuestro país las recomendaciones que á las del suyo hacia el Sr. Alonso, se verá que no hay por mi parte tampoco la presuncion de querer enseñar á nadie por creerme mas entendido, supuesto que, como anteriormente tengo dicho, seria verdaderamente ridículo y pedantesco pretender dar lecciones á aquellos de quienes indudablemente puedo recibirlas.

En este libro no me propongo mas que consignar toda saludable doctrina que pueda ser provechosa á *los que gobiernan,* los cuales al enterarse de ellas, si las encuentran conformes con sus convicciones, tendrán una verdadera satisfaccion al verlas confirmadas: si alguna idea nueva encontrasen y creyesen conveniente adoptarla, me seria grato y satisfactorio, pues á este fin la propongo; y si no estuviesen de acuerdo con lo propuesto, entre lo que yo digo y lo que ellos piensan, se establecerá una *discusion in pectore,* de la que siempre brotará *la luz,* que no es mas que el convencimiento y la seguridad que se desprende del análisis.

Si creyesen erróneas ó absurdas algunas de mis indicaciones, seguramente que no las seguirán y no habré de enojarme por ello;

Acaso pretendo ser *infalible?*

La necesidad de fomentar la *agricultura* se hace sensible en todas partes, pero acaso en ningun país como en el nuestro sea esta una de las necesidades mas imperiosas por razones tan palpables, que ni siquiera me creo en la necesidad de indicarlas; el Gobierno bien lo comprende y para dar un testimonio de que esta necesidad no ha podido escapar á su inteligencia sostiene *una Escuela de Agricultura* que, en mi humilde opinión; es como muchas de nuestras instituciones: *verdadera cuestion de lujo.*

Sentados estos precedentes, oigamos ya al Señor Alonso. Dice éste:

“Para fomentar la agricultura de una manera eficaz y directa, conviene que un Jefe Político conozca todas las exigencias de ella; que se penetre por principios de que las fatigas del labrador sostienen todas las comodidades de la vida, desde el palacio de los reyes hasta la cabaña del pastor; veamos como en el cultivo de las hilazas están las preciosas y delicadas telas que envuelven nuestros cuerpos desde el momento de nacer: mirad esas lonas y jarcias, producto de aquella cosecha, cuál dan movimiento y seguridad á nuestros buques, á nuestras escuadras.

“Es la agricultura la que nos proporciona en la cria de ganados lanares, esos ricos paños que ostentamos en nuestros vestidos, que lucimos en nuestros tapices: las maderas de construcción, las preciosas para artículos de lujo, el mantenimiento, en fin, de todos los séres, vienen de los productos

del campo, y en ellos vive el comercio, por ellos andan las fábricas: las ricas y lujosas telas vienen de la tierra donde se cria la morera que dá alimento al laborioso gusano de seda; por esto quisiera ver en los jefes políticos el amigo del honrado labrador, al cual le estarian muy bien ciertos premios, ciertos privilegios, toda vez que perfeccionase sus cosechas, y cuando se vé que los labradores rebajan el precio de algun fruto por haberse dado todos á su cultivo y por consiguiente atraídose la abundancia, cumple á la autoridad protectora escitar á los cosecheros para que se dediquen á otros cultivos, y aquí está el tacto, aquí el saber de semejantes autoridades, á fin de proponer premios y distinciones para fomentar y proteger á los cultivadores de terrenos, llevando las recompensas hasta á la excension de tributos por tiempo dado, pues gana el tesoro público mucho mas dispensando á veces estos privilegios, que imponiendo contribuciones. Deber de un jefe político es tener en cuenta, para separarlo de sí, aquel equivocado sistema que administraciones erróneas establecieron dispensando al comercio y á la industria únicamente cuantos favores han sido inimajinables en premios y franquicias altamente perjudiciales al labrador, como si el comercio y la industria fuesen las únicas fuentes de la riqueza pública, sin conocer que para la agricultura, ó mejor dicho, contra la agricultura se fulminaron los mas onerosos tributos, saliendo de la gente del campo las contribuciones y pechos mas duros, porque ellos tambien han surtido con sus brazos las fuerzas militares durante tantas guerras, pues pocas veces pueden librarse de la suerte de soldados, y así viéramos que en todos los apuros en que la nacion se encontrara, si de dinero fuesen, las intendencias han tenido por mas segura la contribucion del labrador y por los pueblos han derramado aquellas autoridades sus alocuciones y sus pedidos con mas perseverancia que por las ciudades, en las cuales han sido y son siempre muy cuantiosos los atrasos en todo género de débitos; y las repetidas quintas decretadas en las diversas fases de la revolucion, gente dedicada al arado, cambiaron la esteva por el fusil esterminador.”

“Conozca, en fin, un jefe político que la agrícultura es el alma del comercio y de la industria y que, sin ella, es decir, sin protejer en la nacion aquella, forzosamente los otros ramos para vivir y medrar han de buscar en efectos extranjeros sus elementos de giro.”

Demostrados los beneficios que provienen de la agricultura, importa á nuestras autoridades poner de su parte todos los medios posibles para fomentarla, supuesto que favoreciendo aquella se favorecen á la vez los intereses de la industria y del comercio, es decir se favorecen los intereses generales del país.

Una de las cosas en que de preferencia debe fijar su atencion toda autoridad verdaderamente ilustrada, es en desterrar *las rutinas* que son las enemigas naturales del progreso.

En el perfeccionamiento de los instrumentos de labranza y en el sistema de cultivos consisten principalmente los adelantos de la ciencia agrónoma; pero, cuánto trabajo nos cuesta el convencer á un labrador de que debe abandonar su viejo arado de bueyes para sustituirle por el moderno de ruedas y de vapor!

Ocasion es esta de que llamemos la atencion de nuestras autoridades sobre en particular interesantísimo por la influencia directa que tiene en las tareas agrícolas y en el fomento de las crías, ora sea que se trate de la raza bovina, ora del ganado caballar y mular.

Me contraigo á la necesidad de impedir por medio de multas y hasta de prision, si fuese necesario, el trato cruel y brutal que se dá á los animales, de los cuales se exige mas de lo que razonablemente es posible, sea que se trate de aprovechar sus fuerzas, sea que se explote su resistencia.

Es bien sabido que en Europa existen *sociedades protectoras de los animales,* y que en los Estados Unidos del Norte, aunque no hay estas sociedades, los animales reciben un trato bondadoso y compasivo en que estriba el secreto del desarrollo y hermosura que ostentan en aquel país todas las especies y muy particularmente las de la raza caballar y bovina.

En algunos Estados de nuestra República los animales reciben un trato tan cruel que aun me horripilo al recordar las escenas que *he presenciado* y las narraciones que los labradores indíjenas me hacian de los medios empleados para conseguir la domesticidad de los animales.

En tal virtud, diríjome particularmente á las autoridades de aquellos para que, en beneficio de la agricultura y particularmente de los mismos intereses de los hacendados, se dirijan á éstos recomendándoles prevengan en sus respectivas haciendas á los mayordomos y encargados de ellas, la mayor vigilancia posible para que los animales se traten de la manera piadosa y conveniente que es necesario, no solo para su conservacion sino para que puedan prestar mejores servicios que los que prestan, atendidas á que no son iguales las condiciones de un animal fuerte, robusto, sano y bien mantenido, á las que acompañan al que de suyo es raquítico y que además está hambriento, débil y maltratado.

Raro es el buey, caballo ó mula, de los que en dichos Estados se destinan á las faenas rústicas y particularmente *al tiro* de las carretas ó carretones del campo, que tenga la cola ó el rabo entero.

¿Y en qué consiste esto, se me dirá?

En que aquel es el punto en que los infelices animales reciben el castigo. Para hacerlos andar, los aurígas con la mano izquierda les toman la cola, la doblan fuertemente en forma de arco y pegándoles sin cesar, en la

parte convexa con un pequeño palo que llevan en la derecha, los azotan no solo hasta hacerles una llaga en aquel punto, sino hasta quedarse, como nosotros lo hemos visto mas de una vez, con la mitad de la cola en la mano.

Si el pedazo de rabo que les queda resiste una segunda operacion, vuelven á quebrárselo del mismo modo y cuando queda muy pequeño, no por eso dejan de doblárselo para que el dolor intenso que esperimenta el animal le obligue á arrastrar al triste armazon de huesos á que se halla reducido. Cuando se le abre el narigon á los bueyes, los tienen colgados por él á un árbol *tres dias* sin comer, ni beber, *para que se amansen.*

A los toros que envisten *les cosen los párpados* y así los tienen en el campo hasta que se amansan.

Cuando van á ordeñar las vacas, les lían las cuatro patas y lo primero que hace el ordeñador es arrimar un monton de piedras *para pegar en la boca á los becerros* luego que intentan acercarse para mamar, de que resulta que *quebrándoles* los dientes y dejándoles adoloridas las quijadas despues, aunque estén sueltos *maman poco.*

Nosotros, vimos una tarde una vaca que entre cuatro indígenas arrastraban por la calle donde viviamos: el animal era precioso, robusto, la piel pintada de blanco y negro: pero la sangre que la teñía, materialmente ocultaba bajo de ella la piel del animal.

Uno de los conductores traía en hombros el becerrito, precioso como la madre, pero estenuado, jadeante y casi muerto de fatiga. La vaca traía 10 leguas de camino y sus mujidos y los saltos que daba cada vez que le tomaban la cola ya casi desprendida de su *maslo á* fuerza de palos, partian verdaderamente el corazon. Al llegar la vaca á la esquina se echó, ó mas bien cayó, cuando por última vez quisieron doblarle la cola, aquella se quedó en la mano del bárbaro que la azotaba, éste se puso á discurrir nuevo modo de castigarla, pero ya era innecesario. La vaca estaba muerta. Con referencia á este asunto, dijo el *Siglo XIX* y reprodujo *El Imparcial* de Chiapas en su número del 10 de Marzo de este año, lo siguiente.

Piedad para los animales

En los países cultos, los dueños de cabalgaduras, animales de tiro y otros que ocupan para sus trabajos y les ayudan á formar sus capitales y á pasar la vida, se empeñan en alimentarlos y en cuidarlos bien, demostrando con esto que conocen su interés personal.

Da gusto ver en los Estados Unidos, en Europa, y especialmente en sus ciudades, los hermosos caballos que usan los carreteros y hasta las gentes mas pobres que se dedican á las mas humildes ocupaciones.

Esos animales se encuentran lozanos, lustroso el pelo por el aseo y sus arneses en el mismo estado, pues que sus dueños comprenden que todo eso contribuye á proporcionarles una subsistencia segura. Los carros están atendidos con el mismo cuidado, untados en sus ejes, para que los animales con menos trabajo los puedan llevar, y todo en el mejor órden.

Causa pena ver entre nosotros, por lo general, que sucede lo contrario con los que se dedican á ocupaciones semejantes. Los veículos y arneses se hallan en el peor estado; las mulas y caballos flacos, estropeados, demostrando el hambre y hasta con mataduras ó llagas, que son la prueba mas grande del criminal abandono, del desconocimiento de los intereses propios.

A esos animales que se hallan en tan fatal estado, se les hace soportar una carga superior á sus fuerzas, ó se les obliga á tirar un pesadísimo carro de cuatro ó dos ruedas que se encuentra bajo las peores condiciones, y si es de estos últimos, la carga se coloca toda, arrimándola sin inteligencia ó en la parte anterior, ó en la posterior, sin que guarde el conveniente equilibrio sobre el eje, por lo que en el primer caso, las mulas del tronco tienen que soportar la mayor parte del peso de dicha carga, además de hacer el tiro para arrastrar el carro. En el segundo caso, esos mismos animales casi están levantados por el cincho con que se hallan sujetos, porque el peso que lleva el carro en la parte de atrás, levanta las varas á que están unidas las cabalgaduras, que con un inconveniente de esta clase tienen mayores dificultades para desempeñar el trabajo á que se les destina, viéndose forzadas á no poder andar especialmente cuando encuentran en las calles ó caminos la multitud de baches que tambien por abandono no se tapan.

En ese momento los bárbaros conductores usan del chicote, del palo donde está adherido, de las piedras y de cuanto se halla á su alcance, para obligar á los pobres animales á que anden enmedio de los inconvenientes con que tropiezan por la ignorancia de sus verdugos.

El menos avisado comprenderá que es imposible que una mula ó caballo haga el tiro fijando en el suelo sus cuatro piés con firmeza á la vez, que levanta el cincho á que está ligado en las varas, porque la carga se halla atrás del carro y éste ha perdido su equilibrio.

En medio de esa descarga de golpes, se oye otra de blasfemias y desvergüenzas, que sin respetar al público, á las señoras y á los niños, profieren los carreros, contra los animales que no pueden llevar un carro superior á sus fuerzas y en el que se hallan además los objetos que conducen, malamente acomodados.

Causa pena recordar que los soldados franceses en tiempo de la invasion, nos daban ejemplos del cuidado y esmero con que deben atarse los caballos y toda béstia de carga.

Entre nosotros, recordamos, que á semejanza de lo que se practica en otros paises civilizados, se estableció en esta capital para favorecer la conservacion de los animales y vigilar á cerca de que los trabajos que desempeñan, sean de una manera conveniente, una sociedad que tenia por objeto esa vigilancia con la suficiente autorizacion para remediar los males. Nos parece que á los principios, esa reunion de personas benéficas dió un buen resultado, pero despues no hemos sabido á qué atribuir el aumento del mal que deploramos, sin que haya quien lo contenga.

A nuestro juicio basta, en casos extraordinarios, la simple acción de una buena policía, para evitar esas hechos escandalosos de barbarie de los conductores de carros, que en vez de alimentar á sus animales y por cuyo trabajo ellos comen, no se les permita descargar esa lluvia de golpes y de blasfemias que ofenden altamente la moral y atacan las buenas costumbres, imponiéndoseles tambien una multa porque obligan á conducir á dos acémilas un peso que apenas seria soportable para seis. En una sociedad bien organizada, disposiciones como la de que hablamos, se fundan en los sentimientos naturales de humanidad, en la justicia, en el conocimiento del buen proceder y en la conservacion del árden público, del que depende el bienestar social.”

Esperamos que se nos haga la justicia de creer que no nos mueve un malicioso espiritu de critica ni de murmuracion, pues en este caso harto tiempo hace que hubiéramos podido ocuparnos de escribir en aquel sentido; pero asi como no lo hemos hecho hasta ahora, porque no teniamos por qué, ni para qué, creeriamos faltar á la intencion que nos guia al redactar este libro, si pasáramos en silencio, hechos que tienen necesidad de un pronto correctivo en beneficio de los interes de aquellos Estados, que diariamente progresan y en donde la civilizacion encuentra terreno propio y abonado.

Correos

Aunque afortunadamente este es uno de los ramos de la administracion que mejor servidos se encuentran entre nosotros, merced á la empeñosa solicitud que en su mejora tiene demostrada el digno y pundonoroso administrador general *Sr. D. Pedro de Gerev y Garay,* no habremos de pasar por alto una materia que, por su misma importancia nos impone la obligacion de consignarla siquiera sean unas cuantas lineas, para que conste que no se nos oculta todo el valor que tiene y la atencion que suponemos han de concederle las autoridades.

Siendo, pues, irreprochable la marcha que este ramo sigue y estando en la conciencia del público que cuanto es posible hacer para que el servicio se verifique con la debida regularidad, tanto se hace, asi por parte del jefe superior que le administra, cuanto por la de los activos é ilustrados

empleados que eficazmente secundan sus acertadas disposiciones, nos limitaremos á recordar á los Gobernadores y Jefes Políticos la obligacion que tienen de hacer que á la *correspondencia pública* se le guarde todo el respeto que ella demanda y que de todos y cada uno de sus gobernados comprendan este mismo respeto; por que, no hay razón, ni circunstancia alguna que disculpe la criminalidad de la violacion de lo que propiamente es un sagrado, pues *nada es mas grave entre los hombres que el secreto de sus pensamientos.*

"Llevan los correos, dice un autor, intereses de honor, de gloria, proyectos de especulacion, contratos de suma trascendencia á las familias, á los pueblos, á la nacion entera y todo esto puede atacarlo un reducido número de gentes, si, abusando de su autoridad, atacan la correspondencia."

El nombramiento, pues, de empleados para un ramo de tanta trascendencia y responsabilidad, debe recaer en personas de notoria virtud, honradez y moralidad; porque estando en poder de un malvado la facultad de intervenir en tan delicado asunto y de apoderarse de los secretos de todos, especialmente si se trata de individuos ambiciosos y revolucionarios, que no se detienen ante ningún obstáculo y que *por medrar,* son capaces de sacrificarlo todo, incluso su propia reputación y concepto, bien fácil es comprender cuántos son los daños que las puede ocasionar y cuanta la inconveniencia de un empleado de tales condiciones.

Tan gravemente contemplo yo los correos, dice un entendido escritor, cuanto que quisiera para sus servidores otras pruebas que las exijidas hasta hoy, pruebas de pública virtud, pruebas de secreto, al mismo tiempo que castigos ejemplares para los infractores."

Y mas adelante dice el mismo "los empleos: del ramo que nos ocupa, conferirse deben con tal detenimiento y circunspeccion, que el solo hecho de titularse *empleado de correos,* sea la que quiera la categoría en ellos, llevase en sí desde luego la ejecutoria de una pública confianza.

Una observacion que, tratando de este asunto, hizo el ilustrado Sr. D. M. Alonso, habíaseme ocurrido tambien á mí y la hubiera consignado en este libro con la ruda franqueza del que no pretende ofender, sino que trata de mejorar, á no ser porque habiendo hablado en lo particular con el mencionado Sr. Garay y Garav, que tan entendido es en la materia, se me dió una esplicacion que me dejó del todo satisfecho.

Me refiero á la cuestion de *certificados.* Chocábame el que yendo en una misma balija las cartas *certificadas* y las que no se certifican, solo se diese al público seguridad por las unas y no por las otras, es decir, que se garantize la entrega de *las que pagan mas* y no la de las que *pagan menos.* Pero el Sr. Garay tuvo la amabilidad de hacerme comprender que

la seguridad de la entrega no depende de la mas ó menos cantidad que se paga por el porte, sino de que la carta *no certificada* se pone en lista y puede sacarla cualquiera, de intento ó por equivocacion; ó bien, si la lleva el cartero, por venir domiciliada, éste la deja en manos de cualquier individuo de la casa, quien, por cualquier accidente puede extraviarla; en tanto que la carta certificada, como no se entrega, sino previo recibo de la persona para quien viene, no hay temor alguno de que se pierda, pues lo mas que puede suceder, si no hay quien quiera recibirla, es que vuelva al punto de donde partió.

En esto de las cartas hay como en todo, quien especula á costa del daño ajeno, es decir, que no falta quien se ejercite en extraer cartas que no les corresponden, bien por apropiarse los valores que algunas contienen, bien por recibir la gratificacion que muchos interesados ofrecen por recibir la carta que desean con ansiedad.

Fíjese la autoridad en esta clase de especuladores y castigue con mano fuerte á los que, por el cebo de una mezquina gratificacion, no se detienen ante la criminalidad que envuelve el hecho de violar la correspondencia pública y de penetrarse de asuntos y de secretos ajenos.

Por no hacer mas extenso este capítulo no insertamos en él algunas de las disposiciones que en distintas épocas ha dictado el Gobierno para el mejoramiento del servicio de correos y muy particularmente la de fecha 12 de Agosto de 1871 escrita por el Sr. Castillo Velasco que contiene este préambulo.

“El C. Presidente de la República ha fijado su atencion en las repetidas quejas que la prensa dirije contra el servicio de correos y como quiera que este ramo se halla por la ley al cuidado y proteccion del Supremo gobierno, y siendo por lo mismo un deber de éste no solo vigilar por que se observe en él la mas estricta seguridad en la conduccion de la correspondencia, sino tambien fomentar su desarrollo con la plantacion de aquellas medidas que den por resultado su mejora en bien del público, ha querido entrar en el exámen, del estado que en la actualidad guarda el correo con el fin de dictar las providencias de su resorte á fin de desterrar los abusos que pudiera haber y conseguir al mismo tiempo algunas mejoras en este importante ramo de la Administracion .

“Con este motivo, considerando el C. Presidente que la seguridad de la correspondencia es lo primero que debe procurarse, obsequiando de este modo el precepto constitucional que la sanciona; que al declararse por la Constitucion inviolable la correspondencia pública que circula por las estafetas, lo hizo de una manera absoluta, y que, por lo mismo, bajo ningun pretexto puede hacerse en ella ningun registro, *sin cometer un grave atentado.”*

Vemos con gusto que el Supremo Magistrado de la Nacion al fijar su atencion en el importante ramo de correos su primer cuidado ha sido recomendar la seguridad en la conduccion de la correspondencia y en la ínviolabilidad de aquella, recomendada en lo absoluto por nuestra bien meditada Constitucion.

La disposicion que hemos citado, se publicó el año de 1871 y en el de 1872 entró á desempeñar el cargo de administrador general el Sr. Garay y Garav, desde cuya época, fué que principiaron á publicarse las *memorias* que anualmente dan cuenta del estado de aquellas rentas.

Aquel celoso y apreciable funcionario en la Memoria presentada al ministerio de Gobernacion relativa al estado administrativo y económico del correo en el año fiscal de 1875 á 1876 refiriéndose á este particular dice:

"Por último, la noticia marcada con el número 9 es una reseña, á que me he contraído en el cuerpo de este informe y que se contrae á los casos de intercepcion y violacion de la correspondencia por las fuerzas sublevadas. Triste es consignar en un documento público de tanta circulacion como lo es la memoria de esa secretaría, hechos que argullen un estado de semi-barbarie y el desprecio de todo respeto á la moral y á la ley; pero con ese documento que solo es la recoleccion de los partes que se han estado publicando en el periódico oficial, la administracion de correos contesta á los cargos lijeros é injustificables que se le hacen en lo particular y por la prensa, á causa del extravío de correspondencia debido á fuerza mayor y que no entraña responsabilidad para los empleados de las oficinas, ni para los conductores de balijas."

De estos desgraciados muchos han sido asesinados y así consta tambien en el propio documento en que el expresado señor administrador general dice:

"Al elevarlos al Supremo Gobierno, (los estados que acompañan á la Memoria) es por demas espresar!e la pena y el desagrado que no puede menos de inspirar á un funcionario soilicito en el cumplimiento de sus deberes, el cuadro lastimero que la actual revolución ha trazado del correo, enzañada especialmente contra él, convirtiendo una institucion de progreso, civilizadora y benéfica, prospera y floreciente ayer, en mala arma de partido, caida en descrédito y empobrecida hoy, cuadro doblemente desconsolador y siniestro, si de su fondo sombrío se destacan las figuras sangrientas de algunos administradores, agentes y conductores de balijas, asesinados como lo han sido en algunos lugares, por solo el buen servicio que unos y otros han prestado, no á la politica, sino á la sociedad."

Cumple á las autoridades para quienes escribimos, ya que otra intervencion no tengan en este ramo que cuenta con empleados propios y que se rije por ordenanzas y leyes especiales, que se han dictado para conseguir su mejoramiento y perfeccion, el que se manifiesten severas y castiguen con todo el rigor de la ley á los que interceptan las balijas y roban la correspondencia pública, pues no menos criminales que los plajiarios son los que violan el sagrado de la correspondencia en que tantos y tan importantes intereses se encierran.

En el cuadro á que el Sr. Garay se refiere se registran 423 robos y violaciones de correspondencias habidos desde el mes de Julio de 1875 á Junio de 1876. Esto es verdaderamente triste y desconsolador para el país que, por otra parte, tiene justificada toda la ilustracion que le acompaña, y solo encuentra escusa en la aberracion y los atentados á que conduce la exaservacion de las pasiones políticas.

Hablando el Sr. D. Guillermo Prieto, á quien el ramo de correos de esta República ha sido deudor en otra época de grandes y de importantes reformas, sobre la manera con que se atiende á este servicio la vecina república, dice en su obra "Viaje á los Estados Unidos," pág. 237, lo que sigue:

"El servicio de la ciudad (San Francisco de California) se hace por pequeñas cajas de fierro, fijas en las columnas que sostienen los faroles del gas. Tres veces al dia recojen la correspondencia de esos buzones los carteros, y tres veces reparten las cartas con la mayor puntualidad.

"La proteccion al correo es decidida; no hay circunstancia alguna por grave que sea, que embarace su tránsito, y cuando el cerco es mas vigoroso, por ejemplo, en un incendio, el correo se abre paso con solo anunciarse." "A veces, mejor dicho, con mucha frecuencia, se llenan las cajas ó buzones de la correspondencia que está en las calles; el público no se detiene por eso, continúa poniendo cartas y periódicos sobre la tapa de la caja, á la vista y al alcance de todo el mundo, sin que se dé el caso de que se pierda una carta, ni de que nadie se atreva á tocar aquellos papeles, puestos bajo el sagrado de la confianza pública. Este solo rasgo hace la apologia de un pueblo."

Asilos de Pobres

Sabido es que *la mendicidad pública* no solo es un testimonio de la incuria y de la apatía de los que gobiernan, sino una constante amenaza contra la paz y las instituciones, siendo el verdadero foco de donde parten todas las ideas disolventes que tienden á la desorganizacion de la sociedad, á quien reprocha la desigualdad que se advierte en el reparto de la riqueza. Esta desigualdad sensible es la que pretende reformar *la comuna.*

Si los particulares, al penetrarse de las necesidades y miserias que afligen á los que se ven en la dura necesidad de mendigar su sustento, á impulsos de sus sentimientos piadosos y caritativos, se esfuerzan en aliviar aquellas miserias y socorrer tan apremiantes necesidades, cómo el Gobierno, que tambien tiene su moral, y que, como padre del pueblo, tiene que interesarse en su suerte, puede ser insensible á sus dolores y volver la espalda, cerrando los oídos á sus lamentos?

¿Puede haber un espectáculo mas repugnante que el de esos pobres tullidos, que á manera de béstias se arrastran por el suelo; que interrumpen el tráfico de las gentes y que se hallan expuestos ellos mismos á cada paso, á perecer bajo las patas de los caballos ó estropeados por las ruedas de un coche?

y ¿qué diremos del cuadro que se ofrece á la vista á las puertas de los templos, particularmente á las de nuestra Catedral en los dias de fiesta?

Aquel grupo de enfermos, de mancos, ciegos, cojos, y tullidos, envueltos en sábanas puercas y malolientes, recostados en sillas que, volteadas, toman el aspecto de camas y literas, cuyas súplicas y ayes lastimeros dañan los oídos y afectan el corazon de los devotos; aquel grupo decimos qué no dá el mas fehaciente testimonio del indiferentismo de las autoridades y de que la policía no cumple en este caso con el mas importante de sus deberes?

Pero ¿á dónde, se nos dirá, quereis que la policía conduzca á esos desdichados? ¿Tenemos acaso algun *asilo* á donde puedan encontrar sus necesidades pronto y eficaz remedio?

Pues si no tenemos ese *asilo;* si no hay un verdadero *Hospicio de pobres,* he aquí que hay que trabajar con todo empeño en levantarle; porque *la mendicidad pública* no puede tolerarse, cualquiera que sea el punto de vista bajo el cual se la considere, sin que cedan en desprestigio de las autoridades las consideraciones que nacen de la existencia de esa plaga social.

La miseria ó es positiva ó es ficticia. En el primer caso, hay que socorrerla, en él segundo, hay que castigarla.

Bien sabemos que en todas las grandes ciudades el mendigar *es un oficio* y que hay organizadas sociedades de mendigos, que saben fingirse ciegos, y figurarse llagas y aparentar ser cojos, con otras mil supercherías para escitar la caridad y hacer mas abundante la limosna .

El poeta *Espronceda,* al pintar “El Mendigo.” con su natural escepticismo nos puso de manifiesto en una sola cuarteta la moral y la filosofía de los pedigüeños de profesion.

“Mio es el mundo: como el aire libre,
Otros trabajan por que coma yo;
Todos se ablandan si doliente pido,
¡Una limosna por amor de Dios!”

Bajo este punto de vista, que es el segundo bajo el cual puede ser considerada la mendicidad pública, esto es, cuando el pillaje y la holgazaneria hacen de ella un ejercicio, y un ejercicio criminal, supuesto que los bribones que á tal industria se entregan, privan del pan de la caridad á mas de un desdichado que realmente tiene necesidad de la limosna, se hace indispensable *encerrar,* que ya no socorrer, en el Hospicio, á individuos que todavía fuertes, sanos y robustos, como mas de cuatro que conocemos y que mis lectores de la Capital conocen, pasan la vida pidiendo *por no querer trabajar,* cuando todavía podrian ganarse honradamente la vida empleándose en tareas en que hasta los que realmente están baldados pueden ocuparse.

Los *Hospicios,* cuando están bien montados, por virtud de los talleres que en ellos se establecen, no solo producen para sostenerse, sino que á veces suelen dejar un sobrante que se reparte entre los mismos asilados. En los Hospicios á todos los pobres que en ellos se recojen se les dá qué hacer y ocupacion, conforme á su posibilidad; pero *todos trabajan,* lo cual quiere decir que todos producen.

Así, por ejemplo, los pobres del *Hospicio de San Bernardino* se ven en Madrid cuidando de las sillas que existen en las Iglesias y que se arriendan en beneficio de los pobres, llevando un mechan encendido en la mano para prestar en las calles y en los paseos lumbre á los fumadores, quienes, por este servicio, les retribuyen con alguna pequeña moneda y en cuánto á los talleres que dentro del Hospicio ecsisten, se hacen *verdaderos primores* en juguetes de madera y otros artefactos que rinden una pingüe renta al establecimiento. Y ¿porqué no habría de hacerse lo mismo entre nosotros?

¿Quién seria capaz de calcular lo que entre nosotros podrian producir las mil curiosidades para las que nuestro pueblo es especial y única?

La estimacion que tienen en el extranjero las *curiosidades mexicanas,* si de ellas se estableciese depósito en las principales plazas mercantiles, darian resultados verdaderamente satisfactorios.

Las *figuras* de *barro* y las *de cera* son tan apreciadas, que nosotros hemos visto pagar *doscientos pesos* por *una corrida de toros* que se componia de doce grupos.

Confeccionándose estas obras decididamente *para el extranjero* se trabajarian con todo esmero y ellas, al par del resultado pecunario,

producirian otro mayor respecto al crédito que traerian al país, contribuyendo á su buen nombre; porque hablarian muy alto, no ya del talento y del genio artistico de los mexicanos, que es bien conocido, sino de su laboriosidad y de su inteligencia.

En este, como en otros muchos de los proyectos que hemos venido consignando en este libro, para poderlos llevar á término solo se necesita, pero indispensablemente, una cosa: *querer.*

iQue la *mendicidad pública,* pues, desaparezca cuanto antes de entre nosotros, porque ella verdaderamente es contraria al buen concepto y á la reputación á que deben aspirar todas las autoridades celosas de su buen nombre y del bien del país, y que para obtener este resultado veamos levantarse en cada Estado un Hospicio para pobres, dotado de todos los elementos que pueden hacer apreciable estas instituciones.

Francia, Inglaterra, Holanda, tienen *hospicios modelos,* cuya historia, si nuestras autoridades las han leido, pueden darles á conocer lo que deseamos, y si no, su lectura les suministrará un caudal de conocimientos que, unidos á los especiales que ellas tienen de la localidad, las llevará al planteamiento de esta útil mejora con las condiciones que en ella han de concurrir para que llenen su objeto.

Diversiones Públicas

Así como hay pueblos que por su *natural* carácter son inclinados á las fiestas y diversiones, hay otros, de suyos tétricos y sombríos, que alejados de todo honesto y sencillo pasatiempo, buscan su solaz y le encuentran solo, ya en el juego, ya en la bebida, ya en otras no menos perjudiciales distracciones.

Para los unos y para los otros conviene que la autoridad, siquiera sea de una manera indirecta, ya que no las promueva, procure, hasta donde le sea posible, fomentar las diversiones lícitas y oponerse á aquellas que son perjudiciales ó que contrastan con la civilizacion y la cultura de la época.

Las *corridas de toros,* contra cuyo bárbaro espectáculo se ha pronunciado ya la opinion pública y que en España misma, vá perdiendo cada dia el concepto que recomendaba al gusto del pueblo una diversion que llegó á caracterizar aquel país; las *corridas de toros,* que son actualmente combatidas por los mismos escritores españoles, que comprenden todo lo que á la civilizacion y al buen nombre de la península daña aquella fiesta, que pudo ser buena en otros tiempos y entre otra clase de gentes, tales como *los moros,* sus autores, pero no entre pueblos cultos y de instintos menos feroces; deben encontrar de parte de nuestras autoridades, si no una negativa absoluta para que se verifiquen, por lo menos cuantos

inconvenientes y obstáculos pueda irlas haciendo irrealizables, hasta que se extingan por completo entre nosotros.

Y no me detendré por cierto en enumerar todos los inconvenientes de esta diversion; por que harto han declamado ya contra ella plumas mejor cortadas que la mia, y á la ilustracion de las autoridades no han podido escapar aquellos, persuadiéndome de que, solo en fuerza de compromisos ineludibles y de no querer chocar abiertamente con las costumbres de los pueblos, hayan tenido en determinadas ocasiones que conceder permiso para que se verifiquen.

La prensa periódica, por recomendacion de las mismas autoridades, debe combatir sin descanso ese horripilante espectáculo.

Mil otros medios tiene el pueblo para divertirse, sin necesidad de que, para que unos rian, tengan tal vez otros que llorar al ver que un buen padre de familias, un hermano cariñoso, un buen ciudadano pierden la vida entre las astas del toro y que por mas *diestros* que se consideraban no pudieron libertase del enojo de la fiera de quien creyeron que impunemete habrían de burlarse. Pero … ¡basta de toros!

Despues de las *festividades civicas,* que entre nosotros toman un aspecto tan imponente y tan grave, que en vez de darnos cuenta de la alegría del pueblo, mas bien parece que son un duelo, ó que se conmemora algun acontecimiento triste; *los bailes* son los que mas despiertan el entusiasmo popular; pero aun esta diversion de tal manera ha dejenerado, que acaso se dá en cada año uno, que merezca este nombre, mientras que en la época del carnaval y fuera de ella, en *Maville y Capellanes,* nombres importados uno de Francia y otro de España, verifícase eso que tambien se llama *baile,* pero que, en realidad, no es otra cosa que la fuente de muchas desgracias, la completa perdicion de la juventud y la causa de mil accidentes que solo sirven para dar que hacer á la policía y despues á los Tribunales.

Si se establecieran sociedades que ofreciesen á la juventud aficionada á esta diversion, bailes decentes donde la *careta* no tuviese que cubrir el rostro de los que sin ella no se atreverian á concurrir á estas fiestas; los bailes cancanescos desaparecerian para dar lugar á aquellos que en todas partes se ha considerado no solo como una diversion *honesta* y lícita, sino además *higiénica.* ¡Cuánto distan, por cierto, de seria *esas desveladas* de los *Maville* y *Capellanes,* así de Europa como de América!

De todas las diversiones en que el pueblo puede encontrar solaz y contentamiento, ninguna como *el Teatro* influye en las costumbres y hasta en el carácter de las poblaciones y he aquí precísamente porqué creemos conveniente que la autoridad intervenga en las representaciones de las

piezas dramáticas, no para ejercer sobre ellas una censura estúpida y reprobada, sino para fomentar el arte, procurando á la vez que aquel llene satisfactoriamente el concepto de que

"No es el Teatro un vano pasatiempo,
Escuela es de virtud y útil ejemplo."

La creacion de un teatro *verdaderamente nacional* en que solo se representen las obras de *autores mexicanos,* en mas de una ocasion ha preocupado los ánimos de los que se interesan en el brillo de nuestra literatura dramática y aun el Gobierno mismo auxiliando á los fundadores del Conservatorio de artes, y subvencionando á algun Director de Compañía para que pusiese en escena exclusivamente *obras mexicanas,* han demostrado su empeño de contribuir por este medio al doble objeto de procurar al pueblo el goce de diversiones cultas y de espectáculos dignos, á la vez que de propender al fomento del arte y de la literatura dramática.

Por causas que no son del caso mencionar aquí, aquellos proyectos fracasaron. El Gobierno retiró la subvencion acordada al Director que debia poner en escena exclusívamente *obras mexicanas* y el entusiasmo que entre todos los autores dramáticos se despertó cuando la inteligente y bondadosa artista *Doña Maria Rodriguez* se propuso representar de preferencia toda obra mexicana y que dió vida á varias piezas que expresamente se escribieron para ella; pronto desapareció, debido á la poca concurrencia que asistia á las representaciones, á los cortos de estas y á la ninguna proteccion que el gobierno dispensó á la estimable artista que *motu-propio* y sin ningun compromiso ni *estimulo oficial,* quiso dar esta prueba de estimacion y de deferencia á los autores mexicanos y á muchos que sin haber antes escrito para el Teatro, quisieron hacer sus *ensayos* que fueron mas ó menos felices; pero que sirvieron para justificar que cuando hay estímulo y proteccion nunca falta quien trabaje.

Procuren las autoridades el establecimiento de *sociedades de autores dramáticos;* dispensan al Teatro su mas ámplia proteccion, teniendo en cuenta que la mejor escuela para el pueblo es esta; recomiende á los presidentes y directores de las dichas sociedades, que al juzgar las obras exijan no solo la mejor correccion en el estilo, la mayor pureza en el lenguaje, el tino en la eleccion de los argumentos; sino *la moralidad* que debe concurrir en obras que han de representarse en público y á las que asisten la inocencia y la virtud, á quien nadie, bajo ningun concepto, debe escandalizar.

Señálanse premios para recompensar á los autores cuyas obras mas satisfactoriamente cumplan con los requisitos señalados, y el teatro se levantara entre nosotros, y la patria, que produjo un *Gorostiza,* un Peon,

un Cuenca, un Ortiz, un Manterola, un Mateas, un Domínguez y otros no menos apreciables autores, aumentará el catálogo de sus hijos que darán á su escena el brillo y la reputacion que otros le han conquistado en las aulas, en el foro y la tribuna.

Concluiremos este capítulo referente á la necesidad que tienen las autoridades de fomentar las diversiones públicas recordando lo que decia un erudito y estimable escritor: “en el campo, en la pradera, en el baile y en las funciones públicas, se concertan los matrimonios, se arreglan las enemistades, se reconcilian las familias y hasta las opiniones políticas ceden su encono en momentos de función.”

El *rey Don Alfonso el Sábio* recomendaba la necesidad de divertir á los pueblos y de proporcionarles soláz, porque decia *“ca la cosa ca alguna vegada non fuelga non puede mucho durar. “*

Vías de Comunicacion

Antes de que los caminos de fierro vinieran á ejercer su influencia bienhechora en los países que tienen hoy la fortuna de contar con esta importantísima mejora, que tanto contribuye á su grandeza y bienestar; la primera y mas importante de las atenciones de los Gobiernos era expeditar las vías públicas y cuidar de que así las carreteras y caminos *reales,* como los transversales, facilitasen las comunicaciones entre los pueblos.

Despues que los descubrimientos científicos, cooperando al desarrollo de la industria, nos dieron en *el vapor* ese agente poderosísimo y eficaz de la civilizacion, que en vertiginoso torbellino arrastra á la humanidad de un lado para otro y que, ayudado de su hermano el *telégrafo* apénas éste manifiesta una necesidad urgente cuando aquel *corre,* ó mejor dicho, *vuela á* remediarla; la conservacion de los caminos y calzadas parece como que ocupa un lugar secundario en la atencion de las autoridades.

Pero hé aquí precisamente que donde el *ferrocarril* no haya hecho sentir su influencia bienhechora, es donde deben redoblarse los esfuerzos para que la única vía de comunicacion disponible, *el camino carretero,* cumpla satisfactoriamente con su destino y no ofrezca, por virtud de su mal estado y abandono, una nueva ocasion de retardo, sobre las que naturalmente emanan de las propias condiciones de esta clase de vías.

Así como en el cuerpo humano hay arterias principales que reciben y llevan la sangre á otros vasos inferiores, estableciéndose entre todos la circulacion que activamente sostiene la vitalidad y que dá fuerzas á la economía; del mismo modo, considerándose la *vía férrea* como *la aorta* á que afluyen los vasos mas pequeños, trayendo el contingente del líquido

ó sustancia preciosa que ha de nutrir aquella; debemos procurar que nada entorpezca ni embarace en éstos el trasporte de los productos agrícolas é industriales, que son la verdadera sangre de los pueblos, dado que sin ellos perecerian; así como si el cuerpo no recibiera las sustancias que producen y robustecen esa misma sangre.

En consecuencia, debiendo de toda preferencia contribuir las autoridades al establecimiento de las *vías férreas;* ya sea que de su construccion se ocupen *empresas nacionales,* que serian de preferirse porque los ricos del país en nada podrian emplear mejor sus capitales que en tan útiles expeculaciones; ya favoreciendo las *compañías extranjeras,* que de su cuenta quieran tomar la construccion de nuevas vías, de que materialmente quisiéramos ver cruzada toda la inmensidad del territorio de la República; porque los *ferrocarriles* tienen la propiedad de ir produciendo ciudades y poblaciones por donde quiera que pasan; no deben descuidarse los caminos *reales* (hoy nacionales) por donde han de circular así los pasajeros como las mercaderías que por ellos se dirijen á la *vía férrea* que ha de conducir los unos y los otros á los principales centros mercantiles é industriales.

El célebre Herodoto dice que el cuidado de los caminos entre los lacedemonios estaba á cargo de los reyes. En Aténas cuidaba de ellos el senado; y en Tebas y otros pueblos de la Grecia confiaban este encargo á los hombres mas eminentes. Sin embargo de esto, no parece que entre los griegos este ramo hubiese adelantado poco con proporcion á los otros en que tanto aventajaron á las demas naciones, como resulta claramente de un pasaje de Estrabón. Este autor dice en el libro 50, que los griegos miraban con negligencia tres objetos por los que los romanos no perdieron tiempo ni fatiga, á saber: la construccion de las cloacas, de los acueductos y de los caminos ó vías públicas.

Los monumentos ó vías que nos quedan todavía de ellos, despues de tantos siglos, son un testimonio incontestable de su poder y de su gloria. El primer camino que construyeron es considerado como el mas hermoso de cuantos fabricaron: este es la *vía Apia,* así llamada de Apio Claudio. En seguida hicieron construir la vía *Aureliana;* luego la *Flaminia;* á las que añadieron otras muchas, de suerte que los caminos espaciosos, sólidos y adornados de milla en milla de columnas de mármol, se estendian en todas direcciones desde las estremidades occidentales de la Europa y del Africa, hasta el Asia Menor, en una distancia de mil leguas francesas.

Los grandes caminos de los romanos tenian sesenta piés de ancho (20 varas.)

Actualmente, entre nosotros, á la reparacion y mantenimiento de los caminos se atiende con la debida inteligencia, constancia y asiduidad, y el

Ministerio de fomento, de quien directamente depende este servicio, cuida de que se verifique lo mas esmeradamente posible, pues al afecto provee de cuanto puede contribuir al resultado que se apetece.

Pero hay un asunto que acaso mas que á las mismas condiciones materiales de los caminos importa atender y que realmente nulifica la bondad de éstos, pues si ella no concurre, al par de las demas condiciones que los recomiendan, de nada serviria el que su pavimento hiciese de cada uno una verdadera *vía romana,* si precísamente allí donde mas hermoso se ostenta el lugar, si donde mas bella y pintoresca aparece la campiña, un grupo de bandidos viene á dar el alto á los pasajeros y á quitarles la vida por apoderarse de los efectos que conducen.

La seguridad, pues, es el asunto á que nos referimos porque ¿qué camino quereis que parezca bueno, al que á cada paso teme el ser sorprendido y despojado de lo que lleva y que sabe que la menor resistencia hecha al ataque, ha de pagarla con la vida, no siendo posible por otra parte, resignarse á contemplar impasible los atentados y depredaciones que se cometen por los forajidos, si desgraciadamente las señoras forman parte del botin que aquellos se reparten?

Atañe, en consecuencia, á las autoridades el redoblar sus esfuerzos para que desaparezca el temor que por aquellas circunstancias, tienen muchos de viajar por la República, pues una vez que se sepa que pueda cruzarse de un lado para otro, sin ser víctima de cualquiera de esos acontecimientos, que con tanta frecuencia se rejistran en las crónicas de viaje de nuestros desgraciados comerciantes del interior y que tan al vivo hemos visto representadas en las láminas con que algunos litógrafos han querido dar á conocer, las que ellos han titulado *costumbres de México;* entonces serán mas frecuentes las autoridades y cuando no por necesidad; por recreo, se complacerán muchos en visitar el interior de la República en que además de las espléndidas escenas con que la naturaleza quiso embellecer esta tierra privilegiada, hay tanto y tanto que ver y que no puede menos que ser interesante, ora bajo el punto de vista *histórico,* ora bajo el de la ciencia, que aun no ha esplotado las inmensas riquezas y los tesoros que encierra el país, vírgen en su mayor parte, á las investigaciones de los viajeros y de los sábios.

Que las autoridades, con los elementos de que pueden disponer y con la eficacia y la inteligencia que les dicte su celo por el bien público y en honra del Estado que gobiernan, persigan á todo trance el bandidaje y garanticen la seguridad de que deben disfrutar los viajeros en los caminos. Los esfuerzos particulares de cada una, constituyendo la seguridad de todos, hará que el país conquiste la confianza y el bienestar que se disfruta, cuando el ciudadano sabe que tiene garantizados sus intereses.

Para esto lo mejor es trabajar sin descanso en el aumento de las vías férreas; porque si los caminos de fierro, como ya hemos dicho, tienen la virtud de ir *sembrando poblaciones,* no menos poderosa es su influencia en la extirpacion del bandolerismo, no solo por la mayor dificultad que ofrece asaltar un tren, respecto á una diligencia; por la velocidad con que marcha y el número de pasajeros que conduce; sino porque muchos que se dedican al robo y al pillaje, acaso por no encontrar los medios de proveer á sus necesidades *en el trabajo honroso,* hallan destino y ocupacion en esas empresas, que de tantos brazos necesitan y que despiertan mil géneros de industrias desconocidas antes de establecerse la vía férrea en los lugares que atraviesa y á los que indudablemente hace cambiar de aspecto y de fisonomía.

Despues de los caminos de fierro, y de los generales y transversales que establecen la comunicacion entre los pueblos, así como de las *líneas urbanas* que en reemplazo de menos cómodos, rápidos y económicos carruajes, no solo facilitan grandes comodidades á los transeuntes, sino que hacen subir el valor de las propiedades rústicas y urbanas de los pueblecillos inmediatos á las grandes poblaciones, en que todos buscan la mejor temperatura, la mayor amplitud y economía en las habitaciones, la franqueza y demas circunstancias que les recomiendan y hacen agradables; despues de *los puentes,* que dan paso sobre los ríos, ó que hacen desaparecer las barrancas; la construccion de *las calzadas* que rodean las grandes ciudades y que son como el paramento ó vestidura con que aquellas se engalanan para hacer simpático su acceso á los que á ellas llegan, cualquiera que sea el rumbo por el cual se acerquen; es otra de las necesidades á que debe prestarse atención: porque las calzadas, haciendo accesible los suburbios no solo á los moradores y forasteros, sino á las mismas autoridades, al par que de embellecimiento, contribuyen á que desaparezcan las inmundicias, los basureros y demas focos de infeccion que se crian en los lugares menos expuestos á la vista de los paseantes y de los que á su cargo tienen la policía de la Ciudad.

Por otra parte los árboles de que se las rodea y que contribuyen á su embellecimiento, purificando la atmósfera, extienden sobre la ciudad su influencia bienhechora y atenúan en gran manera las emanaciones pestilenciales que se desprenden de todos los lugares en que se aglomera la poblacion y donde existen multitud de establecimientos mas ó menos perjudiciales é insalubres:

Las calzadas son además un gran refugio para los que no pudiendo ir al campo, así por sus ocupaciones, como por otras muchas causas, en ellas encuentran algo de lo que en el campo existe: amplitud, ambiente vivificador, tranquilidad y hermosas y agradables perspectivas, que no ménos que el ejercicio que al recorrerlas se hace, contribuyen á la salud y

á las conveniencias que responden á las necesidades recomendadas por la higiéne.

En este sentido, venimos observando con gusto en la Capital, la especial dedicacion que la *Secretaria de Fomento* viene prestando á toda clase de mejoras materiales y con especialidad á la construccion de calzadas y planteamiento de arbolado, particularmente por todos los puntos en que se estienden las líneas del ferrocarril urbano al que, dicho sea de paso, ha procurado también dicha Secretaría dictar toda clase de prevenciones útiles así para los viajeros, como para la misma empresa.

¡Ojalá que ésta por su parte, en beneficio de la clase pobre y principalmente de la indígena, ya que no le sea posible ó conveniente reducir el precio del pasaje, estableciese un *Wagon de tercera* en que conduciendo al pasajero *con su carga,* no solo facilitase á éste esa conveniencia, sino *á los que no cargan,* la manera de evitarse las molestias que ocasionan los bultos en que los indíjenas traen al mercado las verduras, frutas y legumbres en que comercian! Estamos persuadidos de que unos y otros aceptarian con gusto la medida resultando *tutti contenti,* y la empresa con mayores rendimientos en sus ganancias.

No nos esforzaremos en recomendar la necesidad y conveniencia de que las autoridades presten toda su atencion al ramo importantísimo de *caminos,* procurando toda clase de vías de comunicacion rápidas, cómodas y seguras, y concluirémos este capítulo recordando lo que sobre el particular decia un célebre economista español.”

“Nada importa á una nacion su mas esquisita feracidad y abundancia, si carece de caminos reales y transversales, (y hoy de ferrocarriles) puentes y calzadas; porque de la misma manera que el cuerpo humano muy lleno de sangre necesita para su vida una fácil y rápida circulacion, asi del propio modo, los pueblos aislados en su abundancia viven fatigados y al fin mueren por su propia obesidad.”

Hospitales, Cárceles y Cuarteles

Todos los edificios destinados á contener gran número de personas, deben cuidar las autoridades de que reunan las condiciones que la higiéne recomienda, á fin de que no se comprometa la vida ó la salud de los que tienen que ocuparlos.

En consecuencia, la capacidad, la luz, la ventilación, el asco y sequedad, son cualidades que indispensablemente deben reunir y que si no precedieron á su construcción, han de ser motivo de las reformas que en ellos debe introducir la autoridad, en cuyas facultades esté la de proporcionar á los *enfermos,* á los *presos* y á los *soldados* cuanto pueda

contribuir á dulcificar la existencia de los que ven pasar sus dias entre los dolores, las lágrimas y los sufrimientos.

Dado, pues, que el local reuna las condiciones apetecidas y que ningun temor inspire, bajo el punto de vista higiénico; *la alimentacion* es uno de los puntos que mayor vigilancia requiere, puesto que se sabe lo que con ella se especula y que mientras mas hambre pasan los presos, los soldados y los enfermos, mejor provista aparece la mesa de los encargados de *alimentarlos.*

Nosotros sabemos de un cocinero de hospital que tenia hechas de madera cuatro gallinas que imitaban perfectamente las naturales, y al par de las cuatro que hervian en el puchero completaban las *ocho* que diariamente debían comprarse para el caldo de los enfermos.

Al llegar el *visitador,* aquel tomaba con el caso cada una de las gallinas y las iba sacando á la superficie para justificar que eran *ocho* las que había comprado.

Las cuatro gallinas naturales soltaban la sustancia que constituia el alimento de los enfermos; pero las de madera se la absorvian, comunicándole á la sustancia el sabor acre y resinoso cuya procedencia jamás hubieran podido sospechar los condenados á tomar aquel brevaje.

Con el alimento de los presos y con el rancho de la tropa, han engordado muchos, mientras que presidarios y soldados, por medio de la languidéz del semblante y de la demacracion de las carnes, demostraban que si la *vigilia* es medio de reconciliarse con Dios y de obtener la entrada al paraíso, las puertas de la gloria estaban de par en par abiertas para ellos, no habiendo de ser *una indigestion* quien los matase.

Siendo, pues, los alimentos los que mas recursos brindan á los que sin miramiento alguno á las miserias de la humanidad, se proponen mediar á costa de las amarguras y de los sufrimientos de los que por desgracia se ven en la dura necesidad de buscar amparo en un hospital, ó á quien su mala suerte condujo á una cárcel ó un cuartel; las autoridades, cuyos filantrópicos sentimientos no les permiten volver el rostro á la situacion que aflije á aquellos desdichados; deben no perder de vista un solo dia tan importante asunto y vigilar la conducta de los que al celebrar la contrata ó proceder al remate, llaman por antonomasia *alimentacion* de los *presos* ó de los soldados, á lo que simple y sencillamente no es sino la manera de producir el *vacío* en los estómagos sin necesidad de recurrir á la máquina neumática.

De las condiciones que han de concurrir en los *hospitales,* á fin de que en ellos encuentren la salud que solicitan y no se agraven los males de los que tienen la necesidad de acojerse á tan piadosa Institucion, responden

los facultativos, á quienes corresponde informar sobre este punto, que es de su exclusiva incunvencia. En la parte *administrativa* es donde las autoridades deben fijar especialmente su atencion, pues en ella es en la que pueden cometerse toda clase de abusos, y hacer que cambie por completo el destino de estos establecimientos, que debieron su orijen á la *caridad cristiana,* por mas que algunos supongan que los *chinos,* á quienes por su antigüedad siempre se les atribuye, la iniciativa en la mayor parte de los inventos, fueron los primeros en erijir estos lugares de asilo para los viejos enfermos, unos 2270 años antes de J. C.

Pero ni aquellos asilos, ni los *nosocomios,* ni el *Pritaneo,* en que se daba de comer en Aténas á los que habien hecho servicios eminentes á la patria, nada tienen de comun con los *hospitales* que debieron su origen y su mas perfecta organizacion á los *Santos Gerónimo, Isidro, Lorenzo* y *Juan de Dios,* que á ellos se consagraron con el fervor que les inspiraban sus piadosos sentimientos.

En cuanto á *las cárceles,* mientras que el sistema de *penitenciarías* no sustituya entre nosotros esos lugares en que se ultraja á la humanidad y se degrada y vilipendia al hombre, que entra en ellas acaso inocente ó *por un delito* y que sale de esa *abominable universidad del crimen* con los conocimientos y las disposiciones necesarias para cometerlos todos, sin haber alcanzado la sociedad ninguna ventaja del encierro y de la ociosidad á que condenó á un hombre por uno ó muchos años en que tuvo que mantenerlo, sin sacar ningun partido, ni en cuanto á su perfeccion moral, ni en cuanto á su trabajo, ni su inteligencia que nulificó por completo; no podremos recomendar otra cosa, sino lo que ya se ha iniciado y no sin fruto en algunas partes, esto es, que se establezcan *escuelas* y *talleres* en todas las prisiones, para que los que por desgracia están en la ignorancia, que hubo de arrastrarlos al crimen, allí se ilustren y vuelvan á la sociedad arrepentidos y morijerados; y que los que saben un oficio, por medio de su trabajo y sus ahorros, á la vez de remunerar al gobierno los gastos que hace por él, se formen un pequeño capital con que ganar la subsistencia cuando recobran su libertad y aun auxiliar á su familia desde su mismo encierro.

Respecto á los *cuarteles,* cuando redactábamos “La Milicia,” publicamos en aquel periódico el siguiente artículo, en que consignába mas nuestras ideas sobre el particular y cuya reproduccion nos parece conveniente atendido á que siendo nuestras ideas *fijas,* no tendriamos ahora nada nuevo que agregar á lo que entonces dijimos.

Hélo aquí:

“Los cuarteles, lugar de alojamiento para las tropas y punto habitual de la residencia de los señores gefes y oficiales, no corresponden, ni con mucho, á la importancia de su objeto.

Si algunos de ellos cumplen con las prescripciones de la higiéne, ninguno satisface las exigencias del decoro que han de guardar aquellos locales en que se custodian las *insignias de la patria* y en que pasan la mayor parte del dia los que son sus defensores y guardianes.

El cuarto de banderas, el del caballero oficial de guardia; el de recepcion para el C. Ministro de guerra y demas gefes que diariamente les visitan, ¿qué aspecto presentan, qué decoro guardan, cuál limpieza los recomienda?

Respondan para nosotros los mismos que á ellos concurren, y cuya dignidad sin duda ha de resentirse al ver el lastimoso aspecto de aquellas habitaciones.

Cualquier particular medianamente acomodado, para guardar á sus amigos y demás personas que le visiten, aquellas consideraciones que la sociedad exije, decoran lo mas decentemente posible la habitacion que destinan para recibirlos.

Y en los cuarteles ¿no podrá prepararse siquiera sea un modesto salan para cuarto de banderas y de recepcion, con su alfombra, con los muebles mas indispensables, cuando no de lujo, al menos decentes, donde haya un buen bufete con su escribanía; cuyas paredes adornen una coleccion de cuadros, ora sea de las batallas mas célebres, ora de los uniformes ó trajes militares de todas las naciones, ora sea por último, con los retratos de los capitanes célebres ó con los de los jefes de nuestro ejército nacional? En esos despachos debe haber una pequeña biblioteca con las obras mas interesantes á todo militar, para que los señores oficiales de guardia, mientras ésta dura, tengan en que pasar el tiempo de una manera útil y provechosa.

Cuando esto se haga, no solo habrán ganado mucho los cuarteles en elegancia y comodidad, sino que se habrá demostrado que se guarda al ejército toda la consideracion, todo el aprecio de que es digno. Los mismos ciudadanos gefes y oficiales se gozarán en el prestigio de que entrarán en posesion, y ellos mismos alejarán de sí la idea, en que abundan muchos que visten el honroso uniforme de los defensores de la patria, de que éste trae consigo tácita indiferencia y menosprecio.

Refórmense los cuarteles y se reformará la oficialidad; refórmese la oficialidad y se reformará tambien la idea que en general abrígan éstos de que no son mirados en sociedad de la manera digna á que son acredores. Los hombres arreglan sus acciones y su conducta, conforme al lugar en que se encuentran: los que diariamente están en un billar, no proceden lo mismo que los que están en una biblioteca; los que concurren á una pulquería, no hacen lo mismo que los que asisten al café de Fulcheri ó á

la pastelería. El local influye en el ánimo, en la moral y por consiguiente en las acciones del individuo.

Observad si no al patan que pisa sobre alfombras, está todo encogido y hasta parece que teme moverse. Ponedlo entre el polvo ó el lodo de la calle y recobrará su libertad.

Acostumbrad al hombre á la limpieza, al decoro y á la dignidad de un salan, y sus movimientos, sus acciones, su conducta, adquirirán toda aquella moderacion, toda aquella compostura que revela la educacion de los que tienen por costumbre todo ese decoro, toda esa dignidad que inspiran las habitaciones decentemente preparadas.

¿Podremos esperar que en este sentido, se reformen nuestros cuarteles? Creemos que sí."

Insistiendo sobre el mismo asunto deciamos en otro de los números del citado periódico lo siguiente:

"Cuando al fabricar un cuartel solo se atiende á darle la seguridad debida *para que no se escapen los soldados;* á arreglar bien sus cuadras, para que la tropa disfrute en ellas las comodidades y las conveniencias que recomienda la higiéne; cuando por último, se advierte que únicamente las exigencias *materiales* y las que emanan de la profesion de las armas, han preocupado á los constructores; entonces bien puede decirse que solo se ha tratado de constituir *una leonera.*

Pero si al disponer la construccion de un cuartel viéramos que, ademas de las condiciones primeras y esenciales á su destino, no se han olvidado el gimnasio, el baño, el salan para la escuela, la sala de esgrima, la biblioteca y el gabinete de lectura, en este caso, un cuartel seria una *academia,* y al penetrar en ellos se percibiria el perfume que esparce la ciencia donde quiera que se le erije un altar.

No sucede esto en el dia.

Los cuarteles, siguiendo el destino que ha cabido á nuestra patria, se resienten del espíritu atrabiliario de la época y del carácter de *transitorios* que han afectado siempre nuestros gobiernos; pues transitorio es todo aquello que se siente combatido, supuesto que si no se defiende, sucumbe, y que si á su defensa se dedica, claro es que no puede ocuparse de otra cosa.

Solo es estable un gobierno, cuando tranquilo marcha por la senda que le trazan las instituciones y *sin oposicion,* se dedica á realizar todas aquellas mejoras que reclama la patria, y muy particularmente las que tienen por objeto el bienestar y la felicidad *del soldado.*

Ahora bien: desde coronel abajo, hasta el último soldado inclusive, hay que pensar que tienen séres racionales, todos los individuos que tienen por única vivienda el cuartel, con mas ó menos exigencias, porque esto depende de la educacion y de las costumbres, tienen necesidades intelectuales que satisfacer, y que no pudiendo ir á buscarlas *á la calle,* es necesario proporcionárselas allí donde están obligados á vivir.

La ilustracion de muchos de los ciudadanos gefes que en la actualidad gobiernan los cuerpos del ejército nacional, comprendiendo estas necesidades y *sintiéndolas,* han procurado atender á ellas hasta donde no solamente les ha sido posible, sino lícito.

El interés con que hemos visto á muchos procurar establecer en sus cuarteles, ya que no es otra cosa, siquiera una escuela para la instruccion de sus subordinados, justifica nuestro aserto.

Pero no queremos que esto sea obra solo de los ciudadanos coroneles, ni que dependa de la mayor ó menor ilustracion ó voluntad de éstos el que los cuarteles tomen la fisonomía que les corresponde y representen á los ojos de la sociedad un papel muy distinto del que se les encomienda en el dia.

Es innegable que los individuos del ejército, además de la educacion *militar* que les corresponde, deben estar en posesion de la educacion *social* que ha de recomendarlos y conquistarles toda la estimacion, todo el aprecio de que son tan dignos.

El uniforme, pues, debe mostrar desde luego un hombre de armas, es decir, *un militar,* y á la *vez* un *ilustrado* y cumplido caballero.

Esto ciertamente no podrá alcanzarse mientras no se dé á los cuarteles la debida organizacion; mientras no se sustituya á la cantina, la escuela; al billar, la biblioteca; al boliche, el gimansio; en suma, á la holganza, el trabajo; á la ociosidad, el estudio; al vicio, la virtud.

Los ciudadanos gefes y oficiales del ejército nacional ¿de qué conveniencias, de qué goces, de qué comodidades disfrutan hoy en sus cuarteles? y no nos referimos por cierto á los cuarteles de los Estados, improvisados casi todos ellos en edificios que no fueron construidos para el objeto y que desde luego se resienten de esta circunstancia: hablamos de los de esta capital.

Cuál es aquí el cuartel que satisface las necesidades de su objeto? Ninguno.

Limitémonos simplemente á la cuestion de decoro. ¿Dónde esta el *cuarto de banderas, cuya decencia corresponda* á la respetabilidad y estimacion

que pertenecen á las *insignias* de la patria? Ved, si no, dónde se custodia, no ya en los cuarteles, sino en *Palacio,* la bandera nacional del cuerpo que dá la guardia *de honor. En el zagüan,* en el armero en que se colocan los fusiles y donde todo el mundo pasa por delante de ella, sin acordarse siquiera que debe descubrirse por respeto al pabellon en que vinculan tantas glorias!"

Esto escribiamos el año de 1873 y conforme lo presentiamos, no resultaron estériles nuestras indicaciones pues en todos los cuarteles de la capital comenzaron á hacerse útiles reformas en el sentido de aquellas manifestaciones, y si bien es cierto que no se introdujeron todas las comodidades y conveniencias que indicamos, mucho hubo de adelantarse, sobre todo, en la cuestion de aseo.

En aquella época, mis buenos amigos los CC. General Yepez, que mandaba el 10. de infantería, guardia de los Supremos Poderes; Coronel Filomena López Aguado que mandaba el 10. del Distrito; Coronel Francisco de P. Mendez, que mandaba la 4a. brigada de Artillería, residente en Tacubaya; no solo establecieron en los cuerpos de su mando escuelas de instruccion primaria para la tropa, cuya direccion tuvieron la bondad de encomendar aquellos jefes, si no á mi suficiencia, al ménos á mi entusiasmo por la ilustracion y el bienestar de la clase militar; sino que en cuanto á los cuarteles, con gusto vimos que tomaban el decoroso aspecto porque suspirábamos y que en ellos se hicieron reformas y mejoras de verdadera utilidad é importancia.

Desde entonces los cuarteles de nuestra Capital han venido mejorando, constantemente y si los CC. jefes de los cuerpos tuviesen mas libertad de accion y no se vieran en la necesidad de tener que consultar á la secretaría de Guerra los gastos mas precisos é indispensables y de esperar una resolucion, que á veces no llega, ó que llega tarde; seguros estamos de que aquellos locales cambiarian totalmente de aspecto y afectarian la elegancia y el decoro de que han menester.

Hoy que el C. General Manuel Gonzalez tiene á su cargo la Secretaría de Guerra y que, segun vemos, se propone visitar los cuarteles para disponer cuanto es necesario respecto á sus comodidades y conveniencias; al mismo tiempo que la mayor parte de los Estados tienen al frente de su Gobierno jefes militares ilustrados y patriotas, creemos que así en la Capital, como en aquellos, los edificios destinadas al alojamiento de los militares alcanzarán las condiciones que los recomiendan á su objeto y tanto por el beneficio inmediato que de ello ha de reportar el soldado, como por la honra que esta reforma ha de proporcionar al país, nos alegramos sinceramente de que cuanto antes se lleve á efecto esta mejora.

Educacion de la Raza Indíjena

La educacion de la clase indíjena, hé aquí la primera, la mas patriótica, la mas esencial, la indispensable atencion de toda digna é ilustrada autoridad mexicana.

La clase indíjena es lo que propiamente constituye *nuestro pueblo.* De su seno han salido, salen y tendrán que salir siempre, no solamente nuestro ejército, es decir nuestros hombres de armas; aquellos á cuya bravura y patriotismo debemos nuestra independencia nacional; sino tambien nuestros primeros y mas dignos Magistrados; nuestros escritores, nuestros jurisconsultos, nuestros literatos y poetas. á su natural ingenio, á sus luces naturales, han debido solo, los que elevarse pudieron, los altos puestos que llegaron á ocupar en la República, y cuenta que ocuparon hasta el mas elevado de todos: el de la Suprema magistratura de la Nacion! Despues de este hecho será preciso indicar las conveniencias, la necesidad absoluta que hay de dedicarse con esmero, con asiduidad y constancia, á propagar la ilustracion entre esa clase que una vez educada tanta honra y tanta gloria puede conquistar para el país, así en las ciencias, en las artes y en las letras, como es la que ha sabido conquistar en la doble carrera de las armas?

¿Hasta cuándo nuestras autoridades consentirán que lo que propiamente constituye *el pueblo mexicano,* es decir, la *raza indíjena;* los nobles y legítimos descendientes de los heróicos *Cuautemoc y Moctezuma,* en el seno mismo de nuestras poblaciones, en el centro de nuestras ciudades arrastren los harapos y ostenten la miseria, la abyeccion y el abatimiento á que sus desgracias les redujeron y en que nuestra incuria y abandono los mantiene? ¡Desgraciados indígenas!

Escuelas! Escuelas y Academias para ellos en todas partes!

Escuelas en la Capital; escuelas en las poblaciones de segundo órden; escuelas en las Villas y las Aldeas; escuelas en los campos; y por la tarde y por la mañana y por la noche y en los Domingos, *¡Escuelas* para que cada cual alcance el pan intelectual en el dia y en la hora que le sea posible tomarle.

Dignos magistrados, si algun cariño os debe el nombre del insigne filósofo y poeta *Nezahualcoyotl;* si algun respeto y veneracion teneis á la memoria del integérrimo magistrado, del ilustre patricio, del nunca bien llorado C. *Benito Juarez;* que el recuerdo de sus virtudes, que la nobleza de sus sentimientos, que la sabiduría de sus consejos, que los méritos de aquellos dos grandes hombres os impulse á consagrar á su nombre y su memoria los planteles de educacion que en la República deben erijirse para que la clase indíjena, siguiendo las huellas de sus dos grandes

maestros, alcance la debida educacion, á fin de que de ella surjan esas entidades que no ya solamente dan nombre á su país natal, sino que alcanzan la estimacion *de todo un continente;* que no solamente honran la patria, sino á la humanidad entera, á quien ésta debe al par de su libertad política, la del pensamiento, que entre las nieblas del error y del fanatismo se agitaba hasta que sus *libertadores* con mano prepotente rasgaron los densos velos que le ocultaba la verdadera luz, trayéndola á disfrutar de las ventajas que supieron conquistar para ella.

El dia que no veamos mas atravesar nuestras calles esos séres desgraciados, abatidos, hambrientos y casi desnudos, que no ya en los *caminos reales,* ni por los pueblos, sino en el centro mismo de nuestra rica y opulenta Capital; en el *Zócalo;* á las puertas de nuestros templos y teatros; en todos los sitios pues, en que pretendemos hacer ostentacion de nuestra civilidad y cultura, vienen á establecer el contraste que forman nuestras pretendidas conquistas y nuestras *ilusiones* con la *realidad* que á la vista ofrecen esos cuadros estupendos de incuria, de abandono, de inhumanidad, de miseria y sobre todo, de falta de patriotismo de parte de los que en su mano tienen cambiar la suerte de la raza indíjena; ese dia habremos hecho una gran conquista para la patria; ese dia habremos prestado al país un eminente servicio, y ese dia, la autoridad que á ello haya cooperado con eficacia, habrá engastado en su corona el mas bello floran y alcanzado para su nombre y su *memoria* el mas hermoso galardon á que pueden aspirar los que gobiernan: la gratitud y el cariño de los pueblos.

No desmayemos. Que la clase indijena sea, si no el único, el primero y mas constante de nuestros pensamientos; su educacion y su cultura, nuestra constante aspiracion; en ella exclusivamente está la gloria, el porvenir y la felicidad de la patria: los pueblos son grandes mientras mas esparcidos se encuentran en ellos los jérmenes del saber y de la virtud: la ciencia no es si puede ser el patrimonio de unos pocos, y un país no puede aspirar al título de ilustrado, porque haya producido unos cuantos sábios, si la masa comun del pueblo permanece en el estado de ignorancia en que aun vemos la raza indíjena entre nosotros.

Nuestro abandono en este punto es tanto mas criminal, cuanto que si se tratara de un pueblo estúpido, en su propia torpeza é idiotismo encontrarian las autoridades una escusa á su constante abandono; pero cuando son notorias las claras luces, el despejado talento y las felices disposiciones que á aquella acompañan, así para el estudio de las ciencias, como para el de las letras y las artes, á que especialmente se muestra tan aficionada; en este caso, no hay nada que disculpe aquella incuria y de las revueltas políticas y de los otros males que constantemente nos aflijen, nuestras autoridades no se lamenten, pues saben que á nadie sino á ellas mismas tienen que culpar de los desórdenes que suceden y que, cuentan siempre

con el apoyo de una masa crecida, á quien su ignorancia y su misma miseria, unidas á las condiciones felices que le acompañan para la guerra, hacen propicia á todo el que se propone levantar el estandarte de la rebelion que, muchas veces no proclama otro principio que el de la rebelion misma, dado que con ella encuentran la ocasion de medrar los que faltos de educacion, no tienen los medios de proporcionarse la subsistencia en el seno de la paz.

Repartimiento de Aguas. Minería

De dos particulares de interés sumo hemos dejado de ocuparnos hasta ahora y no porque desconociésemos su importancia, sino porque rijiéndose el uno y el otro por *ordenanzas y leyes especiales* en que se consignan su régimen y la manera de resolver las cuestiones que de entrambos pueden surgir; debemos limitarnos únicamente á recomendar á las autoridades la necesidad que tienen de hacer que aquellas leyes se respeten y de vigilar su mas exacto cumplimiento; porque de su infraccion no solo se resienten los intereses particulares, sino los generales de la sociedad. Me refiero al aprovechamiento de *las aguas* y á la explotacion de la *industria minera.*

Al hablar de las aguas, dice el inteligente é ilustrado publicista Sr. D. P. Madrazo:

"El *agua* es uno de los elementos indispensables para la vida. Las aguas aunque fertilizan los campos y contribuyen al desarrollo de las producciones, no tienen relacion solo con la agricultura; la tienen tambien con los derechos recíprocos de los pueblos por donde pasan y merecen llamar la atencion de la administracion por su importancia; pues que al tratar de su aprovechamiento, es preciso aplicar los principios del derecho administrativo y del derecho público, que se encuentran en nuestras leyes y en la razon universal de todas las naciones. Casi todos los objetos pueden sujetarse al dominio privado, porque situados en un punto ó transportables á nuestra casa son susceptibles de ocupacion. Las aguas por el contrario, se escapan á la aprehension, son difíciles de ocupar y es por consiguiente difícil fijar los principios por los cuales se adquiere la posesion y el dominio de las aguas y las reglas á que este dominio está sugeto. Pero al mismo tiempo que sirven las aguas de alimento al hombre y á los animales; que fertilizan los campos y mantienen la salud pública; que fecundan la industria y la agricultura; y sirven de vías de trasporte, pueden ser viciadas y anuladas en su uso y convertirse en un terrible azote de la humanidad, ya desvastando los campos si se desbordan, ya llenando el aire de miasmas maléficos. De aquí la necesidad de que la autoridad administrativa intervenga en la policía de las aguas que corren en las orillas del mar, en los lagos, en los estanques, en los rios y en los canales; policía que se ejerce bajo diversas formas y que dá lugar á no pocas dificultades."

Otro no ménos ilustrado escritor, tratando del propio asunto y con el fin de recomendar á las autoridades la necesidad de que tienen de consagrarse al estudio y al conocimiento de la legislacion que á las aguas se refiere, de su aprovechamiento y de la ciencia relativa á la construccion de acueductos y canales, se expresa de este modo:

"Las *aguas* son indudablemente una riqueza de primer árden: si ellas dan fertilidad á la tierra, mueven tambien máquinas, sirven para nuestros alimentos, limpian la miseria, componen las medicinas, nos templan en el baño los ardores del estío y mitigan tambien nuestras dolencias; y ese deslinde de las que son medicinales de las potables; de aquellas que sirven de fuerza motríz á las que destinamos para varios oficios, es muy conveniente hacerles y así sumo cuidado es preciso tener en su aprovechamiento, concentrando los ramales que deben formar cuerpo con las acequias, riachuelos ó rios, porque las aguas perdidas es dinero derramado por el suelo sin utilidad nacional y mas de una vez, dejando de hacer la monda de algunos cauces, derraman sus corrientes, que arruinan poblaciones y tambien los caminos reales á transversales que inundándolos suelen ser la sepultura de los transeuntes y causa de la detencion de los correos con daño de la correspondencia pública."

La cuestion de aguas, si en todas partes merece la mayor atencion de parte de las autoridades, en nuestra capital tiene que ser objeto de un estudio y de una dedicacion especial, ya sea que se trate de las potables, de que se abastece la poblacion y que en estos momentos han producido un grave conflicto entre el Ayuntamiento y el propietario de unos manantiales de que se surte la ciudad; ya sea que nos ocupemos de las de los lagos que constantemente nos amenazan de inundacion y que son *la espada de Damocles* suspendida sobre la cabeza de los que vivimos en esta inmensa olla que puede ser colmada el dia menos pensado de una cantidad de agua superior á la que pudiéramos necesitar para calmar la sed.

A este respecto, el Ministerio de Fomento acaba de construir un monumento en la plazuela de Palacio, frente á la calle del arzobispado, que tiene por objeto determinar constantemente la altura que guarda el agua de los lagos, respecto al nivél que en él se ha señalado y del cual, si oportunamente podemos hacernos de las noticias que hemos solicitado, daremos una exacta descripcion al fin de este capítulo.

Sobre las aguas potables nos permitiremos indicar que, en nuestra opinión, muchas de las enfermedades que se padecen en esta ciudad, particularmente *los cólicos* y la *anémia* y la *clorósis* no reconocen otro oríjen, aparte de las inmundicias que las aguas arrastran, que la circunstancia del material de que son las cañerías por las cuales se las hace correr. Si las cañerías en vez de ser *de plomo,* fuesen *de fierro,* léjos

de producir la anémia y la clorosis, la curarían pues sabido es que para esta clase de enfermedades no hay otro remedio que los que reconocen por base el fierro.

La limpia, pues, de los canales y de las acequias reclama particularmente la atencion de nuestras autoridades de la capital y el H. Ayuntamiento, á quien creemos que este ramo corresponde, reconociendo toda su importancia debe prestarle toda su atencion.

Considerando lo ya escrito mas que suficiente en lo relativo á *las aguas,* pasaremos á la no menos importantísima cuestion del laboreo de las minas, es decir, á todo lo que se relaciona con lo que en términos generales se designa con el nombre de *industria minera.*

Esta que es indudablemente una de las primeras y mas recomendables condiciones de nuestro país, que ha surtido incesantemente al viejo mundo del codiciado metal que guarda en sus entrañas y que, acaso tanto ha podido influir en sus destinos, como en el de la mujer influye su hermosura, bien podria hacernos esclamar, no como el poeta:

"¡Ay infeliz de la que nace hermosa!" sino con la amarga conviccion del que conoce todos los males que un cúmulo de circunstancias recomendables pueden acarrear así á los particulares, como á los pueblos que de ellas se hallan en posesion:

¡Pobre del pueblo que se llama *rico!*

Pero ya que no sea posible impedir la existencia de una cualidad ó circunstancia que, por otra parte, hace el territorio tan recomendable como codiciado, cuiden las autoridades que en el ramo de *mineria* se observen con la debida exactitud las ordenanzas que para esta industria rijen, y oigan lo que sobre ella dice un estimable jurisconsulto:

"En todo tiempo la riqueza mineral ha sido objeto de la vigilancia de la administracion pública y ha reclamado una legislacion especial, que al mismo tiempo que la constituye en una propiedad especial, toma las medidas necesarias para su conservacion. En esta legislacion se consignan al lado de los buenos principios de administracion, todos los adelantos de la ciencia, dando á los descubridores y á los propietarios de esta riqueza todas las garantías y seguridades que tienen derecho á exijir del Gobierno y conservando á éste la suprema inspeccion y vigilancia para que ni se defrauden los intereses del Estado, ni traspase el interés particular los límites que le marcan la razon y la equidad."

CONCLUSION

Hemos procurado, hasta donde nos ha sido posible reseñar en esta obra no solo las condiciones personales que deben adornar á los ciudadanos llamados á rejir los destinos de los pueblos; sino tambien los ramos de la administracion pública en que de preferencia deben fijar su atencion, por ser ellos la base en que descansa el porvenir y la felicidad de los pueblos encomendados á la paternal solicitud con que toda autoridad debe cuidar de la suerte de sus gobernados.

Pero, si bien nos hemos permitido hacer algunas indicaciones y proponer algunos proyectos y reformas de que anteriormente nos habiamos ocupado, ó que al correr de la pluma, se nos han ocurrido; de intento hemos silenciado algunos particulares, no solamente porque á la ilustracion y á la experiencia de nuestras autoridades gubernativas no han podido escapar los inconvenientes que de ellos emanan; sino porque teniendo que poner aquellos de manifiesto, y retratarlos con los vivos colores que eran necesario emplear para que apareciesen con toda su deformidad; nuestro libro hubiera afectado un carácter de crítica y de censura, distante de nuestro propósito, y que si bien se escudaba con el deseo de la reforma, siempre nos imponia la sensible obligacion de externar las faltas y las necesidades del país, que es el defecto en que han incurrido casi siempre los escritores que de esta materia han tratado, bien así como los moralistas que para recomendar las conveniencias de la virtud, tanto se han detenido en la pintura del vicio, que su tarea, escandalizando á la inocencia é instruyéndola en particulares que antes no conocía. ha dado un resultado contraproducente.

Un apreciable escritor español, movido de su celo en favor del país y deseoso de estimular á las autoridades para que con todo empeño se consagrasen á mejorar los caminos reales, hace la siguiente pintura, que tan triste idea dá de la civilizacion y de la suerte de los pueblos á que se refiere, y aunque en todo lo que dice campea la mayor fidelidad y exactitud y de ello somos nosotros mismos testigos, que esos lugares hemos atravesado, la verdad es que una pintura de tal naturaleza, perjudica bajo todos conceptos el país y hace que los extranjeros se retraigan de visitarlo. Debemos sin embargo manifestar que la descripcion que hace el escritor á quien aludimos (Retrato de un Jefe Político págs. 19 y 20) se refiere á una época anterior y con motivo del establecimiento del ferrocarril, la faz de los caminos reales en España ha cambiado por completo, desapareciendo las historias de los *bandidos* de *Sierra Morena* y los tipos de un *Jaime el Barbudo,* ó de un *Diego Corrientes,* terror de los *turistas* ingleses.

Dice aquel escritor.

“Discurramos por esos pueblos de España, y nos entristecerémos cuando tengamos que cambiar nuestro rumbo para salvar aquellos precipicios

á que exponerse pueden los carruajes y caballerías en que vayamos viajando. Alberguémonos en esas ventas y posadas de sus tránsitos y tendremos que preguntar si tales asilos estan destinados á la especie humana. De aquí esa pereza fundada para correr al otro lugar, donde asuntos de interés nos llaman; de aquí esa paralizacion que se observa en las plazas de comestibles; de aquí ese aislamiento en que los pueblos viven sin cruzarse, sin relaciones, llegando tal entredicho hasta el caso de mirarse unos y otros tan rivales, por inmediatos que estén, como si los separasen distancias inmensas.

De este modo la arriería del tráfago ó eleva el precio de sus mercancías á un grado excesivo, ó deja en completa horfandad á los pueblos menos practicables; y por eso vemos aldeas cuyo olvido mercantil tienen reducidos á sus habitantes á la vida salvaje. Los que no hayan viajado por los caminos de la Serrania de Ronda; los que aquellas poblaciones no hubiesen visto así como varios lugares en las provincias de Granada, Almeria, Murcia, Salamanca y otros, podrán creer exajeradas aquellas descripciones, mas por desgracia son ciertas, llegando en algunos puntos á tan alto grado tamaños males, cuanto refluyen de una manera directa en la moral pública y aun haciendo dudar que tales aldeas ó villas se hallen en el centro de una provincia culta; y si no, recordemos las muchas que, á manera de otentotes, vense salir de sus guaridas ó cuevas para invadir los caminos, esos desgraciados séres de ambos sexos y de distintas edades, cuyas carnes desnudas ofenden el pudor, y con cuyos lamentos ó algazaras acusan vivamente á las autoridades que tal consienten ó que no buscan medios para proponer al gobierno recursos con el fin de ocupar en provecho del país esa parte de poblacion perdida y hasta nociva, porque nociva es en un Estado la gente abandonada y sin vínculos sociales.

Así podremos decir, que si hubo jefes políticos en la Mancha desmentirlo pueden los pobres del lugar llamado La Guardia, quienes con importunas plegarias aflijen al viajero. Si en las provincias de Alicante, Murcia y Valencia hubo jefes políticos lo niegan aquellos chicos de varias aldeas, célebres por sus alimañas para mover la piedad de los transeuntes; y hé aquí en semejantes poblaciones esos perpetuos planteles, de tanto mendigo como ingresan en las poblaciones grandes, si es que no ejercen su lazanía en las ardas de bandidos que alguna vez llenan de terror y luto los caminos de España,”

Como se *vé,* la descripcion que hace aquel escritor de los caminos de España, es una pintura *de doble efecto;* porque en ella se vé á España y tambien á México, por lo que la hemos trasladado íntegra por aquello de que *á ti te lo digo, Juan, para que me entiendas, Pedro.*

Pues ¿qué mas que los otentotes de España, á quienes aquel escritor se refiere, quereis que sean nuestros desgraciados indígenas, convertidos

no ya solo en otentotes, sino en *acémilas* que cargan al par de las béstias en cuya compañía viajan?

Ya en uno de nuestros artículos anteriores nos hemos ocupado de esta materia y creemos escusado insistir; no porque nos falten ni nuevas razones, ni una incansable perseverancia para tratar de un asunto en que á nuestro juicio, se halla la solucion de todos nuestros males; sino porque tememos *fastidiar* y allí donde el escritor sospeche que pueda el fastidio asaltar á su lector, allí debe suspender inmediatamente la pluma, porque desde ese punto se hace ya inútil su tarea.

Asaltándome, pues, este temor, creo llegado el momento de poner fin á mi obra.

En ella, si no he dicho todo lo que debiera, he procurado al ménos indicar todos aquellos puntos sobre los cuales me pareció conveniente llamar la atencion de nuestras autoridades. Estas, si realmente tienen la intencion de mejorar la suerte de los pueblos, cuyo destino se les ha encomendado, no tendrán que fatigarse mucho para conocer cuáles son sus primeras necesidades y aquellos ramos de su agricultura, de su industria ó su comercio, que mas decididámente reclaman la proteccion que están obligadas á dispensarles.

Pero no siendo iguales las condiciones que á cada uno de los Estados acompañan en tanto que los Gobernadores de Guanajuato, Zacatecas, Jalisco, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y otros fijarán de preferencia su atención en *la industria minera,* que constituye su principal elemento de vida; los de aquellos otros en que la *agricultura* es la fuente principal de su riqueza, se dedicarán á fomentarla y á favorecerla de cuantos modos les sujiera su ilustracion y su patriotismo; siendo innecesaria toda particular recomendacion supuesto que con gusto vemos que en cada uno de ellos florece aquel ramo á que con especialidad se consagran los que tienen la conviccion de que en él puede el Estado prometerse no solo mejorar de presente sus condiciones materiales, sino afianzar su suerte para el porvenir. Esto vemos que sucede en Yucatán, respecto al cultivo del *henequen* y en Tabasco y Campeche, con el *palo de tinte.*

Pero respecto á este último Estado, en que tuvimos la satisfaccion de residir algun tiempo, donde el nacimiento de una de nuestras hijas queridas hizo mas ricos los afectos y mas estrechos los vínculos de nuestro cariño por que aquella simpática poblacion, donde tantos y tan buenos amigos tenemos; abrigamos la presuncion de que no es por cierto *el palo de tinte* el que haya de mejorar su condicion y de aliviar su suerte, levantándolo del abatimiento y de la postracion en que se halla.

Las *construcciones navales,* que de tanta utilidad como de honra y de gloria habrian de ser para la República, es en nuestro humilde concepto, no solamente la primera, sino la única atención que debiera fijar la mente de las autoridades de aquel Estado, que tiene todas las condiciones necesarias para ser el *arsenal* de nuestro país, á quien podria proporcionar el mas importante de los elementos que hacen grande á una nacion: *la marina.*

Si á los esfuerzos de particulares, como un D. Miguel Nevero, un D. José Ferrer y otros, se ha debido el que cada año *un buque nuevo* flotase sobre las limpias aguas de aquel mar azul que baña las playas de *San Roman* ó de *Guadalupe* y que aquella multitud de calafates y carpinteros de rivera encontrase la manera de ganar la subsistencia con los oficios en que son tan hábiles, ¿cuánto no podria prometerse aquel Estado en propio beneficio y el de la República, si el Gobierno, tomando por su cuenta estas construcciones, á imitacion de aquellos buenos ciudadanos, dispusiese cada año celebrar los dias de la patria, poniendo á flote una *embarcacion* que, siquiera con el carácter de *mercante,* llevase orgullosa á pasear nuestro pabellon por todos los mares y á que visitase todos los puertos, donde hoy es totalmente desconocido?

Gobernadores de Campeche: á vosotros es á quienes corresponde hacer á la patria el mas bello de los presentes con que vuestro amor é ilustracion pudiera obsequiarla: la construccion incesante de buques que, dando ocupacion á ese pueblo de inteligentes y esforzados marinos, que en esa útil ocupacion encontraria la manera de ganar el pan para el sustento de sus familias, tanto habria de contribuir á la grandeza de la patria.

Hacedlo, y sobre los plácemes y las felicitaciones mas entusiastas de los que aman este país con el afecto de que es tan digno, escuchareis los calurosos victores y los ardientes aplausos que os habrá de tributar vuestro sincero y leal amigo.

REFORMA DEL ESTADO

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 76, 1990

REFORMA DEL ESTADO Y RENOVACIÓN POLÍTICA

Pedro G. Zorrilla Martínez

Una idea y un propósito generalizados en la época actual son los de establecer con solidez y paulatinamente una nueva relación entre la sociedad y el Estado. La sociedad y los individuos que la conforman son cada vez más conscientes de la aparición, en creciente número y tanto en lo interno como en el orden internacional, de inéditos riesgos y amenazas para la libertad; y asimismo lo son de que la defensa y protección de los derechos humanos y de las libertades ante tal panorama han de hacerse por nuevas vías y en condiciones y formas que tendrán que crearse.

El Estado, por su parte, y como organización para el ejercicio del poder, advierte que sus intervenciones y un uso ilimitado y en todos los ámbitos de recursos diversos, organizaciones, técnicas nuevas e instrumentos a su alcance ofenden a la sociedad y a sus integrantes y atentan de manera sustancial contra las libertades y la estabilidad social y política, pudiendo incluso impedir al poder político la realización de su misión fundamental, de asegurar el porvenir de la nación y de hacerlo con respeto de las opciones políticas, valores y principios de la sociedad.

En todas partes del mundo; de una u otra manera, estas percepciones y la de unas realidades que las contrarían, han sido causa de insatisfacción, desconfianza y alejamiento de la sociedad respecto del Estado y los órganos gubernamentales, especialmente la administración pública, y han sido factores para que se plantee una sustancial reconsideración de los vínculos entre aquella y éstos.

La prioridad que en asuntos políticos comúnmente dan los parlamentos a intereses muy específicos y de carácter partidario sobre las cuestiones de interés general de la sociedad; la inflexibilidad, incomunicación e insensibilidad de la administración pública y su crecimiento, causado por la multiplicación de las demandas sociales, así como las dificultades del Poder Judicial para cumplir sus tareas de salvaguarda de libertades,

de impartición de justicia y de enjuiciamiento de actos de autoridad, contradicen sentimientos, convicciones y aspiraciones generalizados y llevan a que la sociedad se manifieste insatisfecha del Estado o incluso le sea hostil.

Es esto, precisamente, lo que ha obligado en el norte y en el sur, en los países industrializados y en el Tercer Mundo, en África y en Europa Central y Occidental, en América Latina, la Unión Soviética y los países anglosajones, al planteamiento de cuestiones que en conjunto se denominan reforma del Estado, que consiste principalmente en la fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas porque están caracterizadas por dar lugar a mayor libertad y a más amplias posibilidades de realización para los hombres y por brindar seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable a la nación.

Hay, en suma, una conciencia generalizada de la necesidad de dar una nueva y gran batalla por la libertad y la justicia y de que ello significa una mayor y mejor democracia ante el poder en todos los ámbitos y más claras atribuciones y limitaciones de ese poder; unas autonomías más sólidas y definidas; unas participaciones social y política efectivas y bien aseguradas; y una administración pública flexible y al propio tiempo eficaz, sensible, sin prepotencia o paternalismo y en diálogo permanente con los grupos sociales.

De otra parte, se dan crecientes expresiones de un derecho que puede llamarse social porque no se establece en leyes y a partir de la voluntad de los órganos del Estado, sino que va surgiendo de las relaciones entre diversos grupos de la sociedad y se manifiesta en normas específicas de convivencia o en pactos que no necesariamente provienen o pasan por una cúpula estatal, lo que una vez fue inevitable.

En la reforma estatal es esencial la acentuación de una descentralización política que multiplique y vitalice centros de poder democrático regionales, en beneficio de las libertades, pero también de la capacidad pública de crear, conjuntamente con la sociedad, mejores condiciones de justicia y de desarrollo; a esto tendría que coadyuvar un Poder Judicial más independiente, más capaz, más pronto en la acción y más efectivo en la protección de los derechos ciudadanos.

Pero no sólo del poder político derivan nuevos riesgos para las personas y respecto de la sociedad que integran; también las concentraciones de poder económico, que atentan contra la multiplicidad y la multiplicación de agentes de la economía, que amenazan la libertad y la sobrevivencia de pequeños y medianos productores y que condicionan a los consu-

midores y acosan a países en desarrollo, constituyen ominosas presencias antes inadvertidas.

Las relaciones entre países de muy desigual desarrollo sin que los más vulnerables tengan siquiera la posibilidad de ser escuchados, la ubicua influencia de decisiones, circunstancias y hechos que se dan en los grandes centros internacionales de poder económico y la casi imposibilidad de derechos y equilibrios mínimos y vitales para comunidades nacionales pobres, también dejan ver un amplio y nuevo campo en el que se requiere de una defensa de las libertades, no sólo económicas, y de la afirmación de seguridades y derechos a ejercerse en nuevas formas.

La conservación de identidades nacionales y regionales, la defensa de formas culturales propias y de la privacidad de los Individuos, son asimismo exigencias de los nuevos tiempos frente a los avances y poderes tecnológicos en muchos órdenes, tales como las comunicaciones y la electrónica, la biotecnología y la genética y en los ámbitos militares y de la industria. Se trata sobre todo y porque genera riesgos y amenazas de la tecnología utilizada como instrumento de dominación y de poder que establece dependencias, impide la creación de otras tecnologías, obstaculiza la investigación científica y técnica y limita los intercambios industriales, comerciales y financieros.

Los poderes, incluso transnacionales, que se conforman con base en estas magnitudes políticas, económicas o tecnológicas y financieras de desproporcionada medida, hacen que se plantee la necesidad de singulares vías y formas para la defensa de las soberanías nacionales, para la creación de nuevos campos de comercialización y el aprovechamiento de ventajas comparativas y que se realice una renovada reivindicación de las autonomías y una genuina y bien negociada interdependencia con el fin de disminuir la exposición a dependencias y dominaciones de nueva factura.

En otros terrenos y época, pero también ante una evidencia de libertades oprimidas y en peligro inminente de estarlo más, el liberalismo, como experiencia y como filosofía política y ética llevada a la nación, inspiró una lucha para limitar al poder; muchos de los logros obtenidos entonces son patrimonio de la humanidad.

Una vez más hoy, en todas partes del mundo y ante un futuro caracterizado por la incertidumbre y la imprevisibilidad, se vuelve la vista al liberalismo; se recuerda el gran enfrentamiento de la idea liberal con el poder absoluto y los éxitos de la lucha histórica liberal en la Inglaterra del siglo XVIII. Nuevamente se da primordial importancia al concepto y valor de la libertad, al Estado de Derecho, a las constituciones y a la división del poder, como determinaciones de límites al ejercicio del poder, surgidas del liberalismo.

Dicha recordación no podría ser en busca de soluciones específicas para un tiempo actual, bien distinto; pero es necesaria para encontrar en la filosofía política y en la ética liberales, todos sus antecedentes en el pensamiento y en la acción de los hombres, una inspiración y un estímulo para el diseño de nuevas respuestas a los crecientes riesgos a que se enfrenta la libertad humana, en muchas ocasiones por vez primera.

Hoy adquieren renovada importancia y especial sentido los derechos humanos, los equilibrios sociales y, en el ejercicio mismo del poder, la claridad y la eficacia en su limitación, las tareas insustituibles de un Poder Judicial digno, capaz e independiente, el respeto de las autonomías y de la intimidad y el Estado de Derecho, tanto en lo sustancial como en lo formal.

Pero un pensamiento humanista convoca también, para el examen actual del tema, a la historia de cien años del liberalismo real, el que se realizó por el Estado liberal individualista; ello hace posible, por contraste con ese Estado, completar y validar la reflexión con una apreciación del hombre en su realidad social y económica y en su dimensión completa, individual y social.

Así, se plantea como problema que ha de resolverse para asegurar las libertades, tanto la desigualdad social provocada por estructuras injustas o por opresiones, como el medio y las condiciones económicas en que los hombres están; tanto las reivindicaciones de los grupos de una sociedad plural con conciencia del valor de su diversidad, como la sobrevivencia, frente a poderes económicos concentrados, de las pequeñas y medianas empresas de los hombres; se concluye entonces que aliado de la idea de libertad como esencial al hombre, son también fundamentales las libertades concretas y específicas, referidas a los hombres en sus particulares condiciones de vida.

Se entiende así plenamente que hoy y en el futuro previsible no podría fundarse una convivencia social pacífica, aseguradora de la libertad, sin considerar la concreta realidad histórica de cada pueblo; que es fundamental la democracia política, pero que también debe haberla en los órdenes social y económico; que es necesario el fomento y apoyo específicos a sectores económicos insuficientes en la producción de bienes y servicios, muy particularmente si se trata de productos agrícolas o de bienes industriales en ciertas etapas del desarrollo. Finalmente, se hace patente que una convivencia deseable no es ni nunca ha sido, en lo político, lo social lo económico, producto espontáneo o automático de las fuerzas e intereses en juego, de un mercado sin normas y correcciones o de los solos cálculos y acciones de muy numerosos agentes económicos, salvo que se den con reglas del juego, en un contexto general favorable y con árbitro justo y rector efectivo.

Este análisis se hace posible y realista porque se ha aprendido de los fracasos y errores del tiempo histórico del Estado liberal, que en muchos sentidos fue reduccionista de la tesis y de los temas liberales en la medida en que constriñó al liberalismo al espacio económico y porque no consideró las condiciones materiales y culturales de la vida, ni a los hombres en su medio; porque les aseguró el indispensable concepto abstracto de libertad, pero no libertades reales; así la libertad pudo ser aprovechada exclusivamente por unos cuantos, de destacadas relaciones y posición económica, como privilegio y ciertamente en detrimento de los derechos de la mayoría de los hombres.

Hoy, en la creación y definición de nuevos y más efectivos límites, controles y normas de los poderes, tiene que apelarse a una renovada y amplia inteligencia del liberalismo. Se requiere tener una cabal consideración de lo social, un firme respeto del pluralismo y de la diversidad, la experiencia de que son necesarios criterios y ordenaciones estratégicas, no obstructores, del campo económico y de que las concentraciones y monopolios de poder político y económico son riesgos reales.

Debe haber convicción acerca de la conveniencia insustituible de la descentralización política y de unas autonomías bien consolidadas, y en fin, de que la idea y la construcción de un Estado ha de entenderlo y transformarlo para que sea capaz, cuantitativa y cualitativamente, de cumplir sus funciones esenciales, pero medido, limitado y sin lastres, con el fin de garantizar los ámbitos de libertad social y personal y para asegurar los espacios necesarios a la realización de los hombres, como son en la realidad y tal como aspiran y deciden ser.

Así, las respuestas reales que se exigen, particularmente en México, no pueden ser neoliberales y economicistas, ni burocráticas y totalitarias; y porque las soluciones tienen que ser en función de una realidad nacional y de una historia específica, son imposibles los modelos y se evidencia la necesidad de rectificar e innovar.

La experiencia y una dignidad humana reconocida y respetada hacen que se tenga que contar con la responsabilidad ciudadana lo mismo que con la de los partidos políticos y grupos sociales. Hay que asegurar la democracia política como componente esencial de la democracia social y asimismo garantizar democracia en todos los órdenes.

Se requieren condiciones que dificulten autoritarismos y paternalismos, rigideces burocráticas y dictaduras pequeñas o grandes. El poder debe tener equilibrios y ha de asegurarse la estabilidad política. El gobierno y el avance hacia el futuro deberán realizarse con principios, sensibilidad de los valores de la sociedad y prudente previsión de los nuevos tiempos.

Reflexionar así no es sino iniciar un largo camino en el que la gran tarea, la nueva lucha por la libertad, tendrá riesgos y encontrará muchas trabas; no los podrá eludir un conceptualismo sin experiencia y capacidad de acción, un pragmatismo sin tesis, o unos cálculos cuantitativos y lineales.

Al lado del análisis será necesaria la sensibilidad social, que inmediatamente permitirá también advertir la importancia que en la época actual tienen una cabal reforma política y la democracia política electoral. Muy especialmente la sociedad exige respeto del voto, órganos imparciales, certeza en los resultados electorales, transparencia en los procesos correspondientes y resultados confiables. De los partidos políticos, ante un estado de cosas que en mucho han cambiado, la sociedad espera respeto y transformaciones sustanciales internas, también en el sentido de mayor democracia y participación ampliada.

Con las reformas constitucionales permitidas por acuerdo de partidos y con una legislación electoral consecuente que hoy se negocia, mejorará cualitativamente el sistema electoral en los aspectos señalados antes y tanto por cuanto toca a la representatividad de las diversas corrientes políticas como por lo que se refiere a la indispensable garantía, en nuestro tiempo, de que los gobiernos podrán contar con apoyos y capacidades de decisión no obstaculizados por una fragmentación artificiosa y estéril de las cámaras de representantes, que anule a éstas y al Ejecutivo.

Pero hay que admitir que la sociedad ha cambiado, que seguirá haciéndolo profunda y rápidamente y que el sistema electoral deberá seguir su transformación y perfeccionamiento en el sentido de asegurar una limpia validez de la participación electoral y de garantizar la elección de titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo que tengan los medios, recursos y bases políticas suficientes para actuar con la eficacia que siempre, y más hoy, reclama la vida política.

Los efectos y consecuencias de las reformas constitucionales en materia de democracia política y sistema electoral seguramente serán muy amplios, tanto en la sociedad como para la mejoría y consolidación de los partidos políticos mexicanos, a fin de que contribuyan más a la madurez política, a la estabilidad social y en la reforma del Estado, de la que forman parte fundamental pero no única.

Los peligros y obstáculos que sin duda existen en la transformación del Estado y en la procuración de mayor justicia y más libertades, tendrán que ser evitados con el apoyo y la bandera de los valores y consensos sociales, con el respeto de las capacidades de los hombres y con una renovada comprensión del derecho, de los valores éticos y de la importancia existencial de la equidad.

En México hay bases para confiar y actuar con el fin de que sea así, cada día en mayor medida.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 86, 1994

EL REDISEÑO DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y EL CAMBIO. UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA DISCUSIÓN[1]

Bernardo Kliksberg

I. HACIA UN DEBATE CON VISTAS AL SIGLO XXI

Toluca 93, se produce en medio de cambios vertiginosos en el planeta, que apuntan hacia un siglo XXI muy diferente a todo lo que hemos conocido en la historia anterior. Esas realidades suponen un desafío para la imaginación, la creatividad y la innovación. Necesitamos respuestas no convencionales, nueva ciencia, nuevas propuestas en múltiples campos.

Uno de ellos fundamental para el futuro, es el que plantea Toluca 93, el rediseño del Estado frente a los nuevos problemas y demandas.

Se ha encomendado a este documento introducir científicamente a los debates de Toluca 93, gran esfuerzo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) que preside el profesor Guy Braibant, y dirige Turkia Ould Daddah; del gobierno del Estado de México, anfitrión de esta Conferencia Internacional, cuyo Gobernador e Ilustre personalidad científica, Ignacio Pichardo Pagaza, preside el Comité Organizador del Congreso, con la secretaría del mismo a cargo de Victoria Flores; por el Instituto Nacional de Administración Pública de México, presidido hasta hace poco por Raúl Salinas Lozano, prominente hombre público, y actualmente por la destacada figura del licenciado Adolfo Lugo Verduzco; y por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que preside el doctor Constantino Nalda García, Presidente del Instituto

[1] Documento introductorio, preparado por el relator general, a la 11 Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado del 27 al 30 de julio de 1993 en Toluca, Estado de México, organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Gobierno del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). El autor es el Director del proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Estado (PNUD-CLAD).

Nacional de Administración Pública de España y cuya Secretaría General ejerce el ex Ministro de Reforma del Estado de Venezuela, Dr. Carlos Blanco.

Toluca 93, ha sido precedida de una amplia tarea científica que le correspondió al firmante orientar en calidad de Relator General de la Conferencia, misión con que lo distinguió el Consejo Directivo del IIAS. Llevó adelante esa labor en equipo con un conjunto de distinguidos correlatores internacionalmente reconocidos que realizaron en las áreas que se les encomendaron una importante y productiva labor. Ella culminó en la preparación de los relevantes informes de correlatoría siguientes:

- Paul Collins: El Estado Post-ajuste y el Nuevo Contexto Económico y Tecnológico Internacional;
- Gerard Marcou: Democratización y Descentralización del Estado;
- Pedro Zorrilla Martínez: Reestructuración del Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza;
- Louis Picardo: Reformas Estratégicas en los procesos de Formulación, Implantación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas;
- Vasant Moharir: Nuevas Fronteras y Formas de Asociación entre Sector Público y Sociedad, y
- Joan Corkery: La Dimensión Internacional de las Reformas Institucionales Nacionales.

El Relator General y los correlatores contaron en sus trabajos con la muy eficiente y empeñosa cooperación de la Directora General de IIAS y su equipo de trabajo.

La Conferencia Internacional y su agenda despertaron un intenso interés como lo demuestran el elevado número de trabajos que fueron presentados en cada una de las áreas citadas. Importantes aportes provenientes de toda Europa, Estados Unidos, África, Asia, América Latina, y otras latitudes, sumaron valiosas y variadas perspectivas, derivadas en muchos casos de investigaciones sistemáticas y experiencias concretas.

Se conformó en cada área temática un rico material básico que fue muy bien aprovechado por los correlatores, resumido en sus informes y extensamente debatidos en la Conferencia.

Por lo pronto parece haberse satisfecho significativamente con las nutridas y completas presentaciones recibidas, uno de los objetivos centrales de Toluca 93: promover un debate de fondo en el que participen el mundo desarrollado y los países en desarrollo sobre temas cruciales para nuestro tiempo.

A pesar de la amplitud y diversidad de los temas tratados es posible observar la presencia en las múltiples contribuciones recibidas de ciertas inquietudes generalizadas y de una búsqueda afanosa de respuestas no tradicionales. Ambas responden a las muy singulares características de este fin de siglo, marcado por cambios vertiginosos, que exigen variaciones sustanciales en el "estado de las artes" en lo relativo al Estado uno de los actores centrales de la realidad, si se quiere desde las ciencias administrativas, temática central de IIAS, ayudar con respuestas y soluciones a la discusión mundial.

En este documento introductorio queremos plantear algunos marcos de referencia que creemos útiles para extraer el más alto provecho del debate a desarrollar en cada área con base en los informes de los correlatores y los documentos elaborados por los participantes.

Para ello abordaremos cuatro momentos sucesivos de análisis. En primer término, creemos imprescindible situar el contexto mundial en donde estamos discutiendo sobre el rediseño del Estado. En segundo lugar, ubicados algunos aspectos centrales de ese contexto, queremos abordar el interrogante de hacia qué tipo de Estado nos dirigimos en el siglo XXI. ¿Cuáles son algunas de las tendencias más consistentes que se observan en los profundos procesos de cambio en marcha? En tercer término, deseamos plantear la necesidad de dotar al nuevo Estado en construcción de una gerencia pública revolucionada respecto a la anterior, que implique un verdadero encuentro entre las nuevas fronteras tecnológicas en ciencias gerenciales y las tareas a cargo del nuevo Estado.

Por último, con fundamento en los desarrollos anteriores, queremos aportar a esta Conferencia Internacional una agenda de interrogantes abiertos, de carácter estratégico que creemos será de alto valor que en Toluca 93 se trate y profundice.

Trataremos cada uno de estos temas exploratoriamente por las limitaciones propias de este documento, cuya función es introductoria. No pretendemos desarrollar en detalle ninguno de estos temas, sino ayudar a abrir y estimular una discusión colectiva, fecunda y útil para nuestros países.

Asimismo, aun teniendo bien presente que existe una variedad importante de situaciones históricas entre los países participantes intentaremos centrar el documento sobre ciertos aspectos de carácter relevante que pueden tener interés común a pesar de dicha diversidad.

II. UN CONTEXTO MUNDIAL BAJO EL SIGNO DE LA INCERTIDUMBRE

Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo hacia fines del siglo XX, transformándolo estructuralmente.

Están en curso revoluciones tecnológicas simultáneas en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes, servicios y a la vida cotidiana. Se han producido verdaderas "rupturas epistemológicas", con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. El siglo XXI se iniciará como el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica, y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.

Por otra parte, hay en desarrollo transformaciones sustanciales en la geopolítica mundial. Toda la atmósfera política que acompañó al siglo XX ha sido reemplazada por un nuevo marco en proceso de formación. La desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la terminación de la Guerra Fría, las posibilidades de desarme en gran escala, modifican totalmente el hábitat político. También lo cambia otro tipo de movimiento en potente evolución. La existencia de aspiraciones cada vez más intensas y generalizadas en la población mundial a una real participación en los sistemas políticos. Hay lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llama adecuadamente, "un impulso irresistible en pro de la participación".[2] La gente quiere democracias genuinas donde realmente intervenga y tenga el control de su destino.

Junto a las revoluciones tecnológicas y políticas está cambiando la estructura básica de la economía mundial. El siglo XXI parece estar destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos. Como destaca Paul Collins en su relatoría "el mundo está evolucionando hacia un Sistema de Bloques Regionales de Comercio".[3] Entre ellos destacan los ejes Comunidad Económica Europea ampliada, Estados Unidos-Canadá-México, Japón con sus allegados directos. Se esperan aperturas muy amplias del comercio hacia el interior de dichos bloques, pero fuertes obstrucciones y barreras ante quienes quieran llegar desde afuera a los bloques.

Éstas y otras decisivas transformaciones se están produciendo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones, la internacionalización de la economía, que ha convertido al planeta en una efectiva "aldea global". Los cambios en un área relevante traen reacciones en cadena en "tiempo real", en múltiples puntos del sistema mundial.

La velocidad de las transformaciones no tiene, a su vez, parangón histórico. Sólo puede hablarse en términos de cambios ultra acelerados, donde el presente casi se funde con el futuro, porque las distancias son acortadas por una tasa de cambio inédita.

---

[2] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

[3] Paul Collins. *The Post-Adjustment State and the New International Economic and Technological Context*. Toluca 93.

Una “aldea global” sacudida por cambios profundísimos en donde el pasado pierde significación como referencia, es la realidad de fines de siglo.

Pero, y he aquí el interrogante inquietante, ¿Cuáles son las direcciones finales de los cambios? ¿Hacia dónde se dirigen? ¿Qué tipo de humanidad están preparando?

Voces muy autorizadas se han levantado para sostener la fragilidad de aquellas tesis que se dejan llevar por la impresión de que el sólo avance tecnológico solucionará mágicamente los problemas, o aquellas otras que proclamaban hace algunos años el «fin de la historia», y el inicio de una «historia aburrida».

Las primeras están repitiendo las debilidades del optimismo positivista de épocas anteriores, las segundas fueron rotundamente desmentidas por los hechos. En lugar de “historia aburrida”, es una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces la que se presenta en los hechos. Edgard Morín, entiende que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y conflictivos. El mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado. Esa complejidad es difícil de escrutar, han bajado totalmente los umbrales para la predicción y todas las posibilidades positivas y negativas están abiertas. Lo real es –subraya– que la incertidumbre se ha apoderado de la historia.

Urge un nuevo tipo de racionalidad, superior, una racionalidad autocrítica. El mundo es para el gran pensador europeo hoy, “Un Astro Errante”.[4]

En el mismo sentido, la ciencia de la inestabilidad fundada por Ilya Prigogine reclama la necesidad de internarse en la complejidad con nuevas herramientas. Ve la inestabilidad como la situación normal a partir de la cual, y no de supuestos equilibrios, es necesario reflexionar y operar; resalta que lo que priman son “las estructuras disipativas de final abierto”.[5] Lo que sucederá será definido por las opciones de los mismos hombres.

En estas condiciones de complejidad e incertidumbre pronunciadas, el conocimiento demuestra tener límites muy marcados. Por ello el Club de Roma concluyó que tenemos mayor información que nunca, pero menos sabiduría.[6]

---

[4] Edgard Morín. El Astro Errante. En: *Un Noveau* commencement. Editions du Seuil, 1991.

[5] Ilya Prigogine. Entre sus múltiples obras ver, Tan Sólo una Ilusión. ¿Una exploración del Caos al Orden? Tusquets Editores, Barcelona. 1988.

[6] Club de Roma. Reunión Anual, Punta del Este, Noviembre 1991.

El carácter contradictorio de los procesos de transformación es evidenciado por múltiples signos. Entre otros, se han destacado los siguientes:

La revolución tecnológica abierta en tantos frentes es una promesa de avances prodigiosos pero al mismo tiempo como, lo advirtió "La Cumbre de la Tierra" (Brasil, 1992), el desarrollo ciego y no regulado de la tecnología puede contribuir al desmoronamiento rápido de sistemas de equilibrio ecológico vitales. El calentamiento de la atmósfera del planeta y los peligros que amenazan la capa de ozono, son sólo ilustraciones de algunos de los desequilibrios en gestación.

Los cambios políticos internacionales llevan en general un signo positivo, abren posibilidades amplias a la democratización. Sin embargo, al mismo tiempo se han reabierto ultranacionalismos propios de otros siglos, han estallado guerras feroces sobre la base de hostilidades reprimidas de pasados lejanos, han aparecido con una fuerza creciente la xenofobia, el racismo, la discriminación, y el ataque virulento a minorías nacionales indefensas. A sólo 50 años de la derrota de un sistema condenado por toda la humanidad, el nazismo, que perpetró genocidios atroces como el Holocausto que traspasaron los límites de lo humano, el neonazismo ha comenzado a asomar su faz en diversos lugares.

Los cambios económicos, prometedores de cooperación internacional y ampliación de mercados, han sido acompañados por otro lado de un recrudecimiento de los proteccionismos y las guerras económicas. Así, 20 de 24 países industrializados tenían en 1992 barreras aduaneras más altas que 10 años antes.[7]

Las tendencias económicas internacionales tienen un signo negativo preocupante. La tasa de crecimiento de los 80 fue marcadamente inferior a la de los 70. Por otra parte, se ha demostrado que el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.

Algunas políticas aplicadas en amplias zonas para corregir los desequilibrios económicos parecen haber cometido graves errores o inadvertencias. Así señala Collins para el caso de África: que el ajuste estructural llevado a cabo allí ha sido muy criticado como cortoplacista, preocupado por lo fiscal, el ajuste está teniendo lugar durante un tiempo en el que el Estado en África pasa por una crisis de legitimidad, y en algunos casos de viabilidad geográfica. "Los aspectos sociales con frecuencia han sido relegados, y todo el enfoque parece haber sido impuesto desde afuera sin consideraciones por la opinión pública africana".[8]

---

[7] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

[8] Paul Collins, *op. cit.*

Un aspecto absolutamente alarmante del nuevo mundo en gestación, es el de los grados de inequidad.

Según la reconstrucción de la distribución mundial de la riqueza realizada por Naciones Unidas en 1989, el 20% de la población del mundo era la propietaria del 82.7% del Producto Bruto Mundial, tenía el 81.2% del comercio mundial, el 94.6% de los préstamos comerciales, el 80.6% del ahorro interno, y el 80.5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80% restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era totalmente alarmante, por cuanto la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.[9]

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha advertido recientemente sobre lo que este panorama global está precipitando en el campo de las migraciones. Nafis Sadik, su directora, ha llamado la atención mundial sobre "la crisis humana de nuestra época", donde 100 millones de personas están migrando en 1993, el doble que en 1989, y las cifras siguen en ascenso continuo. Destaca "Es una magnitud que no tiene precedentes en la historia… la gente se desarraiga y emigra en busca de una vida mejor".[10]

Numerosas democracias, nuevas o antiguas, de múltiples países en desarrollo, con dificultades económicas y sociales como las indicadas corren serio peligro en estas condiciones. "El impulso irresistible a la participación" antes mencionado choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores que surgen de las mismas. El PNUD describe vívidamente la situación en 1993:

"Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1,000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana.

Muchas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue

---

[9] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

[10] Fondo de Población de las Naciones Unidas. *La Situación de la Población Mundial*, Julio de 1993.

siendo un proceso dificultoso en varios países. “Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias”.[11]

El Decano de la *Sloan School of Business Administration* del MIT, Lester Thurow hace un fuerte llamado de alerta en la misma dirección: “los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático”.[12]

El contexto mundial presenta estas direcciones claramente opuestas. Avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades de fondo en continentes completos, como América Latina, África y grandes zonas de Asia, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, o recesiones en el mundo desarrollado, todo ello en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político. En estimación el conjunto, Naciones Unidas considera que el 90% de la población del mundo no controla hoy su propia vida.[13]

El futuro, finales abiertos, dominados por la incertidumbre. Del error o acierto de las políticas nacionales, de la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, dependerá el perfil final del siglo XXI. Uno de los actores centrales será el Estado. ¿Qué tipo de Estado se requiere frente a la agenda de problemas abierta?

III. EN TORNO AL “ESTADO NECESARIO”

La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, sin respaldarlos con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de calidad muy precaria.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superar las “etiquetas” y tomar contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contribución a la Conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: “lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios”.[14]

---

[11] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1993

[12] Lester Thurow. *Head to Head.* Edición en español. “La Guerra del Siglo XXI”, Vergara Editores, 1992.

[13] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

[14] Carlos Almada. *Economic integration, Development and Public Administration: The Experience of the European Community and Nafta*. Toluca 93.

En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad (CLAD), el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, y la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir el que sería conveniente que lleve a cabo históricamente.[15]

¿Qué papeles debería cumplir el Estado post-ajuste?, ¿Cuál debería la sociedad civil?, ¿Qué podemos aprender de las experiencias en curso al respecto?

Probablemente sean de utilidad las siguientes observaciones, que exploran estas interrogantes.

1. ESTADO, DESARROLLO Y PROGRESO

En las extensas áreas del mundo no desarrolladas o en desarrollo de América Latina, África, Asia y Europa Oriental, parecería que un punto fundamental, previo a examinar el papel posible del Estado, es el de discutir en qué consiste que una sociedad progrese. Diferentes organismos internacionales, entre ellos PNUD, UNICEF, UNESCO, la Organización Mundial de la Salud y otros, han puesto en tela de juicio recientemente en diversos trabajos los criterios puramente economicistas al respecto. Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación, tenga estabilidad, estos son medios imprescindibles, pero no son el fin mismo. Progreso implica, según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre, participativa.

Sin embargo, esta meta final, él de desarrollo humano, ha sido con frecuencia relegada o marginada. Se ha intentado simplistamente medir el progreso exclusivamente por indicadores como el producto bruto *per cápita* que ya hace muchos años eminentes economistas como Simon Kuznets consideraban una medida falaz encubridora de las realidades concretas.[16]

---

[15] El autor trabaja el tema detalladamente en sus obras: B. Kliksberg. ¿Cómo Transformar el Estado?, más allá de Mitos y Dogmas (Fondo de Cultura Económica de México, segunda edición, 1992), y *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre* (Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1993). Ver asimismo el sugerente trabajo de Constantino Nalda García, *Administración Pública para la Democracia*, CLAD, 1993.

[16] Destacaba Kuznets: “la tasa de crecimiento del PNB es en sí un indicador engañoso del desarrollo toda vez que está fuertemente poderada por las proporciones del ingreso de los ricos”, Problems in comparing recent growth rates for developed countries. *Economic development and cultural Change*, January, 1972.

Corresponde en definitiva a través de indicadores amplios ver si mejora la vida efectiva de la gente. Allí está el progreso, y ese es claramente un aporte innovador de la clasificación de los países según su desarrollo humano (tipo PNUD), o las mediciones calificadas del desarrollo.[17]

Por otra parte, los trabajos del PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años, y los de UNICEF y CEPAL[18] han demostrado categóricamente que la mejora en los indicadores economicistas no significa automáticamente la mejora en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario, ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo, en los 80 la coexistencia de crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos, con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías.

La llamada *Teoría del Derrame* no funciona en los hechos. Países pequeños, y con pocos recursos como Costa Rica, o Sri Lanka han logrado mejores niveles de vida para su población que otros grandes y con muchos recursos como Brasil y otros. Detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el rol deficiente del Estado, la falta de articulación de las políticas económicas y sociales. Los trabajos que sintetiza Pedro Zorrilla, relator del tema respectivo en la Conferencia, son coincidentes en marcar ciertos énfasis. W.P. Hojnacki (USA) resalta que la política social es de responsabilidad primordial del Estado. Esa política social debe hilar fino. La pobreza, indica Raúl Olmedo (México), es un efecto y producto del sistema económico industrial predominante que al destruir los sistemas tradicionales no los sustituye por otro modo de producción. Es necesario clasificar los grupos de pobres, pide Olowu (Nigeria). La descentralización de los programas sociales puede darles mucha mayor efectividad, subrayan S. Abdus Samad (Malasia), F. Fuentes Mohr (Guatemala) y E. Jeannetti (México), Pestoff (Suecia) y Yolanda de los Reyes (México). Ponen énfasis en la necesidad de que la gerencia social respete la voluntad de los grupos sociales y contribuya a que se manifieste.

Pero se debe ir más lejos aún. Klvinlevi (Finlandia), resalta que el objetivo es integrar políticas económicas y sociales, destaca la importancia de la socioeconomía, Medina Aguilar (México), subraya la utilidad de los

[17] Ver entre otros, los trabajos del Profesor Richard Estes de la Universidad de Pennsylvania al respecto, en Bernardo Kliksberg (comp.). *La Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica de México, CLAD, 1993.

[18] Ver PNUD. *Informes sobre Desarrollo Humano*, 1990, 1991, 1992, 1993. Fernando Zumbado. Director del PNUD para América Latina. *En el Camino del Desarrollo Humano*, PNUD, 1993. G. Cornia, R. Jolly, F. Stewart. UNICEF. *Ajuste con Rostro Humano*, Siglo XXI, 1987, CEPAL. *Transformación productiva con Equidad*, Chile, 1990.

proyectos multinacionales para enfrentar la pobreza, pero advierte sobre las consecuencias del empleo de variadas metodologías por diversas agencias públicas y privadas, que genera contradicciones poco recomendables. Pedro Zorrilla, relator del tema concluye entre otros aspectos que los documentos aportados "presentan la convicción generalizada de que el mercado no tiene entre sus virtudes la de generar por sí mismo bienestar, y que esta tarea contando con el mercado corresponde al Estado, que puede asociar a la ejecución de políticas sociales a organizaciones particulares y necesariamente a las propias comunidades pobres".[19]

Una primera realidad observable es esta exigencia al Estado para que bajo nuevos modelos y en estrecha interrelación con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades pobres, enfrente la explosión de pobreza que se observa en muchos países.

En Latinoamérica la pobreza ha crecido considerablemente en los últimos años. Se halla por debajo de la línea de la pobreza casi la mitad de la población y hay un profundo deterioro de las clases medias que se están convirtiendo en "nuevos pobres".

Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD examinó detalladamente el problema y lanzó un alerta mayor. Destacó que si sigue creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico.[20] Fernando Zumbado destacó al respecto, que este es el continente con mayores desigualdades sociales del mundo entero, y a su vez con menor presión impositiva. Se imponen un rediseño profundo del Estado, su papel, y sus interrelaciones, parte del cual habrá de ser, como lo subrayó Enrique Iglesias, Presidente del BID, transformar a las políticas sociales de un gobierno dado en políticas de Estado.[21]

2. ROL DEL ESTADO EN LA DEMOCRATIZACIÓN

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella requiere un rediseño profundo del Estado. En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario.

---

[19] Pedro Zorrilla Martínez. *Reestructurando el Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza*. Toluca 93.

[20] BID. PNUD. *Social Reform and Poverty*, Washington, 1993.

[21] Se pueden encontrar propuestas para actuar y experiencias sociales significativas como la de Villa El Salvador en el Perú, galardonada mundialmente, en B. Kliksberg (comp.) ¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Aportes para la Acción. Grupo Editor Latinoamericano, PNUD, CLAD. 2ª. Edición. Buenos Aires, 1992.

Para abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanentes como el referéndum, los ombudsman, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.[22]

3. LAS OPCIONES: ESTADO VS SOCIEDAD CIVIL O ESTADO MÁS SOCIEDAD CIVIL

La práctica histórica reciente ha demostrado que la mayor productividad y competitividad internacional correspondió a modelos económicos como el del Japón, los tigres asiáticos, Corea, países claves de la Comunidad Económica Europea, que obtuvieron distancias considerables en términos de eficiencia y competitividad sobre Estados Unidos e Inglaterra. En este último caso se preconizó y practicó el retiro del Estado de la economía. Se redujo drásticamente la actividad estatal. Virtualmente se "ilegitimizó" sistemáticamente en amplios sectores. La desocupación y la recesión ascendieron, ambos países perdieron posiciones en los mercados mundiales. El crecimiento de la productividad en Estados Unidos fue negativo luego de la aplicación de esta política y alcanzó un amplísimo déficit comercial. Entre otros múltiples analistas americanos, Robert Kuttner demuestra detalladamente las brechas desfavorables que esta política creó para los Estados Unidos, en campos claves como la capacitación de mano de obra, el funcionamiento del mercado financiero (la desregulación extrema propició –señala– la quiebra del sistema de ahorro y préstamo), la salud.[23] La misma opinión pública estadounidense ve a la gerencia japonesa como mucho más eficiente que la suya. Un 48% los ve superiores, sólo un 11% piensa lo contrario.[24]

El otro modelo, entendió que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas a la empresa privada y a la sociedad civil.

En el mismo, el Estado diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán. El tema no pasa por el enfrentamiento entre inversión pública y la privada, sino cómo

[22] La contribución de Juan Villarreal a la Conferencia "Conocimiento, exclusión y acción social", desarrolla conceptualmente los múltiples vínculos entre democratización e inclusión social.

[23] Robert Kuttner. Why Business Need a Stronger and Wiser Uncle Sam. *Business Week*, June 3, 1991.

[24] Mencionado por Lester Thurow, *op. cit*.

aumentar la inversión total de la economía. Países como Japón, Corea y los tigres asiáticos, no dudaron en practicar un proteccionismo industrial activo, ofreciendo un mercado protegido a sus empresas, al mismo tiempo que promovían inversiones básicas que crearan las mejores condiciones para que las mismas se lanzaran con éxito a la competencia externa.[25]

Todo aquello vinculado con la capacitación, la formación de una mano de obra preparada para la industria del siglo XXI, lo que implica universalización de la educación, programas generalizados y avanzados de capacitación profesional, fue priorizado, y el Estado intervino activamente en los procesos respectivos.

El rol que jugó el Estado es el que describe Lind como "rol catalítico".[26]

Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, están ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la Conferencia conducida por Vasant Moharir. Oscar Oszlak (Argentina), recalca que se ha hecho un problema mucho más complejo atacando las *dimensiones* del Estado en lugar de centrarse en sus deformaciones.

Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y Sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizarán. Bekk y Van Der Knaap identifican nuevos papeles reguladores del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento. Si se hacen los cambios necesarios, el papel del Estado será en realidad más importante que antes porque se concentrará en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias.

4. MERCADO Y ECONOMÍA

El mercado aparece como un fundamental productor de bienes y servicios. Sin embargo, los modelos más exitosos a nivel internacional, han aprendido sus posibilidades y debilidades y tratan de establecer un sistema de regulaciones que aproveche las primeras y limite las segundas. Lester Thurow lanza una sugerente advertencia general

---

[25] Resalta Jonathan Story, del Instituto Europeo de Negocios: "El éxito de Corea no se explica sin la intervención del Estado, el cual aunque no es propietario disminuye los riesgos de más inversiones y programas". Caracas, *El Universal*, 4 de Octubre de 1992.

[26] Michael Lind, The Catalytic State. *The National Interest,* No. 27, 1992.

al respecto. Señala: "En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la *mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que maximizar los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto".[27]

Las regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de estándares de calidad, de protección del ambiente, etcétera, aparecen como imprescindibles para limitar los vicios posibles. El caso de la privatización ilustra al respecto. Para extraer de la misma sus potencialidades para mejorar los problemas nacionales debe manejarse cuidadosamente. Moharir previene que la cuestión de las necesidades de privatización debe ser vista en el contexto de la situación socioeconómica prevaleciente en cada país. Analizando múltiples experiencias reales de privatización, Desarrollo Humano 1993 del PNUD detecta siete difundidos "pecados" en las privatizaciones usuales, a saber:

Los siete pecados de la Privatización:

- "Limitarse a elevar al máximo los ingresos sin crear un clima competitivo".
- "Sustituir los monopolios públicos por monopolios privados".
- "Vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo".
- "Utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestario en lugar de amortizar deuda nacional.
- *"Atiborrar"* los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública".
- "Hacer promesas falsas a los trabajadores, y no readiestrarlos para nuevas industrias.
- "Recurrir meramente a órdenes de mando, olvidando crear un consenso político".[28]

El PNUD y numerosos enfoques modernos, como muchos de los presentados en el área respectiva de Toluca 93, señalan que los mercados deben estar al servicio de los seres humanos y no al revés, y que es posible y necesario que en definitiva Estado y mercado trabajen conjuntamente y la gente "disponga de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos.[29]

---

[27] Lester Thurow, *op. cit.*

[28] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

[29] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

5. CORRUPCIÓN Y ESTADO

La eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, de la situación social y del avance en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas.[30] Teniendo peso significativo en ciertos países en desarrollo, no es una exclusividad de los mismos, como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentarla frontalmente o perder su credibilidad (caso Italia), o producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).

El tema no es tampoco un problema que se termina en el ámbito estatal. Es un determinado modo de interrelación entre el Estado y la sociedad civil el que genera las prácticas corruptas realmente relevantes. Como definieron diversos especialistas en el tema, normalmente detrás de un acto importante de corrupción en el sector público suele haber en muchos casos algún orden de asociación con sectores privados.

El Estado necesario debe actuar con una política preventiva enérgica, y con la mayor severidad contra este mal. La sociedad civil, por su parte, debe sancionar enérgicamente a los intereses pro corrupción pública.

Los análisis anteriores indican que se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene razón para estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil. El Estado debe elaborar políticas estratégicas, pensar en el largo plazo, para, entre otros aspectos como señala Collins, acercar la investigación y desarrollo a las empresas pequeñas y medianas[31] y fortalecerlas, así como crear condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad que favorezca la preparación de la misma, para la competencia en conocimientos y creatividad que será distintiva del siglo XXI.

Todo ello conduce básicamente a lo que podríamos llamar un “Estado Inteligente”.

¿Cuáles deberían ser sus características institucionales? ¿Cómo debería ser su estilo gerencial? A estas preguntas se refiere la parte siguiente de este análisis.

[30] Ver al respecto el original y sugerente trabajo de Jorge Etkin “La falsa ética en las organizaciones”. IIAS, Toluca 93.

[31] Paul Collins*, op. cit.*

IV. REDISEÑANDO EL ESTADO

Para poder llevar adelante los nuevos papeles del Estado y el modelo renovado de interrelación Estado-sociedad civil, se hace necesario tal como lo proponen D. Osborne y T. Gaebler en reciente obra "Reinventar el Gobierno".[32]

Se necesita ir más allá de los enfoques que se circunscriben en definitiva a "más de lo mismo", y pensar el problema desde nuevos planos de análisis.

Se están produciendo cambios revolucionarios en las ciencias gerenciales. Hay una verdadera "ruptura" epistemológica en este campo. "Un paradigma que dominó durante mucho tiempo los estilos gerenciales y los diseños organizacionales está siendo reemplazado por otro emergente".[33]

El nuevo paradigma está siendo incorporado en la práctica por algunas organizaciones de avanzada, y les ha proporcionado claras ventajas competitivas. Orienta a empresas privadas líderes en el mundo. Su entrada en el área pública parece más lenta, aunque ya tiene presencia significativa en algunos de los estados más modernos de nuestro tiempo.

El encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial, parece ser una de las grandes direcciones para "reinventar el Gobierno".

Este "encuentro" debe producirse no neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados como hemos visto a la competitividad, al desarrollo, a la democratización, a la equidad, al fortalecimiento de la sociedad civil, a la participación.

Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del "Estado Inteligente"', deberían hallarse aspectos como los siguientes:

1. *Concentración del Gobierno Central en la Realización de un Proceso Eficiente de Formulación, Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación de las Políticas P*úblicas.

Abordado extensamente en el área cuyo relator fue Louis Picard,[34] este aspecto implica la eliminación del campo de decisiones de rutina y trabajo

[32] D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector.* Addison-Wesley Publishing, 1992.

[33] El autor trata sistemáticamente los lineamientos del nuevo paradigma en B. Kliksberg. *El Pensamiento Organizativo del Taylorismo a un nuevo paradigma gerencial,* (12ava. edición, Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires, 1992).

[34] Ver Louis Picard. *Strategic Reform in the Public Process: Formulation, Implementation, Monitoring and Assesstment.* Toluca 93.

meramente burocrático del gobierno central, y enfocarlo a la producción de políticas adecuadas, industriales, de educación, salud, medio ambiente, etcétera. Supone la instalación de mecanismos institucionales muy diferentes a los predominantes en muchos gobiernos de países en desarrollo, y ya experimentados con resultados significativos en algunos desarrollados. Entre ellos, la modernización integral de las oficinas del Presidente, la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas y *think tanks,* y la evaluación sistemática de los efectos e impactos de las políticas.

Los trabajos presentados en el área coordinada por Picard, formulan múltiples sugerencias de interés en todos estos y otros planos. Entre ellas: Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública. Kyosti Pekonen hace énfasis en la falta de representación entre gobierno y sociedad, y propone "un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas", B. Guy Peters delinea los trazos de un "Estado participativo"', Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas de información interorganizacional, Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones gobierno y empresas estatales como parte integral de las reformas a introducir. Marcel B. Weenswik's se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que fallan en encontrar la complejidad y la ambigüedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca entre otros errores de los mismos medir indicadores macroeconómicos y no estándares de vida.

2. *Descentralización de la Acción del Estado.*

El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicancias en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con utilizaciones más efectivas de los recursos.

Sin embargo, deberían tenerse muy en cuenta las agudas observaciones que formula Gerard Marcou, Relator a cargo del área respectiva. Indica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ella se produzca, y no constituye el único medio de democratizar. Marcou advierte que pueden darse múltiples ejemplos de descentralización del poder en donde la gente tiene limitada intervención en los procesos de toma de decisiones. Entre las condiciones debe haber una participación real de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración local, deben proveerse a dicha administración de las capacidades y de los

medios para que pueda afrontar las demandas de la población, deben fijarse mecanismos de control sobre su gestión. Debe haber información generalizada a la ciudadanía sobre la gestión local. Como previene Marcou, si no se dan estas y otras condiciones, "la autonomía local puede derivar en la confiscación del poder, y consiguientemente, de los recursos que vienen con él por un grupo político o social dominante".[35]

Señala que la descentralización abre complejos problemas que no tienen una respuesta unívoca, su resolución debe estar ligada al contexto histórico específico, y no son funcionales las comparaciones. Entre ellos: ¿Cómo no poner en juego en ciertos países la misma integridad del Estado?, ¿Cómo lograr que funcionen mecanismos de solidaridad en la distribución de recursos hacia regiones y municipios teniendo en cuenta que pueden tener muy diferentes situaciones de desarrollo? ¿Cómo gestar instancias adecuadas de coordinación?

3. Un Estado "Red en Lugar de un Estado "Pirámide".

Como lo preanuncia Andrew Dunsire, la estructura de los estados más avanzados tenderá a reemplazar cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de "redes".[36]
El problema de fondo es cómo optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escala, la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos.

4. Desarrollando las Capacidades para la Administración Intergubernamental.

Gerenciar redes, conectar el Gobierno Central con regiones y municipios altamente descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo gobierno central, exigen desarrolladas capacidades de gerencia Intergubernamental. No se trata sólo de coordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplen sino mediante la acción combinada de diversas instituciones. Por tanto debe llevarse adelante una gerencia interinstitucional que maximice el impacto de conjunto.

---

[35] Gérard Marcou. *Democratization and decentralization of the State*. Toluca 93.

[36] Andrew Dunsire. " *Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público"*. (Kaulmann, Majoney, Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruytter, 1986).

5. Modelos Organizacionales Flexibles.

Las antiguas estructuras weberianas, la "burocracia ideal", no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continua de los contextos actuales. En ellas se impone contar con estructuras flexibles que permitan la readaptación sobre la marcha de las organizaciones. Las organizaciones matriciales por proyectos, ambiguas, etcétera, dan respuestas mucho más efectivas. Se ha llegado incluso en nuestro tiempo a "la organización virtual", combinación de varias decenas de empresas que sólo se suman para lograr un objetivo de mercado o aprovechar una posibilidad de desarrollo tecnológico terminando la organización al obtener la meta.[37] [38]

6. Un Nuevo Estilo Gerencial Público.

El nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorando, dedicado a planificar, apoyado en el organigrama, los manuales de normas, los procedimientos. Siendo necesaria y útil la organización formal, el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo. Un gerente que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que logra determinar cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse, que descentraliza. "Las constataciones al respecto son muy consistentes".[39]

Entre otras, Stephanie Winston indica cómo la jornada de un gerente eficiente comprende actualmente, sólo dos horas de citas planificadas, las demás son reuniones sobre la base de reacciones a las señales cambiantes del contexto.[40]

Willis Harman resume agudamente la situación. Gerencia era en el viejo esquema dirigir recursos humanos, materiales y financieros hacia ciertas metas. En el paradigma emergente es facilitar las condiciones para que los miembros de una organización respondan creativamente, "la administración que antes consistía en el ejercicio del poder ahora se acerca más a la entrega del poder".[41]

La nueva gerencia debe alcanzar al sector público. En aquellas organizaciones públicas de avanzada que la aplican los resultados de productividad son

[37] Ver The virtual corporation. *International Business Week*. February 8, 1993.

[38] En el área de Louis Picard varios trabajos hacen significativas aportaciones al respecto. Entre ellos Guy Peters propone "Una forma alternativa de organización", Toluca, 93.

[39] Ver, entre otros las conclusiones de investigación de John Kotter en Harvard, y Henry Mintzberg en Mc Gill.

[40] Ver The Ceo's Secret of Managing Time. *Fortune*, June 1, 1992.

[41] Willis Harman. *Nuevas visiones de liderazgo*. Mimeo, 1989.

muy superiores. Formar los gerentes públicos que se requieren implicará procesos planificados de preparación y la profesionalización a fondo de la función pública superior.[42]

Uno de los componentes centrales de la formación requerida ha de ser la orientación de "management público". *Gerenciar* en el sector público es específico, diferente a hacerlo en otros sectores de la economía, y esa especificidad debe ser explorada con profundidad en la formación y en la gestión.

7. Revalorización del Personal.

El paradigma emergente pone en primer lugar al personal. En la empresa japonesa exitosa tiene la prioridad el personal, luego el cliente, y por último el accionista. En ella y otras empresas públicas y privadas de alta eficiencia el tema del personal tiene la máxima jerarquía organizacional, hay una vicepresidencia creada a tal fin, se garantiza la estabilidad, se tiende a distancias de remuneración reducida entre los diferentes niveles organizacionales, se fomenta por todas las vías el trabajo en equipo, se asigna alta relevancia al desarrollo por vía de la capacitación.

En los países en desarrollo es imprescindible conformar una función pública con criterios modernos, profesionalizada, evaluada por el rendimiento, bien remunerada, con amplias posibilidades de capacitación permanente, informada, participativa.

8. Enfocarse en el Ciudadano.

Reinventar el gobierno significa dar el poder real a los clientes, los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público", ajustándose a sus necesidades reales. Identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta como destaca Michel Barzelay, poner el énfasis en el resultado para los ciudadanos[43] ¿Qué son esos resultados? ¿Qué implica por ejemplo "calidad total" en el servicio público? Ello es un tema en sí. Lo examina con mucha profundidad Cristopher Pollit, indicando que hay una clara contradicción entre las visiones de calidad del servicio que tienen los políticos, los altos gerentes públicos, los funcionarios y los mismos ciudadanos.[44] [45]

---

[42] En trabajo presentado en el área de Louis Picard, Al-Motairi (Arabia Saudita) destaca rasgos básicos del perfil del alto funcionario público deseable. Entre ellos, especialmente, sus capacidades de autocrítica y de crear un ambiente que motive a los demás.

[43] Michel Barzelay, with collaboration of Babok J. Armajani. *Breaking Through Bureaucracy. A new wisdom for management in Goverment.* University of California Press, 1992.

[44] Christopher Pollitt, "The Policts of Quality Assessment in Professionally Provided Public Services, en B. Kliksberg. *La Pobreza: Un Tema impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*, *op. cit*.

[45] Constantino Nalda García plantea en su trabajo presentado en el área de Louis Picard reflexiones de alto interés sobre cómo sería un proceso de política y gestión pública compatible con democracia y pluralismo.

9. Cultura Corporativa Pública.

Producir cambios de la índole de los planteados es un largo camino que exigirá intervenciones graduales y muy cuidadosamente escogidas. Un punto central es tratar de influir sobre la cultura corporativa pública para modificar pautas, mitos y actitudes que constituyen trabas para la renovación. Sugerencias como las de Waren Bennis pueden ser de mucha utilidad: "Los nuevos gerentes públicos innovadores deberían hacer todo lo posible para localizar y aprovechar a otros innovadores en la organización, crear un ambiente en el que se pueda desafiar la sabiduría convencional y se admitan los errores en lugar de rechazarlos.[46]

10. Credibilidad.

Es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública, en numerosos países en donde el mismo fue erosionado por ineficiencias reales, y por versiones muy ideologizadas que de antemano procuraban asociar función pública con ineficiencia.

Un clima de credibilidad es fundamental para que un "Estado Inteligente" pueda llevar a cabo sus delicadas tareas. Es esencial para que pueda establecerse la tarea de equipo Estado-sociedad civil que ha sido propuesta. Es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

Cabe destacar que a pesar de las ofensivas antifunción pública sesgadas, un amplio estudio sobre Estados Unidos y los principales países industrializados de Europa, "…indica que los ciudadanos confiaban más en la función pública que en las grandes empresas para la solución de sus problemas".[47] Ello indica que el potencial para la recuperación de la credibilidad sigue siendo muy elevado.

El rediseño del Estado para sus nuevos papeles e interrelaciones con la sociedad civil, en el nuevo contexto mundial, implica, entre otras, orientaciones como las señaladas. ¿Cómo llegar a ese rediseño? Se abren numerosos interrogantes. Ellos pueden constituir parte central de la agenda de esta Conferencia Internacional. A esa agenda se dedica el último momento de esta reflexión.

---

[46] Waren Bennis. *El líder y el gerente en un ambiente de cambio*. Conferencia, Caracas 21 de octubre de 1992.

[47] Guy Peter. *La Moral en la Función Pública: Estudio Comparado*, en: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Septiembre, 1991.

V. UNA AGENDA DE INTERROGANTES ESTRATÉGICOS PARA TOLUCA 93

Toluca 93 debe aspirar a superar las preguntas tradicionales y las respuestas aparentemente modernizadas, pero en el fondo ubicado en formas de entender la realidad que ya no corresponde con los cambios radicales que se están dando en el mundo.

Es necesario abordar frontalmente los problemas, muchos de ellos inéditos, que los cambios plantean en materia del papel del Estado, del diseño institucional del mismo y de la posible contribución de las ciencias administrativas.

Se necesitan preguntas de una nueva calidad, que vayan más allá del pasado y también de dogmas del presente, más allá de las ideologizaciones, y partan de los problemas centrales que afligen a la mayor parte de las sociedades de nuestro tiempo.

Ha sido muy frecuente plantearse los interrogantes sobre el Estado hacia el interior del Estado mismo. Entendemos que puede ser muy productivo formularlos desde la problemática nacional e internacional amplia buscando como podría la reformulación del Estado contribuir a ella. Ello implica poner los problemas en un plano de análisis integrado que interrelaciona economía-sociedad y Estado.

En tal sentido, creemos que sería útil que Toluca 93 reflexionara sobre la siguiente agenda básica. Agenda que no incluye todos los temas posibles, sino sólo algunos de los más estratégicos.

A. ¿Cómo llegar *a un desarrollo humano generalizado y autosustentado?*

La Asamblea General de las Naciones Unidas profundamente preocupada por la situación social de la humanidad, termina de dar a este tema la máxima jerarquía y ha convocado a una Cumbre Social Mundial para 1995. Numerosas otras organizaciones internacionales como entre otras la Organización de Estados Americanos, la UNESCO, el Club de Roma, el Banco Interamericano de Desarrollo, han puesto en primer lugar de sus inquietudes y programas este problema. El Club de Roma declaró:

“La brecha que separa a los países ricos de los pobres será el principal problema al que se enfrentará la humanidad en los próximos años”, resaltando “las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza”, y “el muro de la insolidaridad”.[48]

[48] Club de Roma. Documento Base, Montevideo, Noviembre 1991.

El Comisionado especial del Secretario General de la ONU para la Cumbre Social Mundial, Juan Somavía, resalta que "la gente y los sistemas políticos se han dado cuenta de que si queremos salvar la economía, no sacamos nada con hacerlo matando a la gente".[49]

¿Qué papeles debe jugar el Estado en este plano fundamental?, ¿Qué nuevos modos de interacción con la sociedad civil deben establecerse?"[50] El Presidente de Venezuela, eminente historiador, Ramón J. Velázquez, resumió muy bien la situación en consideración aplicable probablemente a muchos otros países en desarrollo:

"El problema social es responsabilidad no sólo del sector público sino de la sociedad en conjunto, y especialmente de los que más tienen y pueden. En esta área más que en ninguna otra se juega la estabilidad y la viabilidad política del país".[51]

B. ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos productivos?

Los desarrollos son inquietantes al respecto. En el mundo en desarrollo como se señaló, se ha alcanzado, como consecuencia principalmente de la búsqueda de nuevos empleos, el récord de 100 millones de inmigrantes en 1993. Por otra parte, según termina de estimarlo la reunión de las siete grandes potencias económicas en Tokio, más de 23 millones de personas están sin empleo en dichos países, y la Comunidad Económica Europea compuesta por 12 naciones prevé que tendrá en 1994 un nivel de desempleo superior al 12%.[52]

¿Cuáles deben ser las funciones del Estado frente a esta cuestión central? ¿Cómo deben actuar Estado y sociedad civil en conjunto? ¿Qué nuevas fórmulas adoptar?

C. ¿Cómo lograr un efectivo cumplimiento de las políticas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente *(sic) (Brasil, 1992)?*

El tema está lleno de interrogantes. Se observa que continúa el avance de las rupturas de los equilibrios ambientales, y no se observan políticas agresivas frente a los grandes peligros en ciernes. ¿Cómo rediseñar el Estado, y su acción combinada con la sociedad en esta materia?

---

[49] Juan Somavía. Embajador de Chile en las Naciones Unidas, ANSA, 22 de enero de 1993.

[50] Pueden encontrarse agudas sugerencias en el trabajo aportado por Brian Thompson del BID a la Conferencia: "This is not a Pipe". Toluca 93.

[51] Ramón J. Velázquez, *Discurso al país,* El Universal. 8 de julio de 1993.

[52] Comunicado del G7 (USA; Gran Bretaña, Alemania, Canadá, Francia, Italia y Japón), Reunión Cumbre del 9 de julio de 1993.

D. ¿Cómo incrementar efectivamente el comercio mundial y lograr que favorezca la solución de problemas como el mejoramiento económico de los países pobres, la falta de empleo productivo, las grandes desigualdades internacionales?

Se necesitan poderosos movimientos de integración, cambios en las reglas de juego, posibilitar el real acceso del mundo en desarrollo a los mercados centrales, ¿Cómo ir en esa dirección, cuando hay poderosas tendencias en contrario?, ¿Cómo puede contribuir el rediseño del Estado en este aspecto?

E. ¿Cómo encarar el crecimiento persistente que sigue teniendo la deuda externa que grava duramente las posibilidades de las economías en desarrollo de salir de los círculos viciosos en que están atrapadas?

Por ejemplo, la deuda externa de América Latina, pese a los enormes esfuerzos y sacrificios realizados para pagarla y refinanciarla, se duplicó desde inicios de los 80 hasta el presente donde es del orden de los 430 mil millones de dólares. ¿Qué se contesta desde el rediseño del Estado, sus relaciones con la sociedad y el escenario mismo de la cooperación internacional a este problema?

F. ¿Cómo formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo?

Sin dicha precondición dichos países difícilmente tendrán los niveles de competitividad necesarios para acceder a las nuevas exigencias de los mercados mundiales, esto supone reformas profundas en los sistemas educativos y una gran labor en el campo de la capacitación laboral. La interesante fórmula europea “escuela más empresa”, debería ser tomada muy en cuenta.[53] ¿Cómo rediseñar el Estado para que sirva de apoyo a este tema clave?

[53] En América Latina hay interesantes experiencias recientes para la formación por métodos innovadores de funcionarios públicos superiores y administradores. Entre otras: la formación a distancia de los altos niveles municipales por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y el SINAP desarrollados por el INAP de la Argentina que conduce actualmente Pablo Fontdevila, la innovativa experiencia de educación a distancia que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (ver sobre ella documento de Martha Mena, su conductora, aportado a Toluca 93), el Instituto de Alta Gerencia Pública creado por impulso de la COPRE en Venezuela (ver aporte de Trino Márquez, Presidente (e) de la COPRE a Toluca 93).

G. ¿Cómo mejorar las estructuras de distribución de*l ingreso en muchos países en desarrollo para que tengan perfiles razonables, que favorezcan el crecimiento de los mercados internos, la formación de mano de obra, la productividad y preserven los derechos fundamentales de las personas?*

Hay que mirar hacia los países que han tenido logros significativos en este campo, pequeños y grandes. ¿Cómo lo han hecho? Entre otros aspectos: ¿Cómo armar políticas fiscales eficientes económica y socialmente en países que casi carecen de ellas? ¿Cómo crear una red de seguridad social? ¿Cómo proteger especialmente a los más discriminados, las mujeres y los niños? ¿Cómo favorecer el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

H. ¿Cómo potenciar las enormes posibilidades productivas *y de democratización de la descentralización del Estado, y eliminar los peligros y riesgos existentes?*

El profesor Marcou, y numerosos documentos presentados ante esta Conferencia identifican problemas que es necesario poner sobre la mesa y enfrentar. Desarrollo Humano, 1993 del PNUD señala que: "La descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder. Si se aspira a que la descentralización promueva el Desarrollo Humano debe ir acompañada por una democracia auténtica a nivel local".[54]

I. ¿Cómo abrir amplias *vías a la participación ciudadana? Junto a la descentralización* ¿qué *otros medios utilizar? ¿Cómo fortificar la sociedad civil? ¿Cómo pueden trabajar en conjunto en ello, Estado, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones populares?*[55]

Todos estos actores son imprescindibles, no excluyentes, y por el contrario deben complementarse. ¿Cómo rediseñar el Estado desde esta perspectiva?

J. ¿Cómo introducir la revolución gerencial en el sector *público en muchos estados muy distantes de ella? ¿Cómo modificar culturas organizacionales, y crear un nuevo liderazgo gerencial público competente y diseños organizacionales renovados?*

---

[54] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

[55] Son muy interesantes al respecto en América Latina experiencias en gran escala como la del Programa Nacional de Solidaridad en México.

K. ¿Cómo afrontar los múltiples problemas que se derivan de lo que Joan Corkery*, Relatora de dicho tema, denomina "la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales"?*

El interesante conjunto de documentos presentados en esta área y las significativas observaciones de la Relatora plantean un cuadro de dilemas no resueltos de gran relevancia.[56]

Entre ellos, el que subraya Lee Metcalfe cuando destaca que la internacionalización provoca temores de pérdidas de soberanía e independencia, que requieren más de los Gobiernos nacionales y no menos.

L. ¿Cómo crear en todos estos aspectos un sistema de cooperación internacional realmente eficiente?

Muchos autores como Dennis Rondinelli[57] desde el mundo desarrollado o Ignacio Pérez Salgado desde los países en desarrollo[58] en sus aportaciones a esta Conferencia, y otros, han indicado las ineficiencias y errores en que han incurrido muchos programas de ayuda. En la Relatoría de Corkery se encuentran significativas observaciones al respecto. ¿Cómo mejorar el desempeño general y la acción del Estado en la materia?

M. ¿Cómo lograr los amplios pactos sociales necesarios para rediseñar el Estado y formar el equipo «Estado más sociedad civil»?

José Sulbrandt ha desarrollado un completo recuento de posibilidades y dificultades a afrontar.[59]

La meta es uno de los requerimientos principales de nuestra época, como lo subraya Gert Rosenthal, Secretario General de la CEPAL, "se trata de aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto".[60] ¿Cómo rediseñar el Estado para ello?[61]

---

[56] Ver Joan Corkery. *The International Dimension of National Institutional Reform*. IIAS. Toluca 93.

[57] Dennís Rondinelli. *Development Projects as policy experiments: an adaptative approach to development administration.* Methuen Editorial, New York, 1983.

[58] Ignacio Pérez Salgado. *Desafíos del Sector Público Latinoamericano en la presente década*, Toluca 93.

[59] José Sulbrandt, *La Concertación Social para la Reforma del Estado*, CLAD, 1993.

[60] Gert Rosenthal, "Retos de la Economía Latinoamericana" en *Estado, Nuevo Orden Económico y Democracia América Latina.* Editorial Nueva Sociedad, 1992.

[61] Pueden encontrarse densos aportes y el trayecto y enseñanzas de una experiencia precursora en América Latina en reforma del Estado y concertación social, la de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, en Carlos Blanco (comp.). *El Futuro Hoy. Un Proyecto Nacional para Venezuela. Editorial Nueva Sociedad,* 1993.

Esta es una agenda de base para Toluca 93, a la que deben agregarse muchos otros temas también claves. Los problemas son diferentes en el mundo desarrollado que en los países en desarrollo. Sin embargo, tras esta agenda hay un encadenamiento común que pone en el centro del debate sin ambigüedad el PNUD en Desarrollo Humano 93.

"El motivo de antes de combatir la guerra fría ha desaparecido. El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial empiece a desplazarse sin pasaporte, de muchas formas desagradables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad de cualquier parte".[62]

Es aplicable a esta agenda, y al último problema subrayado, la prevención que hace en otro marco Jacques Attali en su reciente obra *Millennium.* Primero resulta fundamental aceptar los problemas, "nadie puede resolver un problema, que se niega a ver".[63]

Esperamos que Toluca 93, sea, sobre todo, un espacio científico totalmente libre y franco en donde haya un afán auténtico por plantear los problemas sustanciales sin autocensuras, ni prejuicios, escucharse mutuamente, dialogar el Norte y el Sur en busca de compartir experiencias y aportar a la búsqueda de soluciones para cuestiones, que como las mencionadas ensombrecen hoy la vida cotidiana de la gran mayoría de los habitantes del mundo.

---

[62] PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano,* 1993.

[63] Jacques Attali. *Millennium: Winners and losers in the coming order*, Random House, Time Books, 1991.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 89, 1995

LA REFORMA DEL ESTADO: SALDOS Y DESAFÍOS

José Luis Ayala Espino*

El contexto de exigencias y restricciones para la reforma del Estado

En México, como en otros países de América Latina, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de la deuda externa y el estancamiento productivo en la década de los años ochenta se le atribuyó primero a la política de industrialización sustitutiva de importaciones y, más tarde, al papel del propio Estado. Las críticas fueron esencialmente las siguientes:

- El Estado se había sobrecargado de funciones y objetivos; y además, las demandas sociales y presiones políticas eran crecientes. Esto era insostenible, porque los medios para cumplir los objetivos y satisfacer las demandas eran cada vez más restringidos, justamente como resultado de la falta de sustentación del déficit y de la deuda públicos;
- Había un sector de empresas muy grande, su participación en la economía era heterogénea, sus objetivos dispersos y sin claras jerarquías, y se dudaba mucho de su eficiencia microeconómica;
- La intervención estatal se había extendido más allá de lo razonable hacia áreas de la economía en las que era preferible, y más eficiente, el sector privado;
- La administración pública estaba excedida de personal porque tendía a incrementar su plantilla laboral por razones políticas y no por causas atribuibles a necesidades de su operación;
- En conjunto, las empresas públicas eran subsidiadas, lo cual contribuía a incrementar el déficit público y propiciar un contexto de inestabilidad macroeconómica;
- La presencia de un sector de empresas públicas creciente desplazaba desestimulaba la inversión privada;

* Premio INAP 1991

- Los administradores públicos no atendían a las señales del mercado y se guiaban por criterios políticos. Esto, se argumentaba, era reforzado por el tipo de derechos de propiedad que prevalecen en la empresa pública. Ello generó sus propias secuelas negativas: estructura de incentivos inadecuada, rotación acelerada de la dirección y gerencia y, en general, fallas en la gestión de la empresa, y
- Las empresas públicas tienden a desviarse rápidamente de los objetivos de desarrollo y eficiencia económica que se les atribuyen originalmente. Por ende estas empresas son un factor que propicia la formación de un sistema de "rentas" (típico de las sociedades y estados buscadores de rentas planteados por la escuela de la elección pública) que bajo las presiones corporativas de los grupos de interés y de las coaliciones políticas obstruyen la más eficiente asignación de los recursos.

Este diagnóstico real o supuesto, total o parcialmente válido, fue, sin embargo, la base de los argumentos que, con algunas variantes locales, esgrimió la nueva ideología promotora de la reforma del Estado. Dos cuestiones conviene destacar: 1) aunque el diagnóstico sea presentado sólo desde la perspectiva del análisis económico, habría que advertir que tiene implicaciones políticas y, 2) el giro político sobre las políticas intervencionistas fue importante; se desplazó la atención desde las fallas del mercado, que proponían los promotores de la intervención del Estado, hacia las fallas del gobierno, que comenzaron a proponer los críticos del Estado.[1]

A mediados de los años ochenta la demanda de una reforma del Estado se convirtió en uno de los componentes más destacados de los programas de reestructuración y modernización económica.

En tales diagnósticos se dio poca importancia a los efectos adversos que la propia crisis económica tuvo sobre el deterioro de las finanzas del sector público. La responsabilidad principal de la crisis se atribuyó básicamente a la industrialización sustitutiva y a las fallas del gobierno, sin considerar cabalmente los aciertos que ese tipo de industrialización había tenido[2].

---

[1] Este tipo de diagnósticos han sido promovidos por las instituciones multilaterales. Véase por ejemplo el Informe del Banco Mundial 1991 y el *Handbook of Public Expenditure* publicado por el Fondo Monetario Internacional en 1991.

[2] Una crítica a las posiciones contrarias a la intervención del Estado puede encontrarse en el libro editado por Christopher Colclough, *States or Markets? Neoliberalism and development policy*, Oxford University Press, 1991, y una evaluación de la sustitución de importaciones y el papel del Estado en las economías latinoamericanas puede verse en Albert Fishlow, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, summer, 1990.

Las exigencias externas

La reforma del Estado fue un nuevo elemento de los programas de reestructuración de distintos gobiernos de la región. Estos programas coincidieron plenamente con el llamado "Consenso de Washington" y con el programa de reformas del mercado que promovió junto con las organizaciones multilaterales:

- Liberalización del comercio y de la política industrial;
- Privatización de las empresas públicas, y
- Desregulación de la inversión extranjera y, en general, de las actividades económicas internas.

De acuerdo con este programa una meta estratégica de las economías latinoamericanas sería favorecer al mercado por tratarse del mejor mecanismo para asignar eficientemente recursos. El mercado era, de acuerdo a esas recomendaciones, el mejor camino para enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica.[3]

Los planes Baker y Brady para la participación en los créditos internacionales, o en los programas de reducción de la deuda, fueron factores condicionantes muy importantes para favorecer la respuesta de los países altamente endeudados a la crisis por medio de políticas de libre mercado y de privatización del sector público. Los organismos financieros multilaterales pronto hicieron suyas estas mismas propuestas, y se declararon a favor de los programas de reestructuración financiera, siempre y cuando las nuevas orientaciones de política en materia de reforma del Estado y del mercado se cumplieran. Por su parte, los bancos acreedores también se unieron a estos programas. La presión privatizadora de la banca comercial se hizo por medio del expediente de convertir deuda en capital. Los activos con mejores perspectivas para ello eran las empresas públicas, más aún cuando el intercambio de deuda por activos privados fue limitada y prácticamente cancelado por el gobierno.[4]

Los reclamos internos

En México el contexto económico antes descrito no fue muy diferente. En efecto, los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y las tendencias al

[3] Véase al respecto Ros, I. "Mexico in the 1990s: a new economic miracle", mimeo, University of Notre Dame, junio, 1992 y Sheahan, J., "Conflict and Change in mexican economic strategy; implications for Mexico and Latin America", mimeo, Center for US-Mexican Studies, mayo, 1991 y D. Félix, "Privatización y retractación del Estado" en América Latina, *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

[4] Félix, D., "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL,* no. 46, 1991.

estancamiento productivo y de la inversión evidentemente reforzaron las presiones externas para profundizar y acelerar la reforma del Estado. Estas cuestiones, coyunturales y estructurales, se conjugaron para crear un clima que retroalimentó las presiones para intensificar la liberalización y la privatización.[5]

Aunque las decisiones del gobierno mexicano comenzaron a tomarse pronto, el esfuerzo en esta materia no fue correspondido, al menos con la oportunidad requerida, por los países centrales para cumplir efectivamente con los compromisos de apoyo. Esta circunstancia obviamente dificultó que el país estableciera un entorno económico más propicio para manejar con mayores márgenes de maniobra el propio programa de reestructuración económica.

En este punto es oportuno preguntarse por el respaldo social y político con que ha contado la privatización en nuestro país. En México el papel del Estado en la economía fue, sin duda, crecientemente criticado y hay evidencias de descontento sobre algunos aspectos de su gestión. Esto es especialmente cierto entre algunos grupos empresariales y de la clase media. Sin embargo, no ha habido ni hay un rechazo global y tajante al papel del Estado en la economía. Los grupos económicos y sociales están divididos al respecto, muchos de ellos opinan que el Estado debe seguir apoyando a la inversión y al consumo e impulsar una política activa de desarrollo. Los grupos populares, por su parte, aún esperan del Estado una política que satisfaga sus necesidades sociales básicas, y aunque todavía le dan su apoyo político, este último estará crecientemente condicionado a la evolución de la política social. A diferencia de otros lugares del mundo en los cuales el rechazo y las propuestas de reversión del intervencionismo estatal fue consustancial a sus revoluciones de "terciopelo", en México se puede afirmar que la mayoría piensa que es viable una reforma que no desmantele completamente al Estado de la revolución mexicana.[6] No cabe duda que un análisis comparativo ayudaría mucho a matizar las políticas mexicanas en esta materia. Para una comparación del perfil de la intervención del Estado y su impacto en el desempeño económico entre

[5] Nora Lustig ha resumido las necesidades de la reforma del Estado mexicano en los siguientes puntos: "1) La crisis de 1982 puso en claro que el manejo macroeconómico tenía que cambiar, y 2) Dados sus recursos limitados, el gobierno no podía empujar la economía recurriendo a la inversión pública o gastos corrientes. A la luz de esto, parecería que el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque tenía pocas posibilidades de hacer otra cosa". Por supuesto que la reforma estatal comprendió otros temas relevantes y no se redujo únicamente al manejo económico (N. Lustig, *op. cit.,* 97).

[6] Parker, Richard, "Delusions of shock Therapy: Western economists, eastern economies" en *Dissent*, Winter, 1993. Este autor hace un recuento de las grandes dificultades con que la reforma del Estado en las economías de Europa del Este se ha venido implantando. Asimismo documenta que la reforma del mercado está siendo revisada y que cada vez se vuelve a aceptar que el Estado todavía tiene un importante papel que jugar en el desarrollo económico.

los países de América Latina (incluido México) y del sudeste asiático, consúltese los estudios comparativos de Bianchi, Kagami y Muñoz.

Límites y alcances de la privatización

Es indudable que, en general, la privatización puede tener resultados positivos en el corto plazo al producir un rápido aunque temporal "efecto riqueza" en los ingresos públicos; el incremento de éstos evidentemente fortalece las finanzas estatales. Sin embargo este efecto positivo es transitorio y de corto plazo. Es decir, hay fortalecimiento de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica en el momento en que las arcas públicas reciben los ingresos extraordinarios provenientes de la privatización. Sin embargo, en el mediano y largo plazos, es difícil argumentar con rigor y documentar con la experiencia disponible que la política de privatizaciones tenga resultados positivos en la mejor asignación de los recursos y en la promoción del cambio estructural. Si esto es así no cabe duda de que, a pesar de presiones de distinta naturaleza y del predominio de las nuevas doctrinas, el papel del Estado en la economía mixta seguirá siendo importante si en efecto, se busca alcanzar el desarrollo.[7]

En una primera etapa, cuando ocurre una transferencia masiva de activos públicos al sector privado, los ingresos derivados de la privatización elevan el ahorro público e incluso pueden llegar a generar un superávit primario. Con ello se sientan las bases para estabilizar la economía. Pero en las etapas siguientes serán necesarias dos políticas:

a) Una política pública que promueva la inversión eficiente, la productividad y la competitividad;
b) Una reforma de las instituciones que permita regular una nueva economía mixta en la cual obviamente el Estado ha perdido capacidad "autoregulatoria", que antes ejercía por medio de los monopolios públicos, y deberá instrumentar otras políticas de regulación importantes.

Si los cambios sugeridos no llegaran a aplicarse se correría el riesgo de que los ingresos provenientes de la privatización no sean una base suficientemente sólida para mantener la estabilidad en el mediano plazo y mucho menos para elevar sostenidamente la tasa de crecimiento, y por supuesto superar los niveles de desarrollo hasta ahora alcanzados.

Cuatro factores potencialmente marcan la frontera de posibilidades de la privatización:

a) Una combinación de la liberalización de los mercados financieros y un nuevo aumento del déficit fiscal (debido al recorte de los ingresos de

[7] Ayala, J. y Cordera, R. "La privatización: marco general y el caso de México" en *Revista de Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio, no. 200, 1992.

la privatización y a que los ingresos fiscales serán menores después de la privatización) puede hacer muy explosiva la interacción entre incrementos de las tasas de interés domésticas y la acumulación de la deuda interna.

b) La inflación podría desbordarse en el momento en que la monetización se incremente como una necesidad asociada a la elevación de los salarios y los precios. Además, en este contexto, estarían creadas las condiciones para el retomo a la dolarización.

c) La caída prolongada de la inversión pública y de la privada, y el consiguiente deterioro de los activos físicos y del capital humano, obstaculizan el esfuerzo por reestructurar y modernizar la capacidad productiva. A ello se aúna el deterioro o pérdida de infraestructura, de la capacidad educativa, de los servicios de salud, de las capacidades de investigación y de desarrollo tecnológico. Estas carencias van en contra de la expansión de la oferta y de la recuperación sostenida en el largo plazo.

d) La coyuntura recesiva (deflación de los activos y deuda de todo el mundo) por la que atraviesa la economía mundial juega adversamente contra la intención de atraer inversiones y préstamos del exterior para impulsar la reactivación productiva. Además de la restricción real de recursos financieros y la reducción de corrientes internacionales de fondos para préstamos e inversión directa, la competencia por éstos se agudizará entre los países que están emprendiendo reformas de liberalización de sus economías (incluyendo por supuesto a los países de Europa del Este) o, en aquellos países que son más atractivos por su estabilidad económica y acelerado crecimiento (por ejemplo, los del Sudeste Asiático).

La lógica económica de las reformas del Estado y del mercado

La lógica económica de las estrategias de liberalización y privatización se basa en un modelo de economía competitiva, pequeña y abierta, de acuerdo a la cual la forma más eficaz para compensar las deficiencias del desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en las políticas dirigistas es dar a los mercados más libertad para integrarse a los mercados mundiales. Esto permitiría que la competencia llevara al establecimiento de precios “correctos”, en el sentido de que a lo largo del tiempo tiendan a unificarse los precios internos con los precios internacionales de todos los bienes y servicios que se intercambian internacionalmente, de manera que la demanda efectiva sea satisfecha plenamente, con independencia de las deficiencias de oferta, por proveedores extranjeros y nacionales, en proporciones determinadas por los costos comparativos y la rentabilidad.[8]

[8] El resumen de este modelo ha sido tomado esencialmente del ensayo citado de D. Félix, pero en el mismo sentido pueden consultarse los diversos trabajos que contiene el libro también citado de C. Colclough.

Este modelo plantea varios problemas importantes:

- No incorpora la dimensión temporal, es decir, sólo es un modelo de estática comparada. En este sentido no puede ofrecer elementos de juicio sobre los procesos y prioridades en materia de políticas, así como sobre la velocidad y el ritmo de las reformas;
- Excluye la integración del mercado laboral internacional, es decir, el modelo restringe la movilidad laboral internacional;
- Supone la formación de precios de equilibrio del mercado y que los agentes los toman como tales sin ninguna posibilidad de modificarlos. Es decir, excluye la presencia de fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades, y deja fuera los mecanismos de negociación entre agentes en una estructura de mercados monopólica y oligopólica;
- Excluye los efectos adversos sobre la integración de la economía y la incorporación de progreso técnico derivado de la unificación de precios relativos y de los auges exportadores de bienes primarios. Estos efectos se manifiestan crudamente en los niveles de competitividad y diversificación de la economía. En estas condiciones puede haber crecimiento económico, incluso alto, pero no desarrollo económico. Las únicas posibilidades para enfrentar estas adversidades son las políticas intervencionistas para corregirlas;
- Confiere el mismo tratamiento a los mercados financieros que a cualquier otro, sin embargo, se ha reconocido la asimetría existente entre los bancos nacionales y los internacionales. Estos últimos tienen una mayor capacidad y disponibilidad de crédito a largo plazo y menores tasas de interés. La mera liberalización de los mercados financieros no eliminará el sesgo contra los bancos nacionales, sino al contrario, acentuará las desigualdades. Ello abre la necesidad de que el Estado intervenga como un intermediario financiero;
- Hace caso omiso de los problemas vinculados a la adquisición y producción de nuevas tecnologías indispensables para el desarrollo económico. Es conocido que el mercado de las tecnologías es altamente oligopólico y que las empresas deben, tanto las que utilizan las tecnologías de frontera como las de tecnologías más extendidas, establecer acuerdos para disminuir los costos de duplicación de investigación, patentes y registro, y mecanismos de concertación de transferencia de tecnología. En México las empresas son del segundo tipo, razón por la cual el Estado debe inducir una política explícita para estimular la incorporación y difusión del progreso técnico y en alguna medida paliar las diversas deficiencias del mercado tecnológico.[9]

[9] Robert Bates ha llamado la atención sobre que en las economías subdesarrolladas es particularmente relevante asumir todas las implicaciones de las múltiples fuentes de fallas del mercado: derechos de propiedad pobremente definidos, producción de externalidades, mercados incompletos, provisión de bienes públicos. Además un modelo de mercado no puede hacer caso omiso del entorno institucional indispensable para estimular el crecimiento y el desarrollo: leyes, estabilidad política, educación, salud, infraestructura. Aspectos en los cuales hay evidente deficiencia (Bates, 90, p. 40).

Las anteriores deficiencias reales del nuevo modelo propuesto permiten suponer que en la práctica, a pesar de las cargas ideológicas liberales, las políticas que busquen la eficiencia económica, la competitividad, el equilibrio y la mejor distribución del ingreso se orientarán hacia una nueva economía mixta y un nuevo esquema de intervención estatal que corrija las efectivas deficiencias y errores del pasado.[10]

Primeros saldos de la reforma del Estado en México.

Hacia 1989 el paquete de reformas del mercado tuvo como objetivos los siguientes:[11]

- Se permitió 100% de inversión extranjera en actividades que reunieran ciertos requisitos;
- Liberalización financiera;
- Desregulación de actividades tercianas, y
- La privatización entró en su fase mayor y más compleja, involucrando a las grandes empresas estatales.

En este contexto la privatización no fue presentada por el gobierno como una medida para incrementar la eficiencia microeconómica. Sin embargo en la práctica el argumento en que descansó la privatización fue macroeconómico y el objetivo fue alcanzar la estabilidad.[12]

El contexto económico en el cual el gobierno aceleró la privatización fue:

- El gobierno estaba muy restringido en los mercados de capitales y tenía pocas posibilidades de obtener créditos;
- Acumulación de presiones sociales debido a los rezagos en materia de bienestar y salarios;

[10] Aun las visiones conservadoras han comenzado a reconocer que el mercado por sí solo no es capaz de generar milagros. Por ejemplo *The Economist* ha resumido las que a su juicio son las lecciones más importantes de la experiencia del sudeste asiático: "I) los mercados no tienen por qué ser completamente libres; II) es necesario mejorar la distribución del ingreso por medios fiscales pero también aumentando los salarios reales; III) la mejor fuente de ventajas comparativas dinámicas son la inversión en educación y contar con trabajadores bien educados; IV) la prioridad de la inversión del Estado se debe orientar no sólo a las políticas sociales distributivas, sino también a las que permiten incrementar la productividad, producción y competitividad y V) el crecimiento rápido es imposible sin un desempeño de los mercados y la propiedad privada". (*The Economist*, noviembre 16-22, 1991).

[11] La redefinición de la naturaleza y extensión de la participación del Estado en la economía ha incluido medidas más amplias que las aquí referidas: reforma fiscal, reforma administrativa, descentralización, desinversión pública (diferente a la privatización), cambios en el régimen legal de propiedad, nueva política de fijación de precios y desregulación. Una evaluación de estas medidas se puede encontrar en N. Lustig, *op. cit.,* pp. 96 y ss. y en P. Aspe (93).

[12] Las ideas básicas de este apartado han sido tomadas del ensayo de J. Ros antes citado.

- Recursos amplios del sector privado para ser invertidos en empresas públicas definidas por el Estado como no prioritarias.

Otro factor importante para acelerar la privatización fue el impacto del *boom* importador con crecimiento acelerado del déficit en las cuentas comercial y corriente, lo cual exacerbó la necesidad de más recursos externos. De hecho la secuencia de eventos sugiere que la aceleración de la reforma del mercado en otras áreas, en especial la reprivatización de la banca, fueron usadas como medio para aliviar, por medio de flujos nuevos de capital, las presiones de balanza de pagos. En otras condiciones estas presiones serían inmanejables, en parte también como un resultado de las nuevas políticas comercial y cambiaria.

La política de privatización tuvo un efecto de retroalimentación con las reformas a favor de la liberación económica. El gobierno consideró que los cambios introducidos se habían dado ordenadamente y sin mayores turbulencias, y que además ya se había establecido un nuevo marco institucional y jurídico (reformas a la Constitución y nueva ley de regulación de las empresas públicas). Estas cuestiones dieron mayor flexibilidad al gobierno para reclasificar actividades estatales y más grados de libertad para determinar las empresas a privatizar y los mecanismos de transferencia.[13]

En estas condiciones había una clara ventaja para efectuar la privatización, aun si las empresas públicas fueran más eficientes que las empresas privadas. La sociedad tendría las ganancias que resultaran de la reasignación de la inversión pública desde áreas donde los rendimientos sociales y privados no difieren grandemente.

Evaluación preliminar de los efectos de la privatización y la reforma del Estado

La mayor selectividad en la participación del Estado en la economía y la desincorporación de empresas públicas tienen indudablemente un impacto significativo sobre la operación global de la economía. Sin embargo su resultado más decisivo e inmediato es en el ámbito macroeconómico y no en las ganancias de productividad y eficiencia resultantes de una mejoría

[13] El problema de redefinir los derechos de propiedad jugó un papel importante en fijar un régimen de propiedad más seguro que atrajera a la inversión extranjera y estimulara el retorno de capitales. Las necesidades estimadas en 15 mil millones de dólares anuales de capitales del exterior parecen obviamente ser una poderosa razón en ello. El cambio en la propiedad, como es sabido, implicó modificaciones trascendentales en el régimen legal de la propiedad agraria introduciendo el fin del reparto agrario y la posibilidad de enajenar, arrendar o compactar tierras ejidales. Ha habido algunos cambios en las empresas públicas que operan en las áreas exclusivas del Estado que apuntan a una modificación paulatina en su régimen de propiedad. Por ejemplo en el caso de PEMEX se permitieron los “contratos de desempeño” que en realidad son contratos de riesgo y aunque formalmente no devengan royalties, sí hay pagos por prestación de servicios.

en la asignación microeconómica de los recursos, aspecto sobre el cual no hay todavía suficientes elementos para juzgar.

Las condiciones macroeconómicas que privaron en los ochenta fueron sin duda decisivas para privilegiar los objetivos de estabilización, en cambio los objetivos de cambio estructural definidos en la reforma del Estado pasaron en la práctica a un plano secundario. Las razones macroeconómicas vinculadas al ajuste y la estabilidad son esencialmente de corto plazo, pero a la reforma del Estado se le debe colocar en una perspectiva de largo plazo si su propósito es crear condiciones para lograr el crecimiento potencial de la economía. Este último es un enfoque más completo porque vincula la privatización con objetivos de crecimiento y no solamente de estabilidad.

En el plano microeconómico la privatización supone que una mayor participación del sector privado en la economía traerá una mayor eficiencia de la inversión, y se dice que, en parte, la caída de la tasa de acumulación podría ser compensada por el cambio en la composición de la inversión. En efecto, durante la década de los ochenta cambió dramáticamente esa composición. La participación de la inversión privada pasó de 56% en 1980/1981 a 77% diez años después.

El punto de reflexión en este tema es, sin embargo, el reconocimiento de que la eficiencia de la inversión no depende sólo de la composición entre sus componentes público y privado, también depende de la tasa de inversión en sí misma. Es evidente que una baja tasa de inversión afecta su eficiencia porque esto no permitiría renovar a la velocidad necesaria los *stocks* de capital, introducir el progreso técnico, renovar y modernizar la planta productiva, mejorar el capital humano, etcétera. A juzgar por sus resultados, el cambio en la composición de la inversión (pública/privada) fue el producto de una declinación absoluta de la tasa de la inversión pública, más que un incremento absoluto de la inversión privada, como porcentajes en el PIB respectivamente. Si la participación en el conjunto de la inversión se ha incrementado, se debe principalmente a que las tasas de inversión pública se colapsaron de 11.5% a 4.5% en los años de la crisis. Sólo si se aceptara que la productividad de la inversión pública ha sido negativa, las pérdidas de eficiencia resultantes de la caída absoluta en el conjunto de la inversión estarían limitadas o amortiguadas por la mayor importancia relativa de las ganancias de eficiencia debidas al cambio en la composición de la inversión. El aumento de la relación capital/producto desde 1982 es consistente con este último resultado.

Reformas del mercado, eficiencia económica y crecimiento de la productividad

Las ganancias de eficiencia y productividad asociadas a la reforma del Estado abren una pregunta central: ¿son las reformas del sector público suficientemente decisivas por si solas para elevar la tasa de crecimiento de la productividad y la competencia externa de tal modo que a pesar de las bajas tasas de acumulación, la economía pueda recuperar parcialmente una parte del crecimiento potencial perdido durante la crisis?

Una segunda pregunta es: ¿el nuevo balance entre los sectores público y privado permitirá atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro externo más allá de las tasas históricas, que permita incrementar la tasa de acumulación a pesar de la marcada declinación de la tasa de ahorro interna?

No parece viable que un Estado más pequeño y pasivo sea capaz de enfrentar los desafíos que encierran las anteriores preguntas. Las primeras evidencias sobre el impacto de las reformas en el cambio estructural y la estabilización sugieren la existencia de un *trade off* entre el ajuste fiscal y el cambio estructural. Una primera aproximación, a juzgar por la persistencia del estancamiento productivo, podría indicar que la reforma del Estado y el mercado han tenido un sesgo en contra del cambio estructural.

Reforma del Estado y las metas de la política del desarrollo

A la disminución del tamaño del Estado se le ha atribuido la posibilidad de mejorar la eficiencia de su aparato administrativo, y de concentrar sus esfuerzos en áreas prioritarias y de alto rendimiento social. Una primera evaluación arroja los siguientes resultados:[14]

- Se ha mejorado la estructura tributaria y elevado los niveles de captación;
- La base impositiva se ha expandido;
- Se han eliminado varios subsidios inequitativos;
- El impuesto inflacionario ha desaparecido prácticamente, y
- Los déficit de las empresas estatales disminuyeron en relación con el PIB y como proporción del déficit público.

En otras áreas los resultados no han sido tan buenos como se esperaba:

- Una parte de la mejoría de las finanzas públicas se ha logrado mediante recortes significativos de la inversión pública y de los salarios reales de los trabajadores del Estado. Este tipo de ajuste

[14] Para una evaluación de la reforma fiscal véase P. Aspe, *op. cit.,* pp. 94-96.

difícilmente incidirá positivamente en una elevación de la eficiencia del Estado y de su administración;

- Una buena parte de la disminución del déficit del sector estatal se debe a la drástica caída de la inversión y de los gastos de capital en este sector;
- La retracción de las actividades del Estado en la producción de bienes y servicios, como contrapartida a la caída de la inversión pública, ha afectado el nivel de los ahorros privados. Cuando los servicios públicos de salud, educación, transporte, etcétera, se reducen o deterioran, las familias gastan más en esos rubros. Ello reduce el nivel de ahorro del conjunto de la economía e influye negativamente en la distribución del ingreso;
- La reforma ha sido todavía insuficiente para el logro de dos objetivos: primero, compensar la pérdida de crecimiento potencial en la década de los ochenta y, segundo, garantizar un flujo de capitales externos sostenido y creciente para apoyar la acumulación en este elemento;
- La reforma ciertamente ha permitido incrementar el flujo de capitales en la balanza de pagos y los ingresos derivados de la privatización han sido muy importantes, aproximadamente 16 mil millones de dólares desde 1989 (sólo en 1991 significaron 4% del PIB). Estos resultados han fortalecido indudablemente la confianza del sector privado nacional y extranjero en dos ámbitos: la repatriación significativa de capitales y la reestructuración financiera de las empresas privadas más grandes. Una pregunta pertinente es ¿cuánto tiempo la privatización puede permitir prolongar esta situación?, y
- Aunque ha habido mejorías en materia de gasto social, los ingresos derivados de la privatización no han servido principalmente a satisfacer los rezagos sociales.

Una primera evaluación de la privatización indicaría que su principal contribución ha sido apoyar los esfuerzos de estabilización, para compensar temporalmente la caída del impuesto inflacionario y fortalecer la cuenta de capital de la balanza de pagos, por medio de los activos financieros que el sector privado ha reingresado para adquirir las empresas públicas en venta.

El Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que aparece a primera vista porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo severo.

Dos temas relevantes son los más debatidos sobre la reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial.

En lo que se refiere al aspecto social se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo de la crisis, y en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales.

Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de la evolución de la economía, pero, aun si se mantuvieran la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.

Hay dos áreas que por su importancia y trascendencia requerirán de especial atención:

- Los problemas derivados de la nueva política agraria, y
- Los potenciales beneficios de la mayor integración al norte se van a distribuir desigualmente.[15]

Estos dos temas obligarían a reforzar la atención en la política social hasta convertirla en un compromiso del Estado mexicano. Ciertamente la disyuntiva entre eficiencia, estabilidad y equidad seguirá estando en el centro del debate y de las decisiones públicas.

En lo que se refiere a las nuevas políticas industrial y comercial destacan los siguientes problemas. Estas políticas se han orientado principalmente a aprovechar las ventajas competitivas actuales y no las potenciales. El objetivo básico de la política de desarrollo es cambiar y potenciar la dotación actual de recursos y dirigirse hacia un nuevo patrón de ventajas comparativas en actividades con mayor valor agregado y más intensivo en el uso de tecnología. Ello será muy difícil de lograr sólo con la aplicación de políticas pasivas y guiadas por el mercado. La ausencia de definiciones en esta materia bien pudiera interpretarse como una definición implícita del gobierno en el sentido de que no es viable aumentar los grados de integración industrial, y que lo único posible es aprovechar las ventajas de una oferta de trabajo abundante, relativamente poco calificada, y mal pagada. Este modelo no parecería ser la mejor elección de desarrollo para un país como el nuestro.[16]

---

[15] Independientemente de las ventajas o desventajas que se le pueden atribuir a la mayor integración relacionada con el Tratado de Libre Comercio, la economía mexicana quedará más sobreexpuesta que el pasado a los vaivenes cambiarios, a los ciclos de los negocios y políticos, a los cambios de las políticas laborales. Los efectos se pueden magnificar si los esfuerzos de México a favor de la integración quedan limitados o incluso aislados de acuerdo a las proyecciones oficiales.

[16] Las ventajas comparativas adquiridas, es decir, aprendidas tendrán un papel relevante. La restricción salarial no será un apoyo permanente y un gran esfuerzo es necesario en inversión en educación, salud e infraestructura básica.

¿Hasta dónde llegará la privatización?

El cambio en el balance entre los sectores público y privado y el nuevo clima ideológico no parecen ser suficientemente poderosos para cambiar las orientaciones básicas del sector privado desde el punto de vista del comportamiento empresarial, como tampoco lo son los proyectos de los inversionistas extranjeros sobre las posibilidades de hacer negocios en México.[17] Ello tiene dos implicaciones:

a) Los errores y defectos reales e imputados a la estrategia sustitutiva de importaciones y a las políticas intervencionistas no son elementos suficientes para pensar que son expedientes de política cancelados definitivamente y enterrados en el pasado populista. Una perspectiva muy diferente consiste en realizar los cambios que sean pertinentes para corregir las fallas que estuvieron asociadas a la aplicación de esas políticas, y
b) La solución a nuevos problemas (el deterioro del crecimiento potencial, la pérdida de eficiencia de la inversión y de los ahorros internos) puede requerir una renovada participación del Estado, aunque con una orientación y calidad diferentes al pasado. El origen de esos problemas se encuentra, en parte, en la misma retracción de la participación del Estado en la provisión de bienes, de servicios públicos y de nuevas inversiones. Poca atención se ha dado a esos problemas y a lo que las políticas gubernamentales pueden hacer al respecto. En cambio se deposita la confianza en que la reforma del Estado será una fuente de emisión de señales suficientemente poderosa para corregir esas deficiencias.

Dos escenarios posibles

No es fácil predecir cuál será el curso concreto que siga la reforma del Estado, y particularmente, el de la privatización. Sin embargo dos escenarios parecen posibles:

a) Un desborde social y político de las élites y los grupos populares acicateados por alcanzar rápidamente la satisfacción de sus intereses podría reorientar el modelo económico elegido por el gobierno hacia soluciones populistas, que evidentemente frustrarían los propósitos de desarrollo de una estrategia dirigista, promotora

[17] En otras partes del mundo ha comenzado a revisarse la agenda sobre las políticas públicas y la agenda sobre la reforma del Estado y se ha llamado la atención al poco cuidado que se prestó en las políticas conservadoras a aspectos relevantes asociados a la privatización, la desregulación, la elección de prioridades, los ritmos para aplicar las reformas y algunas inconsistencias en la aplicación de reformas específicas. Un recuento de este panorama para los Estados Unidos puede encontrarse en Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking the progressive agenda. The reform of the American regulatory state,* Free Press, New York, 1992. Kuttner, y Robert, *The end of laissez faire. National purpose and the global economy after the cold war*, Alfred Knopf, New York, 1991.

de una nueva economía mixta y el logro de la eficiencia atribuida al modelo de mercado, y

b) Que la memoria colectiva de la década perdida de desarrollo y sus enormes costos sociales y económicos sirvan de lección y permitan construir un dique de contención de las presiones de distintos grupos y se convierta, por el contrario, en una plataforma de lanzamiento de una estrategia de desarrollo que permita el crecimiento, la estabilidad y la equidad para introducir, sin prisas pero sin pausas, las reformas sociales y económicas necesarias para acceder a la modernización y la democracia.[18]

Bibliografía

Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica,* Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Ayala, J. y Cordera, R., "La privatización: marco general y el caso de México" en *Revista de Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio, no. 200, 1992.

Banco Mundial*, Informe sobre el desarrollo mundial,* 1991, Washington, 1991.

Bianchi, A., Kagami, M, y Muñoz, O., *The role of government in economic development,* Institute of Developing Economies*,* 1989.

Colclough, Ch. (ed), *States or Markets? Neoliberalism and Development Policy*, Oxford University Press, 1991.

Félix, D., "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

Fishlow, Albert, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, summer, 1990.

Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993.

Kuttner, Robert, *The end of laissez faire. National purpose and the global economy after the cold war,* Alfred Knopf, New York, 1991.

Lustig, Nora, *Mexico: the remaking of an economy,* The Brookings Institutions, Washington, D.C., 1992.

Martín del Campo A. y D.R. Winkler, "Reforma de las empresas públicas latinoamericanas" en *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

Parker, Richard, "Delusions of shock Therapy: Western economists, eastern economies" en *Dissent*, Winter, 1993.

[18] Paul Kennedy ha llegado a la conclusión en su importante libro *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993, que hay muchas resistencias para cambiar, no cancelar la orientación del papel del Estado en el desarrollo, pero "...de otra parte, los abogados del libre mercado frecuentemente ignoran las vastas dificultades políticas en las cuales los gobiernos de los países en desarrollo se encontrarían si abolieran los controles de precios, vendieran todas las empresas públicas y redujeran los subsidios a los alimentos. Olvidan también que la espectacular expansión comercial de Japón y el Este Asiático fue llevado por Estados fuertes alejados de esquemas de laissez-faire" (*New York Review of books*, febrero 11 de 1993, p. 43).

Petrazzini, B., “Foreign direct investment in Latin America’s privatization”, mimeo, Universidad de California, 1991.

Ross, J, “México in the 1990’s: anew economic miracle”, mimeo, University of Notre Dame, junio, 1992.

Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking the progressive agenda. The reform of the American regulatory state*, Free Press, New York, 1992.

Rothstein, Richard, “Is NAFTA borderline insanity?” en *The American prospect*, Winter, 1993.

Rowthorn, B. y Ha-Joon Chang, “The political economy of privatisation”, en *The Economic an Labour Relations Review,* no. 2, december, 1992.

Sheahan, J., “Conflict and change in mexican economic strategy; implications for Mexico an a Latin America”, mimeo, Center for Ug-Mexican Studies, mayo, 1991.

Zedillo, Ernesto, “La reforma del Estado mexicano”, *Carta del Economista*, no. 4, julio-agosto, 1991.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 91, 1996

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA REESTRUCTURACIÓN Y EL REFORMISMO*

Pedro Medellín Torres**

1. Introducción

Cuestionar la transformación de las sociedades latinoamericanas como un proceso de transición democrática parece un despropósito. La eufórica prosperidad del llamado «decenio de la democracia»[1], desatada por el «hundimiento» del comunismo y la caída de los regímenes dictatoriales, es proclamada como el signo característico de los nuevos tiempos. De repente se redescubren las calidades redentoras y pacíficas del saber y la soberanía popular. De pronto se redimen las bondades del libre juego de oferta y demanda. El tiempo de la «revolución democrática» se acepta sin cuestión[2].

En el marco de un creciente individualismo, la libertad de elección de cada individuo frente a su comunidad y su soberanía frente al Estado, se privilegian y difunden como las bases de una «nueva» democracia. Ser demócrata y luchar por la democracia se promueve como la nueva virtud del «bien pensar» que marca los límites entre dioses y diablos y no permite transgredir los tabúes del momento. El poder de las elites, el racismo, la intolerancia, la para-institucionalidad, la corrupción, la impunidad y la marginalidad, se diluyen en el recipiente de las «libertades, igualdades y soberanías». Es el signo de la descentralización y la participación que pretende vaciar y desarticular el contenido conflictivo del cambio.

* *Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). No. 2, diciembre 1994.

** Director del Departamento de Investigaciones y Profesor en el área de Teoría del Estado y "Administración Pública, en el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales –CIDER de la Universidad de los Andes.

[1] Él término es de Arend Lijphart. en "Teoría y práctica de la Mayoría: la tenacidad de un paradigma imperfecto", *en Revista Internacional de Ciencias Sociales*. UNESCO/ ERES, París, No 129, agosto de 1991, pág. 515.

[2] Samuel Huntington, «Democracia y Reforma Económica», en *Harvard University Review*, invierno 92/93

Proclamada como la virtud del «bien actuar», la aceptación generalizada del ciudadano consumidor *de* gobierno, parece dejar a la democracia liberal y a la economía de mercado sin enemigos a la vista.

En medio del frenesí de las comunicaciones, las estructuras políticas y sociales se erosionan. La política se degrada con la misma velocidad que el cuerpo social se fragmenta. Los medios, particularmente la televisión, copan y redefinen los espacios y valores de la vida en sociedad: las ideologías conflictivas se proyectan como la búsqueda del buen sentido; las luchas políticas se presentan como simples protestas de consumidores; los conflictos sociales se muestran reducidos a la insatisfacción de necesidades básicas. Todo en el escenario prefabricado de la pantalla que procura convertir la insurgencia social en la democracia manifestante[3].

La doble virtud del «bien pensar» y del «bien actuar», abre paso a la fuerza «emancipadora» de la videopolítica[4]. Exaltada en su poder simbólico de libertades e igualdades, a la videopolítica se le confiere el no despreciable papel de sustituir a la política como factor de mediación del orden establecido. En medio de la incertidumbre, los medios audiovisuales se muestran capaces de producir y reproducir la imagen virtual acerca de lo que es y debe ser la buena democracia y el buen mercado en América Latina.

Libertad de elección y de consumo se promueven en un escenario caracterizado por la exigencia de velocidad y contundencia en los mensajes. Los valores mercantiles de la eficiencia y la eficacia se proyectan como el nuevo fundamento de la construcción democrática. Cobertura, capacidad y oportunidad en la prestación de los servicios, en el manejo de los conflictos o en la provisión de la información, se utilizan indistintamente para dar prueba de verdad democrática.

Transformadas por la fuerza emancipadora, las transformaciones latinoamericanas se distorsionan y reducen entre dos extremos. Unas veces, se expresan como factor crucial de los reacomodamientos apretados

---

[3] Un interesante ejemplo en este sentido, lo proporcionan los hechos críticos de 1991 en la Unión Soviética cuando, ante la perspectiva del retorno del comunismo, la imagen de Yeltsin invitando a la resistencia desde un tanque en la Plaza Roja de Moscú, se convirtió en el símbolo de la democracia manifestante. En realidad la confrontación expresaba una lucha interna de poderes.
Un análisis detallado sobre el lema se encuentra en Giovanni Sartori, *op. cit.,* pág., 477. John Keane, «The Media and Democracy», Londres, 1991. Y en Timothy Garton Ash, «La Chaudiere. Europe Centrale 1980-1990» Collection Temoins-Gallimard, París, 1990.

[4] El término es de Giovanni Sartori para caracterizar la forma institucionalizada en que los medios de comunicación han desbordado, degradado y sustituido a la política, hasta copar todos los aspectos de la vida en sociedad. Ver Giovanni Sartori «Repensar la democracia: malos regímenes y malas políticas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, *op. cit.*, pág. 465 y ss.

de la democracia procedimental, en donde más que el contenido, lo que importa es la existencia de las formas democráticas. Otras, se invocan bajo las reivindicaciones demagógicas de la visión providencial de la democracia, en donde más que consolidar procesos democráticos lo esencial es hacer prevalecer la democracia como el ideal de sociedad[5].

El escenario parece adecuado para formalizar las reglas de juego. Los medios de comunicación generan una imagen que proclama cómo América Latina también ha entrado en la «época postmoderna, pragmática, materialista y de 'pensamiento débil' que consagra el triunfo de la eficacia sobre la ideología, haciendo cierto aquello tan criticado el ocaso o el fin de las ideologías»[6].

Es el legado victorioso del llamado «año de prodigios» en Europa del Este (1989)[7]. Antes que clarificar el rumbo de las reformas, ha contribuido a profundizar la distorsión de las transformaciones latinoamericanas en curso. Las luchas por el pluripartidismo y las elecciones de gobierno y parlamento (Hungría, Rumania, Bulgaria) o las luchas por el retorno a la democracia (Checoslovaquia y Polonia), se toman como los referentes por excelencia. Una y otra vez la videopolítica los expone para validar la intensidad e irreversibilidad del cambio.

Transición democrática y libertad de mercado, se proclaman como el horizonte único y común para América Latina. Pero no se trata de una transición y una libertad referidas a la diversidad y riqueza inventiva de los procesos en curso, sus avatares y contradicciones. Se trata, por el contrario, de la transición y la libertad construidas por el espejo tirano de la «buena democracia» y el «buen mercado» de Occidente. Es la videopolítica en acción. Así como los gobiernos de los países más desarrollados invocan su democracia y mercado por referencia a la pretendida no-democracia y el no-mercado de los otros (hoy los países del tercer mundo), que los exime de todo cuestionamiento sobre sus propias virtudes democráticas y de mercado[8], los gobiernos latinoamericanos invocan la transición democrática y la libertad de mercado dentro de una noción vaga y

---

[5] Fernando Rojas y Marcos Roitman desarrollan un interesante análisis al respecto. Ver, Fernando Rojas, «*La transición política en América Latina: El Desafío a la Imposición de la Democracia Formal o el Conformismo con la Democracia Liberal»,* que introduce el libro de Germán Palacio, «La irrupción del Para-Estado. Ensayos sobre la Crisis Colombiana», ILSA-CEREC, Bogotá, 1991. Y Marcos Roitman, «*Teoría y Práctica de la Democracia en América Latina*», mimeo. Universidad Complutense de Madrid, mayo 1991.

[6] Francisco Murillo Ferrol, Prólogo al libro de Guy Hermet, «El Pueblo Contra la Democracia», Colección Tablero, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990, p. 12.

[7] El término es de Timothy Garton-Ahs en, «La Chaudiere, Europe Centrale 1980-1990», Collection Temoins/Gallimard, París, 1990, 441 p.

[8] Guy Hermet desarrolla un excelente análisis al respecto en «El Pueblo Contra la Democracia», *op. cit.,* Capítulo VII, p. 269 y ss.

reducida que toma a una y otra por su ocurrencia y apariencia inmediatas (elección directa y soberanía de consumo). No sólo porque son las formas más fáciles de entender y reflejarse en el espejo tirano, sino porque la invocación los exime de todo cuestionamiento sobre el carácter excluyente y violento de su espíritu democrático. Es la versión parroquial del «fin de la historia» que hace carrera en los países de la región.

Sin embargo, los desafíos que impone la acción inventiva de los actores sociales, desbordan la transición democrática como un problema de inadecuaciones funcionales, para ponerla en términos de la disyuntiva orden/caos. Una distorsión empírica se abre paso: «…la argumentación sobre el saber y la soberanía popular no puede ser desentendida de los diagnósticos que consideran a la sociedad democrática como carente de recursos internos de gobernabilidad y a los regímenes autoritarios como portadores del orden en general .... »[9] La distorsión empírica revela una peligrosa reducción: «Se tiende a tomar como democratización, toda aquella concesión limitada y controlada por el poder de ciertos derechos civiles y políticos, en un marco de libertades que conserva los rasgos esenciales del autoritarismo»[10].

La pregunta marca el sentido… ¿Los cambios hacia la democracia procuran el tránsito hacia un régimen político pluralista, moderno y participativo o por el contrario, buscan restaurar un régimen oligárquico, caduco y excluyente, basado en el fraude, la ficción de la representación y el recurso de la fuerza autoritaria?...

La evidencia del dilema parece abrumadora. La tarea que sugiere en la indagación de las innovaciones democráticas inmersas en los procesos en curso, pone el problema de la transformación de estas sociedades en términos del objeto, legitimidad y gobernabilidad de la democracia. Es decir, en términos de la transición y consolidación democrática en América Latina. Sin embargo, por pertinente y saludable que sea la cuestión, el peligro es inminente. Por una parte, reduce las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en sí mismo. Por otra, distorsiona la transformación de las sociedades como un problema de inadecuaciones en las estructuras, las organizaciones y las mediaciones políticas.

De la misma manera, sin profundizar demasiado, la perspectiva del «buen mercado», ofrece un panorama similar. Los desafíos que impone la libre asignación de recursos, sobrepasan las reformas como simples reacomodamientos institucionales. La dinámica, intensidad y direccionalidad de las reformas económicas, antes que abrir un espectro amplio de

[9] Oscar Landi. “Sobre Lenguajes, Identidades y Ciudadanías Políticas». en Norbert Lechner (comp.) «Estado y Política en América Latina». Ed. Siglo XXI, p. 173.

[10] Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter. «Tentative Conclusions About Uncertain Democracies», en L. Whitehead (Dir publ.), «Transition from Authoritarian Rule», Baltimore, The John Hopkins University Press, Vol. 4, pp. 7 a 11.

posibilidades, han venido a complicar el panorama. La irrupción y multiplicación de tensiones y conflictos en torno a la privatización de algunas empresas estatales, la eliminación de reglamentaciones y regulaciones gubernamentales, la reducción de aranceles y otras barreras comerciales, la racionalización del gasto público y el equilibrio presupuestal, antes que conferir una mayor primacía al mercado, le ha impreso una mayor visibilidad y centralidad al Estado. Mientras más se invoca su desmantelamiento, más fuertes son las presiones y acciones gubernamentales por su reforzamiento como agente central del desarrollo.

En este escenario, la transformación de las sociedades latinoamericanas se muestra mucho más vasta y compleja. Implica la irrupción de nuevos actores sociales, nuevos conflictos, nuevas racionalidades. Lejos de las virtudes silenciosas de la revolución no violenta y la unidad consensual por la «buena democracia» y el «buen mercado», que proclama la videopolítica, la transformación latinoamericana es conflictiva, contradictoria y violenta. Con mayor o menor intensidad, en los países de la región se producen hechos inesperados, evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. Lo establecido aparece súbitamente suspendido. Los actores están reforzados a elecciones precipitadas y confusas. Las alianzas, de ordinario, están dictadas por el oportunismo y son débiles y efímeras[11].

Incertidumbre política, inmovilidad institucional y emancipación social, antes que señalar las virtudes pacíficas y redentoras de la transición democrática y la libertad de mercado, se constituyen en los rasgos distintivos de una lucha abierta que pone en cuestión lo establecido para interpelar a los individuos en la definición de su futuro. Es la confrontación que entraña múltiples facetas que desbordan no sólo las luchas por la democracia como un fin en sí mismo, sino la transformación de las sociedades como problema de inadecuaciones e inviabilidades políticas: la persistencia de las redes clientelares no dejan entrever los límites entre lo público y lo privado; la para-institucionalidad (en lo económico, lo político, lo administrativo y lo social) no permite desentrañar los límites entre legitimidad y legalidad; y la cada vez mayor movilidad política y social de las dirigencias partidistas tradicionales y de los movimientos sociales (nuevos y seculares), impide caracterizar las esferas de adscripción e identificar el rumbo de los proyectos políticos y sociales en las sociedades latinoamericanas.

Es preciso superar, entonces, la transformación de las sociedades como un problema de transición democrática y libertad de mercados. Primero, es necesario reubicar el proceso de transformaciones en el plano global y paradójicamente más concreto de las recaudaciones económicas, las

[11] Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, «Los modos de transición en América Latina y Europa del Sur y del Este), en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO/ ERES, París, No. 128, mayo de 1991, p. 286.

reformas políticas y los reacomodamientos sociales en curso. Es decir, hay que reconsiderar las transformaciones en términos del quiebre y reconstitución de las relaciones Estado-Régimen Político-Régimen de Acumulación en América Latina. Por otra parte, es preciso repensar las transformaciones en términos de su naturaleza dinámica interna y grados de diferenciación entre la sociedad y el Estado en el proceso. Esto es, la exigencia de identificar las tensiones y conflictos que están en la base de las transformaciones, los escenarios en que se desenvuelven y los dilemas que los rigen.

La tarea que se impone es doble. Por una parte, replantear la relación que existe entre los cambios en las estructuras políticas y las transformaciones económicas. Y por otra, reconsiderar el lugar estructural que ocupa el Estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas, sus efectos y su articulación interna como relación social frente al proceso transformador y frente a la crisis misma del Estado.

Este ensayo se propone replantear algunos conceptos y elementos que permitan abrir nuevos frentes de aproximación al proceso de transformación en curso, identificando sus tendencias, paradojas y límites. Por ambicioso que resulte, intentar abordar los retos implica, parafraseando a Lechner, «no sólo revisar las interpretaciones que nos hicimos de nuestras historias, sino también los conceptos con que nos imaginamos el futuro»[12].

2. La transformación como lucha por el orden

Tres consideraciones fundamentales guían este esfuerzo:

Primera: La transformación de las sociedades entraña la lucha por el orden social.

La noción de orden se desdobla en dos sentidos. Por una parte, como distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo[13] y, por otra, como indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder[14]. La distribución de funciones hace referencia a una racionalidad *técnico-instrumental* a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos. La indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder, hacen referencia a una racionalidad normativa a través de la cual los individuos interiorizan las

[12] Norbert Lechner, Epílogo al libro «Estado y Política en América Latina», *op. cit.*, p. 303.

[13] Aun cuando esta división hace relación a la noción de Fase de Acumulación, esta acepción no tiene un corte economista. Entendida como el conjunto de normas y prácticas universales que rigen la unidad entre los procesos de trabajo. y los procesos de valorización en las fábricas y los hogares, la distribución de funciones tiene un contenido político, económico y social.

[14] Ver un mayor desarrollo en Oscar Landi*, op. cit.*, p. 186.

condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad[15].

Mientras que los cambios en la racionalidad técnico-instrumental ponen de presente la noción de *modernización,* los cambios en la racionalidad normativa señalan la noción de *modernidad*[16]*.*

El orden se define por oposición de racionalidades. La transformación de las sociedades se presenta como una tensión entre modernización y modernidad. Es el momento de la no correspondencia entre las normas y prácticas universales (políticas, económicas y sociales) que rigen la unidad entre proceso de trabajo y proceso de valorización a escala mundial, y las normas y prácticas particulares (políticas, económicas y sociales) que rigen el transcurrir cotidiano de una formación social particular.

Segunda: La no correspondencia es activada y reproducida por la lucha entre una nueva racionalidad técnico-instrumental, que irrumpe para modificar las condiciones de existencia de los individuos, y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido.

Es la lucha por la mutua determinación en donde, a la manera de Marx en el Manifiesto Comunista, «todas las relaciones sociales estancadas y enmohecidas, con su cortejo de ideas admitidas y veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificar. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven obligados a considerar serenamente sus condiciones de existencia»[17].

Sin referencia a la noción de sujeto, nuevos actores irrumpen en escena para cobrar vida propia. La lucha por su reconstitución como sujetos es también la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimientos y mediaciones. La confrontación de racionalidades se desplaza y reproduce en todas las instancias de la estructura política, económica y social; crea lisuras, desata conflictos y abre nuevos focos de tensión y lucha social.

---

[15] Me refiero a los sistemas de reconocimientos y mediaciones *político-institucionales* en donde los individuos se constituyen (en aparentes condiciones de igualdad) como ciudadanos poseedores de deberes y derechos; *burocrático-administrativos* en donde se le imprime sentido a la gestión de los recursos y las políticas públicas, y *económico-sociales* a través de las cuales se regulan los procesos de producción del capital y la fuerza laboral en las fábricas y los hogares.

[16] Norbert Lechner, «A la búsqueda de la comunidad perdida. Los desafíos de la Democracia en América Latina», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales, op. cit.,* p. 24.

[17] Citado por Norbert Lechner, en la presentación del libro «Estado y Política en América Latina», *op. cit.,* p. 24.

Tercera: La lucha de los individuos por su reconstitución como sujetos no es la lucha por su legitimación. Es la lucha por la hegemonía y la dominación.

Es la confrontación en la que, por una parte, cada uno busca imponer sus propias prerrogativas sobre las demás para imprimirle una dirección determinada al proceso político, económico y social. Y por otra, la pugna en la que cada uno procura refinar y reforzar los mecanismos que aseguran que las relaciones inherentes de dominación capitalista se desdoblen, interioricen y expresen como relaciones de poder político institucionalizado. Sin modernidad, la modernización deviene como una tarea inacabada de hegemonía y dominación. La refundación del orden social aparece incierta.

3. Modernización y modernidad: Del ajuste estructural a la transición democrática

Dos hechos fundamentales marcan el proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas. Por una parte, en el plano político, se suceden significativas reformas políticas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos. Por otra parte, en el plano económico, se registran profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que imponen nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías.

No se trata de fenómenos aislados y coyunturales. Se trata de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y reconstitución del orden social en América Latina. Es la interpelación abierta, contradictoria y conflictiva que relocaliza al individuo es la esfera económica y la vida social, le exige tomar conciencia de su nuevo lugar en la sociedad para reinsertarse como sujeto (político, económico y social) y asumir los roles que le son asignados. Este es el signo de la transformación en América Latina.

3.1. La vía del ajuste estructural (1975-1985): En busca de la modernización centrífuga[18]

Desde mediados de los años setenta, una nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe en América Latina. El progreso tecnológico, la especialización de las unidades productivas, la cuantificación creciente

[18] El término es de Fernando Calderón y Mario Dos Santos, en «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre». *Conclusiones del Proyecto Regional* PNUD-UNESCO-CLACSO-RLA 86/001.

de los salarios y la automatización del esfuerzo físico, se difunden como bases de una racionalidad que procura sustituir la gestión estática, y concentrada de los recursos productivos, por una gestión dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva[19].

La atomización y descentralización de los procesos productivos, y la reconversión de industrias intensivas en trabajo a industrias intensivas en tecnología, se presentan como rasgos distintivos de la nueva racionalidad técnico-instrumental[20]. No sólo imponen novedosas exigencias a la movilidad de los recursos productivos, alterando los canales de interconexión entre el capital y el trabajo sino que, más estructuralmente, modifican las condiciones de existencia de los individuos: redefinen su carácter como agentes en la producción económica y la reproducción social, sus patrones de gestión y regulación en las fábricas y los hogares y fijan sus nuevos parámetros de movilidad social. Es la nueva racionalidad que marca la convergencia entre el lugar de producción (la fábrica) y el lugar de reproducción social (el hogar); la transformación de asalariado en contratista o trabajador a destajo, y el tránsito de la organización y lucha gremial por la distribución de los excedentes o el mejoramiento de las condiciones del trabajo, hacia la organización y lucha reivindicadora por servicios, infraestructura y la integración a los mercados y las decisiones del Estado[21].

La nueva racionalidad técnico-instrumental irrumpe cuestionando la normatividad existente. Expone la precariedad de sus fundamentos, la debilidad de sus articulaciones. Por una parte, la relocalización de los individuos en la procuración y la organización social, pone en evidencia la fragilidad de las interconexiones económicas y el carácter heterogéneo y difuso de las estructuras sociales latinoamericanas. Por otra, los cambios

[19] Una consideración detallada sobre las mutaciones de la empresa y su gestión, la desarrolla Philippe Lorino en «Etre citoyen dans l'enterprise», en *Le Monde Diplomatique*, septiembre 1991, p. 24.

[20] Una consideración detallada de este proceso en América Latina, se encuentra en Alain Lipietz, «Las relaciones Capital-Trabajo en los albores del siglo XXI», CEPREMAP, Documento No. 9016, París, enero de 1990 (para el caso de Brasil); Enrique de la Garza Toledo. «Reconversión Industrial y Cambio en el Patrón de Relaciones Laborales en México», ponencia presentada al Seminario Internacional sobre la Modernización de México, noviembre de 1984; Alberto Spagnolo, «Crisis y Transición del Capitalismo Argentino», Tesis de Maestría DEP, Universidad Autónoma de México, noviembre de 1984; Pilar Esguerra y Juan José Echavarría. «La Reconversión Industrial en Colombia», Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL. Bogotá, 1991, entre otros.

[21] Una exposición detallada de la manera como ha tenido lugar este proceso en América Latina, se ha desarrollado en el artículo «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital», en Pedro Medellín (comp.) «La reforma del Estado en América Latina», FESCOL. Bogotá, 1989.
Una caracterización en torno a los cambios en las formas de organización y lucha social, la desarrolla Darío Restrepo Botero, en el artículo «Transformaciones recientes en América Latina: Descentralización, Mito y Potencia. El caso Colombiano», en la Revista *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional. Departamento de Teoría y Política Económica, Volumen XI, No. 16, 1991. p. 10 a 25.

en los patrones de gestión y regulación del capital y la fuerza laboral revelan la escasa difusión de las relaciones salariales y las normas del trabajo en las economías. La irrupción de nuevas normas de organización y lucha social, señalan la exclusión política y la marginalidad social de grandes capas de la población.

La mayor complejidad de las relaciones sociales y la intensidad de la acción colectiva, emergen como señales de la novedosa movilidad y dinámica social. La multiplicación de los intercambios y la acción cada vez más abierta y rápida de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales en torno a la participación en los asuntos estatales. En el contexto de un mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer[22].

Invocando el gigantismo y la complejidad del tejido estatal, el retraso de la legislación y la sujeción a rígidas normas y regulaciones, el anacronismo de las presiones corporativas que ejercen empresarios y trabajadores para impedir la reorientación rápida de los recursos en el aparato productivo, la inexistencia de incentivos al personal que estimulen incrementos en los niveles de productividad o la exclusión política y social de grandes capas de la población, gobernantes y dirigentes partidistas argumentan la imposibilidad del Estado y la Sociedad para adecuarse a los nuevos requerimientos que la competencia y los mercados imponen.

La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su solución. Los sistemas y mediaciones de reconocimiento que sustentan la racionalidad técnico-instrumental precedente se quiebran con la explosión de las identidades colectivas. Los principios de retribución salarial, representación política y bienestar social, que estructuran la vida en sociedad hasta principios de la década de los ochenta en América Latina, se revelan caducos ante la intensidad y dinámica del cambio.

La apertura de los canales político-institucionales de representación y participación ciudadana, la reorganización de la administración pública y la redefinición del papel del Estado en la economía, emergen como los imperativos para resolver la crisis y emprender el camino hacia la modernización. El mercado, aun cuando de manera confusa y extraviada, se proyecta como el dispositivo del cambio. Referido a la complejidad de las relaciones y la movilidad social, el mercado ya no se reivindica

[22] Una consideración detallada al respecto se encuentra en Michel Crozier, «El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, Obligaciones y oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto», mimeo sin fecha.

simplemente como el mecanismo de asignación de los recursos. En las nuevas condiciones se perfila como el principio de los procesos, políticos y sociales latinoamericanos. Bajo distintas modalidades y mecanismos, la estrategia neoliberal; del ajuste estructural se difunde como fundamento del cambio[23].

La reducción de las expectativas y presiones distributivas de los agentes sobre el futuro de las actividades económicas, la promoción de nuevos valores tales como la participación, la autogestión y el disciplinamiento organizacional de las sociedades, el desarrollo de nuevas formas de gestión laboral que estimulen la productividad del trabajo, la eliminación de las restricciones a la competencia en los mercados internacionales y el volcamiento de las economías hacia el exterior, se estructuran, aunque de manera contradictoria y parcial como los principios ordenadores de la búsqueda por la modernización[24].

Por una parte, los gobiernos emprenden la búsqueda de los mecanismos necesarios para romper las innumerables mediaciones político-sociales y político-institucionales que distorsionan la orientación y asignación de los recursos y las políticas públicas, estimulan la burocratización, la ineficiencia y el gigantismo estatal. Por otra, la dirigencia empresarial busca quebrar los obstáculos que la regulación estatal y la presión de los trabajadores le imponen al proceso de acumulación, a través del establecimiento de trabas a la introducción de nuevas tecnologías en la producción, a la reorganización de las normas de trabajo y al despido de obreros y empleados ineficientes e incapaces.

La participación abierta y explícita de los trabajadores y ciudadanos en la administración de la crisis, se promueve como el recurso de excelencia para romper el doble bloqueo. Por una parte, el bloqueo surgido de las mediaciones impuestas por la intervención estatal y los sindicatos, en las relaciones entre la empresa, los trabajadores y los mercados. Y, por otra, los bloqueos establecidos por los políticos y burócratas, en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

---

[23] Una consideración detallada de la manera y fundamentos sobre los que avanza este proceso se encuentra en Gustavo Papanek, «Crecimiento y Equidad», *en Perspectivas del Desarrollo Económico Mundial* 1987. Banco Mundial; *Informe Sobre el Desarrollo Mundial*, (años 1983, 1985, 1986, 1988); Fernando Calderón y Mario Dos Santos (dir. publ.) «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina», FLACSO, Buenos Aires. 1988 y 1989; Sergio Bitar «Neoliberalismo versus neoestructuralismo», en *Revista de la CEPAL,* Santiago de Chile, abril de 1988; Gustavo Zuleta y Oswaldo Sunkel, «Neoliberalismo versus neoestructuralismo en los años noventa», en *Revista de la CEPAL*, No. 42, diciembre 1990; Comisión Económica para América Latina, CEPAL, «Transformación Productiva con Equidad», Santiago de Chile. 1990.

[24] Pedro Medellín Torres. «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital», *op. cit*., p. 116 y ss.

Con más o menos intensidad, bajo formas de descentralización del poder de la nación y racionalización del Estado, se establecen sistemas de consulta que orienten la intervención estatal, se crean instancias y mecanismos de concertación entre los sectores público y privado para la definición del rumbo de los recursos y las políticas públicas, y se abren canales para que los ciudadanos y comunidades tengan la posibilidad formal de ejercer funciones de control y fiscalización sobre la acción de los gestores de política pública. La descentralización (por delegación o transferencia) de responsabilidades en la definición y resolución de los problemas, se proyecta como una alternativa eficaz no sólo para «vender los cambios que se requieren», comprometiendo a los trabajadores con su producto y a los ciudadanos con las políticas públicas, sino para restituir, por sobre todo, a la dirección del Estado y de las empresas, el poder real de dirigir[25].

El cambio se perfila como una tarea de «modernización centrífuga» que desplaza las acciones y decisiones del Estado hacia las acciones y decisiones de los ciudadanos, empresarios privados y los mercados:

a) En lo *político-institucional*, desplaza los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la «soberanía del ciudadano»;
b) En lo *burocrático-administrativo*, somete la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares y desliza la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado;
c) En lo *económico-social*, cede su papel como productor a la iniciativa de los empresarios privados, su acción reguladora a las fuerzas del mercado y su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades locales.

Sin embargo, una nueva normatividad frente al cambio se hace imperativa. La modernización requiere de una modernidad que la sustente. Exige nuevas actitudes, nuevas aptitudes, nuevas mentalidades de los gobernantes y burócratas hacia la sociedad y los mercados; de los empresarios y trabajadores hacia los procesos productivos y los mercados; de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas; y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el Estado.

El primer quiebre: ¿Estatización de la sociedad o socialización del Estado?

La modernización «centrífuga» revela las relaciones de poder y la práctica social como lugares vacíos. Nuevas dirigencias tecnocráticas irrumpen en las esferas gubernamentales. Desplazan a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizativas, hasta dejarlas

[25] Ver John Holloway. «La Rosa de Nissan», en *Revista Brecha*, México 1988, p. 14.

reducidas a una lucha feroz por la burocracia. Nuevos movimientos sociales de carácter religioso, étnico, cultural y cívico-urbano emergen redefiniendo los ejes de conflicto y cuestionando las formas seculares de organización y lucha social.

Desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, unos y otros buscan llenar el vacío y luchan por su reconstitución como sujetos políticos y sociales. Los tecnócratas, lo hacen a través de la estructuración de mecanismos de disciplinamiento organizacional que los reconstituya como poseedores del poder jerárquico en la organización política y social. Los nuevos movimientos sociales lo hacen mediante la lucha por la «ampliación de la ciudadanía» que los reconstituya como poseedores del derecho a participar y decidir en los asuntos públicos[26]. En un contexto caracterizado por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación, las luchas de unos y otros, por su reconstitución como sujetos políticos, marcan una acelerada polarización de las tensiones y luchas sociales.

Por una parte, las nuevas dirigencias tecnocráticas promueven una oferta restauradora de *Estatización de la Sociedad* que busca estructurar una sociedad vacía de *conflictos*, en donde la libertad individual no signifique la negación del Estado sino la participación en él, pues la organización social no expresa divisiones sociales, sino que se constituye en una representación del Estado[27]. Y por otra parte, los nuevos movimientos sociales pugnan por una demanda refundacional de *Socialización del Estado,* que busca estructurar una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del individuo determina los límites y obligaciones del Estado y la intervención estatal, pues la organización social no sólo expresa divisiones sociales, también se constituye en el mecanismo que debe asegurar justicia y equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Estatización de la sociedad y socialización del Estado son las dos caras de la misma moneda. No solamente señalan el carácter dinámico, contradictorio y conflictivo inmerso en la transformación de estas sociedades. También reubican al Estado como el nuevo centro de la problemática latinoamericana.

---

[26] Una consideración acerca del desarrollo de estos procesos se encuentra en Fernando Calderón y Mario Dos Santos, *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina*, *op. cit.*, vol. 2 y 5; Ricardo Calla Ortega, «Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia 1973-1991», FLACSO, septiembre 1991; Andrés Guerrero, «La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990». Centro de Documentación y de Investigación de Movimientos Sociales -CEDIME, Quito, agosto 1990; Julio Cotler (comp.) «Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina EIP, Fundación Fiedrich Naumann, Lima, 1990, entre otros.

[27] Norbert Lechner, «La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado», FLACSO, Santiago de Chile, 1984, p. 129 y ss.

Es el nuevo referente que da cuenta de una sociedad activa, que empuja la recomposición del bloque en el poder pugna por la búsqueda de un nuevo orden social.

La tensión entre estatización de la sociedad o socialización del Estado, caracteriza bien la magnitud e intensidad de las confrontaciones, El estallido interpreta también a los desplazados. Igualmente desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, las viejas dirigencias partidistas y las organizaciones gremiales tradicionales (sindicatos, productores, campesinos), luchan por mantener su lugar y prerrogativas. Los primeros, reducidos a la administración burocrática luchan por recuperar sus funciones político organizativas y por mantener el control sobre los recursos y las burocracias territoriales. Los segundos, desplazados los centros de decisión, luchan por reconstituirse para mantener su carácter como voceadores y representantes del interés colectivo.

El segundo quiebre: La búsqueda del «buen orden»

La lucha por el orden se proyecta y expresa en una explosión de pugnas distributivas en todos los niveles de la organización política, económica y social. La búsqueda del «buen orden» supone un replanteamiento de la lucha y la reconsideración de los derechos y atributos de los otros. Sin embargo, cada uno reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como el eje sustantivo del nuevo orden.

La lucha por el orden se constituye como una lucha por la hegemonía y la dominación. La búsqueda del «buen orden» impone acuerdos, transacciones, reacomodaciones. El propósito de imponer unos intereses y prerrogativas particulares, para convertirlos como los intereses y prerrogativas generales de la sociedad impone varios esfuerzos. Debe desarticular a las formaciones contrarias, absorber sus interpelaciones, reubicarlas en otra problemática. Es la tarea que condiciona a los individuos, los marca, antes que sean rebautizados como sujetos en el nuevo orden. En la búsqueda del cambio, la noción de gobernabilidad asociada a la crisis política o a la crisis fiscal, no es más que un recurso soterrado para vaciar las argumentaciones de los contrarios y reforzar la propia[28].

Pero la búsqueda de la nueva normatividad aparece entrabada. La desconexión entre el Estado y sus territorios, no permite que la descentralización pueda ir más allá de la simple intencionalidad legislativa; la corrupción, el burocratismo, la confrontación y la usurpación y lucha de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como la fragmentación del aparato estatal, no permiten realizar la cirugía para separar los intereses corporativos de los intereses estatales, los intereses públicos de los privados, ni para alterar los mecanismos de toma de decisión en las esferas pública y estatal.

[28] Oscar Landi, *op. cit.,* p. 182.

Sin referencia a una modernidad reconstituida la tarea de la modernización se revela incompleta. La débil capacidad de maniobra política y económica de los gobiernos, la creciente confusión y desfiguramiento de las ramas del poder público y el aparato estatal, el debilitamiento de los partidos políticos, la reducción sistemática de las libertades ciudadanas y la pérdida de la base social del naciente neoliberalismo desbordan las búsquedas del ajuste estructural que caracterizan las reformas hasta mediados de los ochenta.

En la gestión de las reformas, los gobiernos no siguen una única estrategia, sino que van redefiniendo sus políticas en función de la complejidad y velocidad creciente de las situaciones que se presentan[29]. El fracaso de las políticas ortodoxas y/o heterodoxas de «choque» contra la inflación y los desajustes fiscales, la incapacidad de los gobiernos para «disciplinar» a los empresarios y a los trabajadores en la lógica del «ajuste», o a los ciudadanos en la lógica de la «austeridad» y la imposibilidad de contener la estampida de las bases electorales, replantean las búsquedas de la nueva normatividad.

3.2. Del ajuste estructural a la transición democrática (1985-): En la vía de la reestructuración orgánica

Los cambios operados por el «leitmotiv» de la modernización exigen un nuevo modo de institución de lo social. El disciplinamiento organizacional debe ser preconcebido dentro de una idea más orgánica de disciplina social. La resocialización de los individuos debe superar el carácter restringido de las convocatorias como co-administradores de la crisis y co-gestores de la acción pública, para reorientarse hacia una visión más completa de integración social y control colectivo. Es la domesticación que procura articular los controles y disciplinas de las organizaciones (mediadas por las jerarquías), con los controles y disciplinas de mercado (mediado por la ganancia) y los controles y disciplinas de la territorialidad (mediada por las responsabilidades asignadas al entorno específico de un individuo).

La democracia como fundamento del cambio

La democracia, antes difusa y extraviada, se clarifica y reorienta como el eje básico de la construcción. En ella se depositan todas las esperanzas de generar un nuevo sentido que impregne a la sociedad y rebautice a los hombres, cortando sus lazos con el pasado. La democracia debe disolver los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento que se alimentan de la temática de la organización gremial, la redistribución, el bienestar y la justicia social. Su tarea es la de abrir paso a la nueva normatividad del cambio. La democracia debe imponer nuevos sistemas de mediación y

[29] Una interesante consideración al respecto, la desarrolla Rodolfo Terragno, Ministro de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina, en su artículo «La crisis del Estado», en *Revista Perfiles Liberales*, No. 25, 1991, p. 45 y ss.

reconocimiento que singularice y privatice a los individuos en un nuevo complejo de relaciones sociales[30].

La permeabilidad del Estado por la sociedad, el desmoronamiento de las barreras entre lo público y lo privado y la competencia entre éstos por la captación y manejo de los recursos económicos[31], no sólo se proyectan como los principios básicos de la nueva construcción democrática. También redefinen la naturaleza de las instituciones de la democracia.

En las nuevas condiciones, las instituciones de la democracia, aparecen vaciadas de contenido político para proyectarse como instancias técnicas propicias para la resolución de problemas cotidianos (satisfacción de necesidades básicas de los individuos, mejoramiento de sus niveles de vida, aumento de sus ingresos, etc.).

Competitividad y eficiencia, antes bases constitutivas del mercado, se proyectan ahora como los fundamentos de las instituciones de la democracia. Estructuran un nuevo modelo que procura la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales, para convertirlas en decisiones y acciones de una nacionalidad colectiva.[32]

Pero, no se trata de una agregación referida a la presentación de elaborar desde la base las opciones y decisiones del desarrollo. Se trata de una agregación que busca delimitar, desde la cúspide, el campo de los temas que son aceptados social y políticamente, para así "racionalizar" las decisiones. La organización política como expresión de la voluntad colectiva, queda sumida por la aplicación de normas técnicas para la solución de problemas puntuales de acuerdo con criterios de rentabilidad, oportunidad y riesgo.

La democracia emerge vaciada de contenido político y llena de contenido técnico. La práctica deja de constituirse en el punto nodal alrededor del cual expresan las contradicciones, pugnas de intereses y diversidad de proyectos de sociedad. La democracia, aparece ahora transformada como concertación para la determinación de una solución óptima[33].

---

[30] Oscar Landí, *op. cit.,* p. 179.

[31] Un desarrollo detallado en torno a los principios de la nueva democracia se encuentran en Fernando Rojas, «La Reforma de la Administración Pública», *Documento de Trabajo*, *ILSA*, 1992.

[32] Nikolai Guenov desarrolla un excelente análisis al respecto en «Transición hacia la Democracia en Europa del Este, tendencias y paradojas de la racionalización social», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales,* No. 128*, op. cit.,* p. 353 y ss.

[33] Una consideración detallada a este respecto, se encuentra en Norbert Lechner, «La Conflictiva y Nunca Acabada Construcción del Orden Deseado», *op. cit.,* págs. 132 y ss. Un análisis en esta dirección para el caso colombiano lo he desarrollado en el trabajo titulado «Reestructuración del Estado y Desarrollo Regional; Contrainsurgencia, Democracia y Disciplina Social». *De los ropajes de la autogestión y solidaridad ciudadana a los conflictos* étnicos *y territoriales*. Documento de Trabajo CIDER, Bogotá, 1990. Una versión del trabajo fue presentada al Congreso de Americanistas, en New Orleans, julio 1991.

La reconversión de las instituciones democráticas, tiene como contraparte el giro hacia la soberanía y el saber popular. En las nuevas condiciones, al ciudadano se le atribuyen novedosas calidades redentoras y pacíficas. Se le invoca como el «gestor» del desarrollo y el «constructor» de un nuevo «modelo» de sociedad. Es el «reconocimiento» que exige, en la nueva normatividad que gobierne lo social, la construcción de un individuo que abandone sus espacios tradicionales de constitución como sujeto político y actor social[34].

Competitividad y eficiencia se revelan como los referentes propicios. Promueven un orden social en donde la ampliación de la ciudadanía asume la forma de un proceso de constitución y formación de nuevos sujetos políticos y sociales, con capacidad para generar y reproducir la estabilidad de un régimen virtual[35].

En nombre de la eficiencia y la competitividad, las obligaciones específicas de las organizaciones mercantiles se desdoblan para convertirse en la matriz general de las obligaciones políticas y sociales. Su tarea es mantener el orden, tratando de evitar las tensiones y conflictos sociales que pueden resultar de la puesta en cuestión del sentido y contenido «social» del crecimiento y desarrollo.

El ideal democrático, ha sido domesticado por las organizaciones del orden mercantil para convertirse en un componente de la competitividad y eficiencia microeconómicas.[36] De la disciplina organizacional que intenta estructurar una sociedad sin conflictos, se hace tránsito hacia un proyecto más acabado de refundación ciudadana y comunitaria. La modernización del Estado ha entrado en la ruta de la estructuración orgánica.

La vida de la reestructuración orgánica

La nueva democracia, forma referente por excelencia a la eficiencia y la competitividad de las instituciones democráticas, emerge como el principio que tiende a estructurar los novedosos sistemas y mediaciones de reconocimiento en donde se construye el hombre nuevo, en actitudes, aptitudes y destrezas. El problema de la democracia y la transición democráticas se proclama como el nuevo centro estratégico de la modernización: *todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia.*

Es la normatividad en donde cada individuo debe ser responsable de su entorno, tiene una función que cumplir y unas reglas de juego que aceptar. Su pugna de intereses, contradicciones internas y diferenciación social

[34] Chantal Mouffe, «La Democracia Plural entre Modernidad y Post-modernidad. *Revista MAUUS* No. 8, París, Segundo Semestre de 1990, p. 17.
[35] Oscar Landi, «lenguajes y...», *op. cit.,* p. 182.
[36] Ahmet Insel, *op. cit.,* p. 64 y 65.

se camuflan en el nuevo ropaje de la «solidaridad social». Su negativa a funcionar como parte del sistema, un sistema local afecta a todos. Es el disciplinamiento en donde, a la manera de Foucault, la «culpabilidad se desplaza del acto consumado a la intencionalidad inscrita en su mente y la represión se extiende del castigo del acto a su prevención por la sociedad[37].

El nuevo ciudadano, es ahora consumidor de gobierno, que vigila y debe ser vigilado. Su rebautizo se oficia en las aguas del viejo Hobbes: «No pretendiendo otra cosa que la gloria de la obediencia, el nuevo ciudadano debe acudir como siempre o como nunca a la autoridad del gobernante y por añadidura conviene que participe y que lo haga bien, so pena de ser tachado de falta de civismo, necedad o lo que es peor de sentimientos anti-democráticos»[38].

Es en esta perspectiva que de los proyectos que caracterizan las reformas del ajuste estructural, se transita hacia proyectos más orgánicos de modernización caracterizados por tres tipos de tendencias:

a) *La democratización de los regímenes políticos* que, bajo el principio de la descentralización político/electiva y administrativa/decisional de la nación hacia las regiones y localidades, tiende a redefinir los ejes de unidad orgánica entre el Estado y el Régimen Político. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de formas representativas a formas participativas, plebiscitarias y consultivas, que relocalizan tanto los ámbitos político-institucionales del poder presidencial, la representación y la acción ciudadana, como los ámbitos territoriales de la intervención estatal y la función pública que sustentan las relaciones de poder y la práctica social en América Latina.

Se trata de una tendencia que busca redefinir la territorialidad de las relaciones Estado-Sociedad Civil-Economía. Es decir que trata de dar una nueva forma institucional a los principios organizacionales y las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que rigen las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, entre la nación y los municipios, y entre los gobiernos nacionales y las comunidades locales. Las municipalidades se señalan como los nuevos centros estratégicos para legitimar la práctica política, operar la distribución del ingreso y procurar el desarrollo económico y social de los territorios. Las regiones son llamadas a estimular la selectividad, flexibilidad y eficiencia de la intervención estatal y el sector privado. La nación, y con ella el poder de los gobiernos nacionales, se

[37] Citado por Nicos Poulantzas, «Notas sobre la Sociedad y el Estado», UNESCO, 1978, p. 432.
[38] Guy Hermet, «El Pueblo contra la Democracia», *op. cit.,* p. 322.

invoca como el referente necesario para mantener un orden mínimo que asegure la unidad del Estado.

b) *Las transformaciones en la corporeidad del Estado* que, bajo el principio de la racionalización operativa y organizacional para la eficiencia y eficacia del Estado, tienden a redefinir las formas de articulación político-institucional y económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una corporeidad «redistributiva», propia de la intervención «corporativista y extensiva» del Estado Benefactor, basada en la organización gremial de empresarios y trabajadores, hacia una corporeidad «retributiva» propia de una intervención «selectiva y estratégica» del Estado Empresario, basada en la organización autogestionaria, responsable y definida en torno preciso de la comunidad y los ciudadanos.

La nueva corporeidad del Estado debe estar definida por la misión, razón y práctica «empresarial» de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es la tendencia que procura simplicidad de las estructuras y procedimientos y autonomía de las unidades operativas. Flexibilidad y autonomía se invocan como los ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. La difusión de principios tales como costo-beneficio, calidad de la prestación del servicio, información al cliente y el concepto global de servicio, buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en empresas públicas, a sus gobernantes en gerentes y a sus usuarios en clientes[39].

c) *La universalización de las políticas macroeconómicas* que, bajo el doble principio de la desregulación y liberalización económica, tiende a redefinir tanto los ámbitos de intermediación de las políticas nacionales entre los productores locales y el mercado mundial como las instancias y mecanismos estatales de gestión del capital y la fuerza laboral en las economías. Por su naturaleza, da cuenta del tránsito de una gestión macroeconómica del Estado basada en la expansión de la demanda y la protección de los mercados internos, hacia una gestión estatal fundamentalmente financiera basada en el estímulo al ahorro (interno y externo) y la competencia abierta con el exterior.

Se trata de una tendencia que busca la homogeneidad y armonía de las políticas macro de los países, como condición para asegurar los procesos de integración de los mercados y las economías nacionales. Concebida,

[39] Es en este sentido que la responsabilidad administrativa, la orientación del desarrollo, el financiamiento de las políticas públicas, el acceso a la información, la distribución del ingreso y la fiscalización social, quedan sumidas por la aplicación técnica de conceptos y procedimientos tales como «gerencia pública», «calidad total», (gestión estratégica», etc.

en principio como un requerimiento para emprender los procesos de apertura y liberalización económica, la universalización de las políticas macroeconómicas poco a poco se ha convertido en un elemento constitutivo que no sólo favorece los vínculos económicos entre las naciones (integración real), sino además que establece y consolida el marco institucional que rige tales vínculos (integración formal). Integración para la ampliación de mercados, para el incremento de productividades, para estimular la movilidad de los factores productivos, para la reconversión y desarrollo de nuevos frentes productivos, se esgrimen como los argumentos cruciales para relanzar la acumulación de capital en estos países[40].

Democratización de los regímenes políticos, transformación en la corporeidad del Estado y universalización de las políticas macroeconómicas, marcan el tránsito del proyecto neoliberal del ajuste estructural hacia un novedoso proyecto de *conservatismo democrático,* en donde democracia liberal y economía de mercado, se presentan una y otra vez como los ejes de un nuevo orden social acabado[41]. Es la modernización de la «nueva democracia» que se desliza entre dos formas relativamente identificables. Por una parte la *providencia democrática,* en donde la democracia emana de una ley natural exterior a los hombres (el mercado) que les permite reencontrar su libertad individual de elegir, de acuerdo con los valores y principios dados por su «sistema de preferencias» (México, Chile, Venezuela, Argentina, Perú y Bolivia). Y por otra, la *democracia procedimental*, en donde más que el Ideal democrático; lo que importa es el juego democrático; más que el ideal de justicia, las que valen son las reglas justas e iguales para todos (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador).

4. «Impasses» y desencantos de la reestructuración orgánica: Avatares y contradicciones de una modernidad extraviada

América Latina enfrenta un periodo impropio para la definición de principios inmutables. Aceptar democracia liberal y economía de mercado como los ejes de un orden acabado, significa aceptar, por una parte, que en la reestructuración la cuestión democrática se reduce al formalismo ahistórico de las adecuaciones institucionales, cuya lucha constituye su propio objeto. Y por otra, que la lógica del mercado lejos de destruir el tejido social lo reconstituye convirtiéndose en una ley natural exterior al imaginario y la constitución de los individuos como sujetos.

[40] Es en este sentido, que la relocalización de los procesos productivos, la competencia abierta por diferenciación de producto y retribución de los factores por productividad marginal, imponen los nuevos términos de la relación entre productores y mercados locales y consumidores y mercados mundiales.

[41] Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ahmet Insel, «De la democracia inacabada», en *Revista MAUSS,* No. 8, *op. cit.,* p. 43 y ss; Agustín Cueva, «Tiempos Conservadores, América Latina en la derechización de Occidente», Ed. El Conejo, Quito, 1987.

Sin embargo, la democratización de los regímenes políticos, la transformación en la corporeidad del Estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, lejos de constituirse en los fundamentos de la nueva normatividad y del nuevo orden social acabado, se perfilan más como tendencias que engloban las tensiones y luchas sociales inmersas en los procesos de ruptura y transformación del orden en América Latina.

a) La tendencia hacia la democratización de los regímenes políticos, antes que redefinir los ejes de unidad entre el Estado y la sociedad, pone en evidencia la incapacidad de las tecnocracias para contener los conflictos y para disciplinar a las instituciones e individuos en la dinámica del cambio.

Por una parte, la proclamación del nuevo orden desata una confrontación de poderes. Invocando la razón de la modernización, cada rama del poder público tiende a independizarse, cobrando vida propia, para exponer y hacer valer sus prerrogativas e imponerlas sobre las demás como eje del nuevo orden[42]. La confrontación disuelve la armonía en el funcionamiento de las funciones gubernamentales. La inmovilidad institucional irrumpe y se profundiza como rasgo característico de la confrontación. Por otra parte, el discurso reformador hace que los agentes y movimientos sociales pugnen por su reconocimiento como tales y por la apertura e institucionalización de verdaderos espacios de participación. Convocados por el recurso de la igualdad y la satisfacción de las necesidades básicas, los movimientos sociales se activan y actúan en procura de una identidad colectiva y luchan por tener un lugar y un papel en la modernización.

La dinámica e intensidad de las demandas de participación y eficiencia en la acción pública, desbordan la capacidad del Estado para controlarlas y resolverlas. Las dirigencias políticas tradicionales, desplazadas de las cúpulas decisionales y desprovistas de toda responsabilidad gubernamental, radicalizan las reivindicaciones sociales frente al Ejecutivo. La indocilidad se desplaza de electores a elegidos. Su movilidad pone en evidencia su propia lucha por la supervivencia.

Competitividad y eficiencia, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces para procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto[43]. Mientras que en el nivel nacional las tecnocracias tratan de fortalecer su capacidad

[42] Darlo Restrepo, Edgar Novoa y Pedro Medellín, «Violentología, Pacificación y Democracia, Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos», Documento de Trabajo, junio de 1992.

[43] Una consideración detallada al respecto la desarrollan Fernando Calderón y Mario Dos Santos en «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre», en *Conclusiones del Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA* 86/001, *Crisis y requerimiento de nuevos paradigmas en la relación Estado/Sociedad y economía. Conferencia Regional* PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, abril de 1990.

para definir el rumbo de las políticas nacionales, en el nivel regional y local, las dirigencias tradicionales y los movimientos sociales refuerzan sus poderes de movilización y acción política, relocalizando los ejes de poder y reduciendo la capacidad de las tecnocracias para adelantar sus proyectos y políticas por la modernización.

b) Las tendencias hacia la transformación en la corporeidad del Estado, antes que redefinir los ámbitos de responsabilidad y competencia del Estado y los ciudadanos, se traducen en un reforzamiento y explosión de órganos intermediarios (estatales y para-estatales) que distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

En aras de la flexibilidad y la eficiencia o por la racionalización de la función pública, se crea una multiplicidad de instancias y organismos de coordinación, ejecución o financiamiento, estrechamente ligadas a la Presidencia o a la figura del Presidente. Se trata de creaciones que, antes de asegurar una adecuada articulación entre las políticas nacionales y las necesidades territoriales, se convierten en instancias «autárquicas» de entrabamiento en donde las pugnas por la distribución de los recursos entre los intereses nacionales, regionales y locales encuentran su máxima expresión[44].

En un escenario de poder fragmentado, *lejos* de lograr la simplificación propia del Estado eficiente, las reformas de la modernización hacen que las estructuras, organizaciones y procedimientos de los aparatos públicos, se complejicen. La administración pública se proyecta como escenario de confrontación (entre intereses y organizaciones privadas, burocracias y dirigentes regionales, gobiernos y comunidades locales, partidos políticos y gobierno central. Ante la expectativa de reducción del tamaño y la intensidad de la intervención estatal, la feudalización de las instituciones explota en una lucha feroz, entre propietarios de pequeños y grandes feudos, por la apropiación de la burocracia y el presupuesto.

[44] Una consideración de la naturaleza y lugar institucional de estos organismos. se encuentra entre otros, en: Oscar Oszlak, *op. cit.,* p. 28 y ss; Harold Dilla Alfonso. «Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana». Centro de Estudios sobre América, La Habana, junio de 1988; Álvaro Díaz, «La dimensión analítica de la centralización-descentralización del Estado de Chile», SUR, Santiago, 1988; Sergio Boiser, «Palimsesto de las regiones como espacios socialmente construidos». Documento 88/02, ILPES, Santiago de Chile, septiembre de 1988; Héctor y Roberto Esteso, «Norte Grande; Estrado, región y descentralización». IIPAS-ZAVALIA. Buenos Aires, 1987; entrevista a Helio Jaguaribe, en revista «*Estado & Reforma*», COPRE, Caracas, No. 2 enero-junio 1987; Comisión para la reforma del Estado –COPRE–. «Propuestas para reformas políticas inmediatas», *Folletos para la discusión,* No. 1, Caracas 1986; Eduardo Barraza, «En torno a la modernización del Estado Mexicano», en Pedro Medellín. «*La Reforma del Estado...*» *op. cit.*, Carlos Dabduob y Luis Fernández, «La descentralización y las regiones», en «Descentralización y Democracia en Bolivia», FLACSO-ILDIS, La Paz, 1987 y Pedro Medellín. «Descentralización. Región y Planeación: el nuevo rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social –CORPES–», Naciones Unidas/Fonade/Planeación Nacional, Bogotá, 1988.

La corrupción y el burocratismo se extienden como rasgos distintivos de una pugna distributiva en todos los niveles del aparato estatal. Las políticas de racionalización de los gastos del Estado, chocan con aquéllas que incrementan los costos de mantenimiento de las burocracias o buscan darle salida a las presiones políticas locales y regionales por el financiamiento de proyectos de funcionamiento e inversión. La autonomía de las entidades territoriales y las unidades operativas es sólo discursiva, Las políticas que buscan operar la transferencia y desconcentración de recursos y competencias administrativas de la nación, hacia los agentes y autoridades locales y regionales, colisiona con aquellas que procuran reforzar el poder financiero y decisional de la nación. La confluencia de estos fenómenos no sólo se traduce en una expansión no planeada de los recursos financieros, profundizando los desequilibrios fiscales, sino en una segmentación y desarticulación orgánica de las estructuras administrativas de los Estados latinoamericanos.

c) La tendencia hacia la universalización de las políticas macroeconómicas, antes que definir los ámbitos de relación entre productores locales y mercado mundial, choca no sólo con el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales, sino también con la muy escasa «disposición» de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de una manera tal que permita el «libre funcionamiento» de las leyes de mercado.

La desarticulación entre los procesos de reestructuración de las unidades productivas y las políticas estatales, conduce a que las acciones hacia la desreglamentación y liberalización económica resulten tardías y en muchos casos inadecuadas. La reducción de las cargas tributarias sobre las empresas, no se ha traducido en un incremento de la inversión productiva. El desmonte de las rigideces en la contratación y gestión del trabajo, no se ha retribuido en una mayor movilidad de la fuerza laboral, ni en un aumento del empleo. La eliminación de las trabas a la competencia externa y los estímulos para el desarrollo tecnológico, la competitividad y la productividad, no han encontrado respuesta en la mayor presencia de inversión extranjera o en el incremento de las inversiones en Investigación y Desarrollo en las firmas nacionales[45].

[45] Una consideración detallada al respecto se encuentra, para los casos de Chile, México y Argentina en Guillermo Perry «Reestructuración Productiva y Cambio Técnico» *Informe BID*, febrero de 1992. Y Klaus Esser, «Desarrollo de una Estrategia Competitiva: Retos para los Países Latinoamericanos en la Década de los Noventa», en Luis Jorge Garay (ed.), «Estrategia Industrial e Inserción Internacional», Fescol, Santafé de Bogotá, 1992, págs. 155-181.
Para el caso de Colombia ver: Eduardo Lora, Aspectos Críticos del Proceso de Restructuración en *Coyuntura Económica*. FEDESARROLLO, julio de 1991; Pilar Esguerra y María Ciara Rueda «Cambio Técnico y Exportaciones», en Luis Jorge Garay (ed), «Estrategia Industrial e Inserción Internacional», *op. cit.*, págs. 377-406.

La orientación de las políticas macroeconómicas se caracteriza por una permanente situación de discontinuidad e incoherencia. Su administración, por la fragmentación institucional. Su dirección, por la concentración de poderes y la constante usurpación de funciones. La imposibilidad para obtener resultados se reduce a una cuestión de escuelas y orientaciones. Su «urgencia» por el corto plazo no les deja tiempo para pensar y apostar al futuro.

Los tecnócratas dejan entrever una primera señal de fracaso. Quizá sea el acoso del virus del supertecnicismo que, parafraseando al profesor Harberger, «pretende modelar el mundo real, mientras que de hecho sólo conjura un mundo de sueños, en donde las soluciones que se ofrecen no resuelven los problemas, porque las políticas que prometen beneficios terminan por generar pérdidas…[46] Así como los tiranos invocan «razón de estado» para ejercer su tiranía y oprimir a los gobernados, las autoridades económicas ejecutan –en nombre de la racionalidad económica– políticas que generan innecesarias tensiones y conflictos sociales[47].

La explosión de los gobernantes

La ausencia de un proyecto definido, de un norte estratégico previsto para la reforma, hace que el camino hacia la «modernización» quede sujeto a los avatares políticos y fiscales de la acción estatal. La imperiosa necesidad de reestablecer los equilibrios macroeconómicos, financieros y externos, subordinan el diseño de políticas, estrategias y objetivos de la modernización a la obtención de resultados en estas materias.

En este marco de precariedades y dislocaciones, los gobiernos confrontan una nueva mutación: ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos generados por las reformas. Su espacio se percibe menos por su extensión que por los movimientos que producen. Su tiempo deja de captarse por la continuidad cronológica para entrar a depender de los acontecimientos[48]. Es la explosión que provoca la pérdida del control sobre la situación, la erosión del prestigio y el deterioro de la credibilidad política y social.

La evolución de las reformas se caracteriza por la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación. Ministros y altos funcionarios que revelan su impotencia de aprendices de hechiceros al verse desbordados

[46] Arnold Haberger «El Papel del Economista», Santiago de Chile, 1984.

[47] Una interesante consideración a este respecto la proporciona la crisis ocasionada por las permanentes confrontaciones de la Ministra de Economía de Brasil. Celia Cardoso de Mello, que terminaron con su «renuncia». Ver, *Revista Veja,* los números correspondientes a los meses de febrero a mayo de 1991; Consuelo Corredor, Economía y Conflicto Social en Colombia; los límites de la modernización económica, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, junio de 1991.

[48] Jean Chesneaux, «Modernite-Monde». La Decouverte, París, 1990.

por los hechos. Presidentes que no tienen otro remedio que deambular como febriles viajeros en busca de horizontes quiméricos en un mundo desarticulado que, además, los mantiene en el olvido. Expertos revestidos de autoridad institucional bajo el rango de asesores o consejeros que, con lenguajes técnicos, plagados de barbarismos y ecuaciones, no pueden menos que apostar por soluciones temporales de compromiso que restablezcan el equilibrio en aquellos puntos que amenazan rupturas[49]. Todos, reducidos al pobre espectro del gobierno por decreto, van a la zaga de los acontecimientos.

Las tensiones desatadas por las acciones hacia la democratización política y la liberalización económica, se erigen como los principales obstáculos a las reformas. Por su propia naturaleza, los avances logrados en materia de democratización política, desencadenan fuerzas que posteriormente bloquean la privatización de la función pública y la liberalización económica. Aun cuando el discurso de la modernización sostiene que la democratización aumenta el control del Estado sobre la sociedad, en la realidad los procesos no son complementarios. Transición democrática y liberalización de mercados se proyectan como fuerzas con vida propia, en pugna. *Mientras que la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate.*

Samuel Huntington muestra cómo en la gestión de las reformas, «los gobiernos autoritarios están en mejor posición que los gobiernos democráticos para promover la liberalización económica». En su análisis sobre el caso soviético, Huntington afirma que «En 1989 los altos asesores de Gorbachov, me dijeron que habían cometido un terrible error al proceder con el glasnost y la apertura política, pues desencadenaron toda suerte de fuerzas políticas que luego dificultaron considerablemente el avance hacia la reforma política. 'Hemos debido concentrar primero el poder y promover la reforma económica y aguardar un poco a realizar la apertura política', dijeron. En lugar de ello hicimos lo contrario y ahora no tenemos ya la autoridad suficiente para hacer lo necesario…»[50].

La confrontación de poderes y usurpación de funciones, la proliferación de instancias y la desconexión entre las naciones y sus territorios, la persistencia de los desequilibrios en el sector público los desbalances financieros y fiscales y la incapacidad para incorporar trabajadores y empresarios en la dinámica del cambio, emergen como los rasgos característicos de la transformación. El marco de rebatiñas y corruptelas por apropiarse de lo poco que puede quedar de un Estado en «retirada», no permite dilucidar si las reformas conducen a un momento de suspensión orgánica del orden establecido (crisis), o si por el contrario conducen a un momento traumático propio de un nuevo orden por imponer (transición).

[49] Hilton Japiassu, «Interdisciplinariedade e Patologia do Saber» Ed. Vozes, Sao Paulo, 1976, p. 35.

[50] Citado por Samuel Huntington en «Democracia y Reforma Económica», *op. cit.,* pág. 20.

La profundización de las tensiones y conflictos que ellas generan, descentra el poder organizado y lo despoja de autoridad institucional. Nuevos frentes y centros de poder efectivo irrumpen en escena modificando la correlación de fuerzas. Arrojadas al vacío de los desequilibrios y el desorden, las estructuras estatales quedan expuestas a la intensidad de los combates internos que desata cada iniciativa. El poder comienza a desplazarse hacia zonas desconocidas, para las cuales los gobernantes no están preparados.

La ambigüedad entre crisis o transición ya no radica en la imposibilidad o el agotamiento de una sola y única vía de modernización sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades, contradictorias y conflictivas, que pugnan por imponer sus prerrogativas como el eje de salida a la crisis o como fundamento del nuevo orden por construir.

En aras de restablecer la unidad del poder, que le permita al Poder Ejecutivo retomar el control sobre la situación, las acciones gubernamentales se subordinan al manejo de los mecanismos de excepción. En medio del gobierno por decreto, la toma de decisiones comienza a estar determinada por el decreto y la connotación militar de las intervenciones. Las llamadas de prestigio desplazan a las llamadas de función o jerarquía. La movilización de fuerzas efectivas, supera las investiduras institucionales como muestra efectiva de poder.

Las viejas tendencias hacia la personalización del poder del Estado se rejuvenecen. La figura del Presidente (figura concentrada de poder en condiciones de poder fragmentado) es invocada para conjurar la situación. Sus decisiones, siempre cruciales, están llamadas a resolver el problema. Su tarea apunta a recrear las condiciones para validar el «nuevo bloque histórico» y restaurar el orden institucional. Encarnando la figura mítica de la unidad nacional, el Presidente emprende una nueva repartición burocrática que erradique las tentaciones de los partidos a radicalizar las reivindicaciones frente a la concentración de poder en el Ejecutivo.

Frente a la dislocación institucional y la confrontación de poderes, el Presidente tiende a desarrollar instancias «ad-hoc» paralelas a los aparatos estatales y a las ramas del poder público que resuelvan o atenúen la confrontación. Para cada problema o institución problemática crea consejos, cortes o fiscalías, compuestas por superhombres por encima de las instituciones, tratando de conformar un séquito que restablezca el equilibrio[51].

[51] Darío Restrepo, *et al.,* «Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de Culpas, Fetiches y Exorcismos», *Documento de Trabajo*, junio de 1992.

Esgrimiendo el dedo acusador sobre los «enemigos del cambio», el Presidente invoca la razón de Estado para consolidar el poder en torno suyo, eludiendo normas, procedimientos y, en muchos casos, garantías constitucionales. De los vestigios del viejo orden, los regímenes patrimonialistas y burocrático-autoritarios[52], parecen resurgir con inusitada fuerza, como el recurso para la modernización. Los primeros pasos hacia la reelección del reformador, comienza a abrirse paso en América Latina.

No obstante, la complejidad de las relaciones sociales y la multiplicación de los intercambios, la acción de los individuos en la elaboración y aplicación de las decisiones colectivas, es cada vez más abierta, rápida y conflictiva. Se generan nuevas prácticas políticas y demandas sociales que procuran ampliar y hacer efectiva la participación en los asuntos estatales. En un contexto de mayor acceso y uso de la información, las presiones que se ejercen sobre los gobiernos sobrecargan y desbordan los marcos de la institucionalidad y de la excepción. Por naturales y razonables que sean, las demandas resultan imposibles de satisfacer. La misión organizacional del Estado se diluye entre los señalamientos como el responsable de la crisis y las convocatorias para que actúe en su resolución.

La explosión de las sociedades termina por descentrar los poderes organizados. La mayor complejidad de las relaciones y conflictividad de la acción colectiva, se traducen en un reforzamiento y reproducción de organismos intermediarios que desvirtúan la acción estatal y distorsionan la definición y gestión de las políticas públicas.

El gobierno, como centro de poder, ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos entre las ramas del poder público y sus distintas dependencias. En las nuevas condiciones tiene que compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales de carácter urbano, religioso, cívico-comunitario o militar, que ya no están más interesadas en resolver sus problemas por la vía de la persuasión, sino por la vía de los hechos. Se produce entonces una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. Se trastornan los principios de la autoridad y las instituciones políticas. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida.

Gobernar se reduce a administrar lo mejor que se pueda las explosiones de una sociedad fragmentada, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad. La tarea pareciera ser entonces la de reforzar las funciones de seguridad y control que son

[52] Para una consideración detallada en torno a la definición y diferenciación de los elementos constitutivos para cada régimen, ver Oscar Oszlak, «Políticas Públicas y Regímenes Políticos», mimeo sin fecha.

cada vez más pesadas cada vez más complejas en un contexto donde las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres son frágiles éticamente[53].

La irrupción de la videopolítica: el manejo de la imagen como sustituto del ejercicio de gobierno

El descentramiento de poderes y la fragmentación de las sociedades, producen un gran vacío en el orden político y social que es rápidamente cubierto por los medios de comunicación. Es la «video-política» en acción. Favorecidos por la velocidad de la revolución tecnológica los medios de comunicación establecen nuevos lazos de relación entre los ciudadanos (ahora sin sentido de pertenencia) y los gobiernos (sin sentido de existencia) para compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. Cada vez más fortalecidos por su poder de fascinación, los medios influyen en el cotidiano transcurrir de la vida social, por la relación fáctica y la simbólica que logra desarrollar.

Capturada, primero, en la esfera económica por el peso monetario que tiene y luego en su dimensión social por el manejo del mensaje que alcanza, la política se degrada al pobre rol de doble mediático de los medios de comunicación. La videopolítica copa todos los escenarios de la vida en sociedad.

Si la política sobrevive es gracias a los juegos del simulacro audiovisual. Magnificados en su capacidad de influir, los medios de comunicación, en particular la televisión, hacen que la videopolítica se convierta en el agente mayor del cambio. Ella asegura la frágil unidad a proyectos desarticulados. Corre transparencia a actos oscuros.

Expuestos al filtro de la videopolítica, gobernantes y gobernados se dejan llevar por las virtudes del «pragmatismo». Sus acciones, valoraciones, ideas y decisiones tienden a estar determinadas por la utilidad inmediata. Se olvida la connotación de previsión que toda acción y decisión debe considerar. En el rediseño y operación de las reformas se excluye el examen de las consecuencias indirectas y futuras. Más que dar cuenta de los criterios y mecanismos claves que influyen en la definición por una opción reformadora, se busca describir los complejos psicológicos, comportamentales y organizacionales que pueden implicar el éxito o fracaso de las decisiones de un gobernante en su propósito de sacar adelante las reformas.

La indefinición en torno a las relaciones de poder y a las mediaciones que las sustentan, la contradicción entre la invocación gubernamental de una acción concertada para el cambio y la práctica aislada del gobierno en las

[53] J. Chesneaux. «Modernite-Monde», Ed. La Decouverte, París, 1990. p. 182.

decisiones y, lo más importante, la obstinación de las visiones reducidas sobre el carácter estructural e integral de las transformaciones en curso, han abonado el terreno para una conducción errática de la acción pública y privada en la consolidación de las reformas.

En este sentido, es posible entender de qué manera las acciones gubernamentales para la modernización se proyectan como conjuntos desarticulados que comprenden discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones, que pueden ser ellas, también muy diferentes; y cuya función es la de responder a una urgencia, de modo que adquiera una posición estratégica dominante[54].

5. La pérdida del norte. Los problemas de la salida negociada y el tránsito de la restructuración al reformismo

La persistencia e intensidad de las confrontaciones impone como tarea la búsqueda del consenso. Los pactos políticos e institucionales emergen como recurso para asegurar la viabilidad de la modernización. El carácter «refundacional» de la reestructuración, exige integrar y englobar actores e intereses en juego, establecer acuerdos sobre las condiciones del cambio y pactar sobre los objetivos del mismo. Pero no se convoca sobre la pugna de intereses, la redefinición de las relaciones de poder y las reglas que deben presidir el ejercicio del gobierno. Se integra y engloba sobre el compromiso de no-agresión; se acuerda sobre el respeto de los derechos establecidos y las prerrogativas obtenidas; se pacta sobre la definición de las reglas de juego, porque «la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso»[55].

El pacto social, convocatoria que restringe el campo de las representaciones y la participación al «*status quo*», busca reasegurar los intereses vitales de los dominantes y la sumisión de los dominados. La modernización aparece «determinada por un universo de finalidades episódicamente convergentes de unos actores previamente aceptados y rebautizados de antemano, que no sólo deben remozar los fundamentos de la dominación capitalista. También deben recrear una hegemonía que aparezca como el resultado de la mayor cantidad posible de luchas democráticas dentro de las instituciones de la democracia[56].

Más allá de las virtudes y ventajas de los tratamientos de choque generalizado, los gobiernos latinoamericanos optan por la salida negociada.

[54] Landi, *op. cit.,* p. 176.
[55] La caracterización es de Terry Lynn Philippe Schmitter, en «Los modos de transición...», *op. cit.,* pp. 298 y 299.
[56] Chantal Mouffe, *op. cit*., pág. 25.

Una nueva versión de las reformas por la democracia y las instituciones democráticas se consolida como el dispositivo de la nueva construcción normativa: *La Reforma Constitucional.*

Revestida con un poder inesperado, las reformas constitucionales se abren paso desempeñando una función táctica que no es uniforme ni estable. En la lucha por la hegemonía y la dominación, las reformas a la Constitución actúan en estrategias diferentes. Procuran darle salida a los deseos de las tecnocracias por concluir un «pacto social» que no sólo termine con cualquier pretensión de retorno al poder de las dirigencias políticas tradicionales, sino que además, desmovilice a las turbas emergentes que pretenden auto constituirse, por su propia mano, como sujetos políticos y sociales.

En este escenario la reestructuración orgánica se desvirtúa. De los proyectos tendientes a la readecuación y reorganización del Estado, se transita hacia proyectos tendientes a la racionalización de la administración pública. Las acciones por la estructura orgánica del régimen político, la corporeidad estatal y la gestión macroeconómica, en función de las exigencias de la sociedad y los mercados ceden su paso a las acciones que buscan desmontar los controles y regulaciones estatales sobre la iniciativa privada. Criterios de eficiencia, eficacia y celeridad comienzan a regir el rumbo de las reformas.

En el marco de un ajuste cada vez más traumático en los regímenes fiscal, monetario, cambiario, bancario, laboral, de comercio exterior e inversión extranjera, la tarea de la modernización se reorienta hacia la reforma de la función administrativa del Estado. Precedida unas veces por una reforma constitucional (Colombia, Brasil, Nicaragua) y otras como antesala a las reformas (Argentina, Venezuela, Uruguay), la reorientación de la modernización del Estado se opera como la creación de las condiciones institucionales necesarias para conciliar funcional y administrativamente la eficiencia de las unidades administrativas con la operatividad de las instancias y mecanismos de participación, control y fiscalización ciudadano sobre las burocracias y agencias del Estado.

El errático manejo de la situación y la falta de una agenda de reforma, hace que en muchos países de la región se incurra en políticas voluntaristas al impulsar medidas caracterizadas por apelar al sector privado, sin crear las condiciones para que esas medidas puedan concretarse. En busca del control político y presupuestal, se acentúa la centralización de las decisiones, limitando y obstaculizando la autonomía de la gestión empresarial, asimilándola en la práctica al manejo de los entes administrativos. Se asignan deficientemente los recursos por erróneas decisiones en la selección de proyectos o por escasa capacidad de negociación con contratistas, proveedores[57].

[57] Rodolfo Terragno hace una interesante consideración sobre estos procesos para el caso argentino. Ver Rodolfo Terragno, «La crisis del Estado ...», *op. cit.,* p. 78.

En aras del equilibrio macroeconómico y financiero no sólo se abusa de las políticas tarifarias y los impuestos como instrumento para reducir los desajustes fiscales, sino que se distorsionan los objetivos y contenidos de la búsqueda de eficiencia. Lejos de ser considerada como la optimización del impacto de la inversión pública, la eficiencia se asume como el resultado de reducir los costos por unidad producida. Las autoridades de política olvidan que la eficiencia no se mide por la intensidad de factores involucrada en las acciones del Estado, sino por la magnitud de los cambios producidos sobre los parámetros de desarrollo que se quieren modificar[58]. Expuesta al propósito de mantener los equilibrios macro, la modernización reduce la eficiencia a la pobre intención de disminuir los costos y no de optimizar los resultados. Es claro que, en las propuestas de modernización, no se percibe un parámetro claro de eficiencia a lograr. La situación se complica si se tiene en cuenta que, en aras del entendimiento, o por la «comprensión» de los políticos, los gobiernos relajan los controles al gasto público y desmontan las barreras de contención al crecimiento de la burocracia[59].

En medio de una creciente confusión entre objetivos empresariales, sectoriales y macroeconómicos, y sometidos a una cada vez mayor interferencia política de las acciones técnicas, la ausencia de un proyecto de reforma definido hace que, en su propósito de modernización, el gobierno se confunda entre reformismo y reestructuración.

Pese a la diferencia en las condiciones de las empresas y la capacidad de negociación de los países, la privatización se desenvuelve en una ironía: los casos más exitosos de privatización han tenido lugar en los países con mayores niveles de corrupción. La integración no logra trascender la formalidad de los acuerdos. La dificultad de las negociaciones en torno a los productos y tiempos sobre los cuales las negociaciones ceden la «soberanía» de su gestión macroeconómica en favor del desarrollo de mercado, no permite el tránsito hacia una integración real, cuyo signo característico es la existencia de vínculos reales entre las economías latinoamericanas[60].

[58] Un desarrollo detallado a este respecto, se encuentra en Ulises Rinaudo, «Pautas Metodológicas para el Seguimiento de Proyectos Ambientales». Informe Final. Programa de Evaluación de Proyectos PAFF-CEDE-DNP, 1992.

[59] Pedro Medellín, «Elementos para la Creación y Puesta en Marcha de una Escuela de Gobierno Territorial» *op. cit.*, pág. 18.

[60] Una consideración detallada sobre la evolución de los procesos de integración en América Latina se encuentra en: Pilar Esguerra y José A. Ocampo. «Integration and Liberalization: the Andean Experience», Economic Integration in the Western Hemisphere: Prospects for Latin America. Academic Workshop, abril 17-18, 1993. Kellow Institute, University of Notre Dame; Roberto Bouzas *et. al.,* «Los Procesos de Integración Económica en América Latina», Fundación CEDEAL, Madrid, 1993; y CEPAL, «El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe; La integración económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad», Santiago de Chile, marzo de 1994.

6. Reformismo o reestructuración?: Los límites de una modernidad inacabada. Los rasgos de la crisis

La confusión entre reformismo y reestructuración sintetiza el carácter contradictorio y crítico de la transformación en las sociedades latinoamericanas. Redefine los ámbitos de inscripción de la crisis inmersa en este proceso. Los saca del estrecho marco de las inadecuaciones del aparato estatal (crisis de legitimidad) y el aparato productivo (crisis de acumulación), para ponerlos en el marco más estructural del quiebre de la relación Estado/Régimen Político/Régimen de Acumulación.

Por una parte, el reformismo plantea el problema en términos de una «crisis de hegemonía». Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales (nuevos y tradicionales) para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Por otra, la reestructuración plantea el problema en términos de una «crisis de dominación». Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las instancias y mediaciones a través de las cuales las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado, así como se otorga fundamento a los arreglos y transacciones entre los individuos en la constitución y reproducción de un orden social.

Crisis de hegemonía y crisis de dominación, señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción[61]. Más profundamente la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado en la sociedad.

Es decir, en la pérdida que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolución de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre Estado y régimen político y se realiza la articulación entre Régimen Político y Régimen de Acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden.*

Es la crisis en la que los Estados se revelan incapaces de mantener la producción y reproducción de las instancias, mecanismos e instrumentos ordinarios y extraordinarios –formales o informales–, a través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva. Varios hechos confluyen radicalizando la situación:

[61] Norbert Lechner, «La crisis del Estado», *Revista Mexicana de Sociología*. México, Instituto de Investigaciones Sociales –UNAM–, abril/junio 1977.

a) La explosión de pugnas distributivas, asociada a la novedosa movilidad política e «indocilidad» electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo, o la irrupción de las «autodefensas» como formas sustitutivas de la represión oficial, desbordan la territorialidad e institucionalidad de las formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social;
b) La permanente confusión y usurpación de poderes entre las ramas del poder público y la conversión y extensión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo como «sistemas de protección social» de los desplazados por el cambio, señalan la incapacidad para recrear una juridicidad que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc.);
c) La profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, reportan la imposibilidad de reestablecer las relaciones entre las formas y mecanismos de gestión y regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia capitalista;
d) La ruptura de los instrumentos de «excepción», el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y organismos paraestatales de contención de los conflictos y luchas sociales, pone de presente la incapacidad para mantener la producción y reproducción de los mecanismos a través de los cuales la «ilegalidad» del Estado de Derecho se transforma en la «legalidad» de los «Estados de Excepción»[62].

La búsqueda de la nueva normatividad está entrabada. El tránsito hacia la modernidad se revela imposible. Si bien el juego integrador de los pactos institucionales permite atenuar algunas tensiones inherentes a las «expectativas salvadoras» de dictaduras militares y cívico-militares, también estalla nuevos conflictos y desata otros ahogados de tiempo atrás. Una confrontación mayor irrumpe en escena paralizando la acción de las nuevas dirigencias tecnocráticas[63].

La exacerbación de la racionalidad universalista de la libertad, igualdad y soberanía en derechos y deberes, que se promueve en el discurso de los «nuevos ciudadanos», se quiebra frente a la racionalidad individualista que prima cuando los hombres concurren a los mercados o exigen la aplicación de los derechos proclamados. La convocatoria de la igualdad se traduce en una explosión de identidades colectivas. La existencia de «ciudadanías de segunda», implícitas en las luchas étnicas, religiosas,

[62] Nicos Poulantzas, «Fascismo y Dictadura», México, Siglo XXI, 1971.
[63] Norbert Lechner y Nikolai Guenov desarrollan un análisis en este sentido en los artículos citados de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.

culturales y cívico-urbanas, quiebra las fraternidades y la solidaridad, para convertirse en el centro de reconocimientos mutuos de los excluidos y marginados que, a su vez, responden excluyendo y marginando a los demás. Los «fundamentalismos», emergen como enemigos incontrolados del cambio.

Democracia liberal y economía de mercado se desplazan de las utopías del orden acabado, a una realidad en pugna. La democracia, unidad que antes estructura, en las nuevas condiciones desestructura. El mercado profundiza la destrucción del tejido social. La constitución de los nuevos sujetos queda en cuestión. Por una parte, para las nuevas dirigencias tecnocráticas, porque la explosión de las pugnas distributivas pone en evidencia la ausencia de una «racionalidad formal-burocrática» que posibilite una intervención flexible, selectiva y eficiente [contra-insurgente]; del Estado, así como la inexistencia de una «lógica de sistema» en el comportamiento social de los individuos que pueda ser formalizada en soluciones óptimas[64]. Por otra, para los movimientos sociales, porque en su acción política y/o cívica-urbana todavía no logran constituir ni una «razón» [social o política] común que les permita trascender lo inmediato, ni una base organizacional que las soporte como fuerza política y/o social de carácter permanentes[65]. Los voceadores del fin de la historia se encuentran en un «impasse». Las pugnas por el restablecimiento de la legitimidad, son transgredidas por la necesidad de reorganizar la hegemonía y reconstituir los fundamentos de la dominación capitalista y las mediaciones que la sustentan en estos países. Las tendencias recientes hacia la personalización de las esperanzas y la sacralización del poder en la figura del Presidente, a la manera del «Argentina, levántate y anda» de Menem[66], están diluidas en la irrupción de novedosas formas de «resistencia pasivas[67]. Las fuerzas del «mercado político»[68] se muestran

[64] Norbert Lechner, desarrolla un interesante análisis al respecto en «La crisis del Estado», *op. cit.,* p. 398.

[65] Es en esta perspectiva como se pueden interpretar las «sorprendentes victorias y posteriores derrotas (o entregas confesionales) de los «frentes, y las «alianzas» sobre los partidos tradicionales del Frente Amplio en Uruguay, Cambio 90 en el Perú, Frente Democrático en México, Frente Unido en Chile y Argentina, M-19 Alianza Democrática en Colombia, para citar sólo unos casos. De hecho, sus reivindicaciones como opción alternativa, estaban fundamentadas en una visión instrumental de la democracia. Desprovistos de un proyecto político, pero llenos de propuestas técnicas, los movimientos alternativos de sociedad, pronto tuvieron que ceder el paso a la lógica del establecimiento. Es el síndrome de los viejos combatientes «capturados» por los sistemas de «preferencias reveladas».

[66] Carlos Saúl Menem. Discurso de posesión como Presidente de Argentina en 1990.

[67] Ver Germán Palacio (compilador). «La irrupción del Para-Estado», *op. cit*., p. 291 y ss.

[68] Expresión de Juan Carlos Portantiero, tomada por Adolfo Gilly, para denominar un régimen político pluralista en donde compilen diversos partidos y el veto ciudadano puede escoger entre diferentes opciones. Adolfo Gilly, «El régimen Mexicano en su dilema», en Arturo Anguiano, «La modernización de México», México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1990, p. 438.

incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos, está comenzando a ceder terreno. Las reivindicaciones populares se ahogan en un «revuelto de reclamaciones corporatistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica»[69].

Ya ni siquiera el viejo recurso de «someter al escarnio público a los antiguos subalternos privilegiados del régimen difunto»[70], resulta útil para que las dirigencias tecnocráticas o los llamados movimientos «alternativos» puedan movilizar en su favor a los ciudadanos y comunidades. La realidad conflictiva y la fuerza transformadora de los procesos latinoamericanos no solamente desbordan las visiones distorsionadas que los enmarcan como una transición hacia la democracia. Más estructuralmente, cuestionan las virtudes redentoras y pacíficas de la democracia liberal y la economía de mercado en estos países.

La confusión entre reformismo y reestructuración hace que, en la búsqueda del «buen orden», los proyectos restauradores se diluyan entre la estabilidad de la crisis y la crisis de estabilidad, la legalidad del fraude y el fraude de la legalidad, la institucionalidad de la excepción y la excepción de la institucionalidad[71].

Sin referencia a la nueva modernidad, la democracia participativa se revela como una novedosa perversión de la democracia. Recortada al pobre espacio de la mecánica electoral y de la decisión para inversiones óptimas, la democratización aparece como un retorno a las formas primitivas del parlamento, con la única diferencia que el Rey es ahora reemplazado por los tecnócratas[72].

En medio de la eufórica prosperidad del «decenio de la democracia», la precipitación de los hechos agota las estrategias planteadas. La

[69] Guy Hermet, «El desencanto de los viejos demócratas», en «*Revista internacional de Ciencias Sociales*», No. 128, *op. cit.,* p. 488.

[70] Guy Hermet en su análisis sobre el poder seductor de los tiranos, expone este recurso como un antiguo método que, con el pretexto de enseñar a las masas a quien deben excluir, tiende a exaltar ante ellas el buen rostro de los apóstoles acusadores. Los que denuncian a los enemigos del pueblo con más vigor, se convierten en sus mejores amigos. A menudo, por otra parte, cuanto menos temibles en la práctica sean esos enemigos, más útiles resultan para la estrategia. Lo ideal es ofrecer al escenario público los antiguos subalternos privilegiados de un régimen difunto. Ya derrotados por completo, no pueden reaccionar y tomarse la revancha. La victoria está asegurada, pero hay que simular coraje en la lucha para lograr la seducción. Guy Hermet, «El pueblo contra la Democracia», *op. cit.,* p. 192.

[71] Una consideración a este respecto la he desarrollado, para el caso colombiano, en el texto, «Modernización sin Modernidad. Historias de Caudillos y Notables en Colombia».

[72] Jaques T. Goubout, «Democracia Directa y Democracia Representativa», en *Revista MAUSS*, No. 7, París, Primer Trimestre de 1990, pp. 21 y 22.

dinámica conflictiva y contradictoria de transformación corta las correas de la domesticación social. La nueva racionalidad de la democracia, expresión de eficiencia y competitividad de las instituciones democráticas, resulta incapaz para encubrir un problema que se proyecta con mayores proporciones: la crisis en el manejo de la crisis[73].

7. A manera de epílogo: Tendencias y contra-tendencias de las transformaciones latinoamericanas. Los rasgos de la transición

La dinámica del cambio estructural debe ser considerada como una moneda de dos caras. En un lado, la transformación de las sociedades latinoamericanas está atravesada por la crisis. No se trata de una crisis cuya particularidad reside en la ruptura súbita o el agotamiento de una sola y única alternativa de restauración, sino más bien en el enfrentamiento irresuelto entre distintas alternativas y racionalidades contradictorias y conflictivas en la lucha por un nuevo orden social. Al interior del Estado y por fuera de éste; al interior de las organizaciones sociales y por fuera de ellas; al interior de los mercados y por fuera de éstos.

La crisis expresa la múltiple explosión de pugnas distributivas entre una dirigencia política tradicional que ha perdido el control político, pero que todavía mantiene el control sobre las maquinarias y las cestas electorales; una tecnocracia que asciende al poder, pero sin autonomía para introducir cambios en la estructura económica e institucional; y unos movimientos sociales cada vez más activos, pero cuya presencia es todavía muy difusa y desorganizada.

La agitación social, la inmovilidad institucional y la dispersión de las formas organizativas, desaparecen de la escena pública, para entrar a engrosar las angustias del cotidiano transcurrir de la vida privada. Los debates en torno a la moralización, a la popularidad de las autoridades (medidas por los sondeos de opinión) y a la urgencia de los pactos que reestablezcan los equilibrios de poderes, copan la escena pública.

El vértigo del derrumbamiento subvierte la relación entre lo real y lo imaginario. Lo dicho: los gobiernos confrontan una nueva mutación ya no se trata de gobernar, sino de operar y manipular los conflictos. Su carácter reactivo se expresa más en la forma que en el contenido. Su tiempo, claramente desigual, depende de los acontecimientos[74].

---

[73] El término es de Claus Offe en «Contradicciones del Estado del Bienestar», Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 41.

[74] Una consideración detallada a este respecto la desarrolla Héctor Fernando López, en su artículo «El desorden: la teoría del caos y las Ciencias Sociales», en *Revista Apuntes del CEDES*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, septiembre de 1991, pp. 93 a 103.

La complejidad de los cambios, la celeridad e impredecibilidad de los hechos y el entrabamiento producido por las respuestas urgentes a problemas contingentes, hacen de la política un fenómeno aleatorio. Bajo diferentes formas e intensidades, los ejes nodales del conflicto tienden a desplazarse de manera incontrolada en puntos aparentes de salida y puntos reales de explosión. En principio tienden a concentrar los problemas en torno a un eje conflictivo que amenaza explotar, pero, antes de que se logre reestablecer el equilibrio en las confrontaciones, ocurre un salto hacia otro eje nodal y así sucesivamente, en un cúmulo de ofertas y demandas que no se encuentran ni resuelven.

Cada decisión política, cada medida administrativa, cada movilización social, desata una nueva tensión y explota un nuevo conflicto que modifica las agendas de los contendientes y entraban sus proyectos de construcción social. Los problemas estructurales, uno a uno, van apareciendo como el trauma mayor que concentra y sobredetermina a todos los demás[75]. Los confrontados se ven obligados a un reacomodo permanente de sus planes, estrategias, discursos, invocaciones, acuerdos y alianzas, en todos los frentes posibles de «combate»: entre el restablecimiento del equilibrio de poderes y su concentración en el Ejecutivo; entre una intervención estatal y una redistributiva; entre eficiencia y equidad; entre subsidiariedad y autogestión; entre apertura y protección; entre representación y participación.

En medio de la turbulencia provocada por la explosión de las confrontaciones, la crisis emerge como detonante del cambio. La otra cara de la moneda se proyecta con fuerza. La transición está marcada por la explosión de tendencias y contra-tendencias, que señalan el carácter traumático del cambio.

Incertidumbre política, inmovilidad institucional e insurgencia social, se consolidan como los rasgos distintivos de un escenario en el que se tiende a privilegiar lo coyuntural sobre lo estructural, lo aparente sobre lo esencial, lo temporal sobre lo histórico, la ruptura sobre la construcción. La fascinación por las formas no permite trascender lo inmediato. La dinámica del cambio aparece sometida por evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. La transición, tensor de la transformación, se invoca como principio y fin del orden cuestionado.

Sin embargo, la indefinición de las reglas de juego, hace que en la modernización se confunda lo transitorio con lo perenne. La precariedad del recurso a las soluciones de fuerza, la intensidad de las confrontaciones y la dislocación institucional, la debilidad de las invocaciones al consenso

[75] Una exposición detallada al respecto se desarrolla en Darío Indalecio Restrepo, Edgar Novoa Medellín «Violentología, Pacificación y Democracia. Historia de culpas, fetiches y exorcismos», mimeo, junio de 1992.

para restaurar el orden y la fragilidad del recurso de la modernización para restablecer la armonía de las funciones gubernativas, desbordan en una situación compleja y confusa en donde los rasgos de unidad, singularidad y secularidad de las transformaciones latinoamericanas en curso, se pierden en el limbo de los ajustes parciales y las soluciones transitorias.

Aun cuando en los programas gubernamentales persista la idea de «construir futuro», la imposibilidad de imponer un proyecto hegemónico siempre invoca el regreso al pasado. El restablecimiento de los equilibrios y compromisos ayer pactados para asegurar la «gobernabilidad» del sistema, tiende a consolidarse y perdurar como mecanismo que erradica la crisis en procura de un orden restaurado. La modernización aparece como la opción de incorporar lo nuevo sin tener que abandonar lo viejo. Bajo el disfraz de la modernización todo se dice, todo se acepta. Nuevos símbolos y ritos parecen irrumpir para confiscar el desorden haciéndolo aparecer como el signo del nuevo orden invocado.

El éxito de la «transición» radica en el hecho de que no se produzcan cambios dramáticos en las situaciones y eventos heredados de los regímenes anteriores. En aras del «entendimiento», o los «pactos» refundacionales que acerquen a los contendientes, los gobiernos relajan los controles al gasto público y a la expansión de la burocracia.

La para-institucionalidad, el clientelismo y la burocratización, se renuevan una y otra vez como formas privilegiadas para relegitimar el «quehacer» de la política de cambio, movilizar intereses en contienda y contener la insurgencia social. La para-institucionalidad tiende a identificar y diferenciar los sectores confrontados, midiendo sus fuerzas y reivindicaciones. Su violencia, abierta o soterrada, señala quienes entran y quienes salen de la contienda. La negociación en torno a las cestas burocráticas y presupuestales, procura el reacomodo de las fuerzas aceptadas y la compensación de las rechazadas. Su utilización recurrente, explícita o disfrazada, se proyecta como forma sustitutiva de una hegemonía inacabada.

La modernización de la «nueva democracia», emerge como el recurso de salida que obliga una permanente redefinición de las estrategias de legitimación en un aparente redespliegue de las relaciones de poder, que coopta unos y excluye otros, bajo un simulacro de extensión y profundización de la representación política y la participación ciudadana. El nuevo orden proclamado no es más que una «ficción volátil de igualdades y equilibrios, de fundación pasada, que trata de ser mantenida con una determinada intensidad, dentro de límites moderados, con una fuerte dosis de autoritarismo»[76]. Entre tanto, la heterogeneidad estructural se profundiza y extiende a todos los ámbitos de la sociedad.

[76] Elías Cannetti, *Masa y Poder,* Muchnik Editores, Barcelona, 1981, pág. 19.

Precariedad del poder y dislocación institucional estallan ante la cada vez mayor multiplicidad, complejidad y conflictividad de las relaciones políticas, económicas y sociales. La restauración aparece minada por la confluencia caótica de tendencias y contra-tendencias de adopción y rechazo estructural al cambio. Las fuerzas relevantes en la definición de la contienda son cada vez más difíciles de detectar. Las agendas, estrategias y proyectos de los actores en contienda, cada vez más difíciles de desentrañar. Indistintamente, lo transitorio tiende a participar de lo inacabado y lo perenne a ser una reproducción de lo establecido (y también viceversa), en una situación que pareciera de nunca acabar[77].

Sin embargo, la transformación de las sociedades no transa con la perpetuación de soluciones transitorias y ajustes parciales de regímenes caducos. La transformación es el proceso en el cual las sociedades se desplazan de un orden anterior en la búsqueda de un orden incierto[78] en la que, a la manera que sugiere Elías Cannetti en su análisis sobre la transición (que llama la «explosión») de la masa, las sociedades se abandonan libremente a la necesidad de reconstituirse, dando rienda suelta a su impulso natural de crecimiento. En la explosión, siguiendo con Cannetti, «…no tiene una sensación o visión clara de la magnitud o intensidad que puedan llegar a alcanzar. No se atienen a edificios que le sean conocidos y que haya que llenar. No se contentan con renovar o reubicar las ceremonias, regias e instituciones que le son familiares, en el centro de las estructuras cerradas en donde la vida ya es bien incomoda, sino que verdaderamente buscan crear un orden nuevo...»[79].

En la transformación de las sociedades, lo nuevo no coexiste con lo viejo. Lo nuevo emerge de lo viejo, con sus propios patrones y regulaciones. Es la búsqueda conflictiva que en sí misma posee los gérmenes de la destrucción, pero a la vez, los gérmenes de su propia reconstrucción.

La fuerza y unicidad de sentido con que las innovaciones logran nuclear nuevas articulaciones, prácticas organizativas y patrones de producción, regulación y gestión de las relaciones sociales, quiebran de una manera diferencial (en intensidad y consistencia) los espacios privilegiados de concresión del orden precedente, para develar los espacios privilegiados en donde se definirá el orden futuro.

[77] En este sentido, la explosión de las tensiones parece revalidar el argumento de Norbert Wiener sobre la máquina: «Estamos inmersos en una vida en que el mundo, como un todo, obedece a la segunda ley de la termodinámica: la confusión aumenta y el orden disminuye». Citado por Francisco C. Weffort en el artículo «La América Errada. Notas sobre la Democracia y la Modernidad en América Latina en crisis», en *Revista Foro*, Ediciones Foro por Colombia, No. 15, Bogotá, septiembre de 1991, p. 108.

[78] El orden incierto, no es el orden deseable ni el orden impuesto. No está fatalmente determinado por los cambios objetivos por la acción omnipotente del capital o la acción reivindicativa de los actores sociales.

[79] Elías Cannetti, *Masa y Poder, op. cit.,* pág. 19.

En esta perspectiva, el desbordamiento de las barreras entre sector público y sector privado, la reconversión de las estructuras y organizaciones públicas en estructuras y organizaciones de tipo empresarial, y la integración de mercados, más que principios del orden proclamado de la nueva democracia, se constituyen en novedosos ejes problemáticos que aun cuando ahogan viejos problemas, desatan nuevos conflictos, nuevos focos de tensión y lucha social, abriendo fisuras que modifican sustancialmente los fundamentos de la relación Estado-sociedad civil-economía.

Por una parte, las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos y los cambios en la corporeidad del Estado, cierran los espacios nacionales de las decisiones políticas y la responsabilidad estatal, para trasladarlos y extenderlos hacia las instituciones y organizaciones (públicas y privadas) locales. El derrumbe de las barreras entre lo público y lo privado tiene como contraparte la separación entre lo público y lo estatal. Es decir, la diferenciación entre aquella función que no es delegable o transferible por el Estado a la sociedad, ni está desconcentrada en diversas instituciones del aparato y aquella función que puede ser desconcentrada en la diversidad de organizaciones y dependencias del aparato público y delegada o transferida a la sociedad.

La separación entre lo público y lo estatal se manifiesta en la desconexión entre los niveles decisionales y las unidades operativas. La acción política de los «nuevos ciudadanos», como gestores y fiscalizadores de la acción pública, queda reducida al entorno de los problemas e instituciones más próximos a su vida como individuos (el barrio, la comuna, el municipio). Su acción participativa debe ser definida y defendida como un proceso «estandarizado» (por el principio costo-beneficio) de asignaciones que estimula el espíritu do empresa, moderniza y amplía la gama y calidad de los productos ofrecidos.

La política, como arena de confrontaciones, se desplaza al terreno funcional de la administración pública y la acción privada. A la manera de Brasil, Colombia y Venezuela, los gobernantes dejan de gobernar para entrar a administrar (funcionalmente) los conflictos. En su afán por paliar la crisis, acometen todo tipo de acciones que resultan cuestionadas por lo establecido. Aun así, la eficiencia, deja de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos, para convertirse en el nuevo referente que debe procesar los conflictos de intereses, las pugnas distributivas, las luchas por los proyectos de sociedad. A la manera de Chile o México, los gobiernos quieren evitar asumir todo el crédito de la tarea de la «transición» que, por cierto, parece poco atractiva y demasiado larga, para entrar en la era de las realizaciones como una estrategia directamente diseñada para relegitimarse en el futuro. Gerencia, gestión estratégica y calidad total, antes mecanismos propios de la administración empresarial, emergen en América Latina como los recursos que deben guiar la acción pública y privada de las instituciones y organizaciones locales.

Por otra parte, las tendencias hacia la integración de mercados redefinen los ámbitos de decisión y gestión sobre los grandes agregados de la política económica. Las exigencias para lograr la transparencia en la movilidad de los factores y la asignación de recursos, ejes de la integración, hacen que en la organización interna de los Estados, las decisiones económicas se desplacen de la esfera discrecional del Ejecutivo y del control del Legislativo, para concentrarse en los Bancos Centrales que, reconvertidos en organismos técnicos desprovistos de toda presión y rapiña política, aparecen como los nuevos portadores de la función de «armonizar las políticas macroeconómicas» y asegurar la «coherencia, consistencia y estabilidad» del manejo y comportamiento de los agregados de política económica y las políticas sectoriales[80].

Bajo el rótulo de las «tendencias mundiales», los márgenes de decisión de las autoridades quedan sometidos y restringidos por las exigencias de globalización o internacionalización de las economías. Es la *separación entre política y economía,* en donde ya no es la intervención estatal la que debe mantener la disciplina del mercado, sino el mercado el que debe mantener la disciplina de la intervención estatal. En nombre del equilibrio fiscal, los procesos hacia la descentralización y privatización se intensifican o se retardan. En nombre de la moneda sana, las regulaciones se refuerzan o se dilatan. El cierre de los ámbitos discrecionales de la intervención estatal, tiene como contraparte la reorientación de los esfuerzos gubernamentales hacia la gestión de políticas sociales y la creación de las condiciones para consolidar la integración de los mercados. Las políticas para combatir la pobreza extrema, la marginalidad y el atraso, se muestran como recursos repetidos para procurar la universalización de las condiciones de competencia en los mercados y la ampliación del acceso a los productos. La equidad social se desplaza de la esfera conflictiva de la intervención económica que busca erradicar la desigual redistribución del ingreso, hacia la esfera funcional de la administración pública que busca asegurar a los individuos la igualdad en las condiciones de competencia. La «equidad», puesta en el nuevo terreno, aparece como el antídoto que procura la reinserción de los individuos, a los mecanismos formales de la producción y el consumo, a la disciplina de la legalidad y las relaciones mercantiles.

La separación entre política y economía pone en evidencia la desconexión entre los espacios que son objeto de *soberanía interna* de los espacios que son objeto de *determinaciones externas*. Reducidos al pobre espectro de las contiendas internas, los gobiernos latinoamericanos asisten a la transnacionalización de las decisiones cruciales sobre el crecimiento y el

[80] Ver, por ejemplo, los compromisos adquiridos en el marco del Acta de Barahona, firmada por los presidentes de Bolivia, Colombia. Ecuador, Perú y Venezuela, así como el Proyecto de Trabajo para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

desarrollo. En las nuevas condiciones los gobiernos ya no controlan el manejo de aquellos agregados macroeconómicos y políticas sectoriales que les permitan asumir compromisos con los sectores en pugna. Los pactos sociales no se conciben como mecanismos alrededor de los cuales es posible concitar la acción mancomunada de las fuerzas capaces de abatir la crisis, sino como un recurso gubernamental para recuperar los espacios perdidos que le asegure el retorno a la «gobernabilidad».

En un marco de incertidumbres, en donde la ausencia de oposición pareciera validar el liderazgo de las tecnocracias, los gobiernos latinoamericanos se ven enfrentados a una situación en que la «unidad de lo latinoamericano», ya no está determinada, a la manera de la visión dependentista, por el doble movimiento entre unidad por determinaciones externas y unidad por la negación de las determinaciones externas. En las nuevas condiciones, la «unidad de lo latinoamericano», aparece determinada por el novedoso rasgo de «homogeneidad» en la intervención estatal que resulta del sometimiento por la fuerza de las «políticas comunes».

En este escenario, el trayecto de las transformaciones aparece confiscado por el azar en la multiplicidad de combinaciones posibles entre formas del Estado, regímenes políticos y configuraciones económicas; la necesidad de la emergencia de un nuevo orden que articula Estado-economía-sociedad; y la voluntad de poder inscrita en la realidad producto de la contienda entre diversos sectores y actores sociales[81]. Se trata de un escenario turbulento, conflictivo y contradictorio. La separación entre función pública y función estatal y entre determinaciones externas y soberanías internas, lejos de ser ejes que fuerzan la concresión del nuevo orden, se constituyen en nuevos ejes de tensiones y luchas intensas en América Latina.

Por una parte, la pugna entre lo público y lo estatal aparece como una pugna entre los poderes nacionales que pretenden imponer una lógica centralizada de las decisiones y los poderes territoriales que buscan imponer una dinámica descentralizada del poder. Los Estados nacionales pierden cada vez mayor base frente a una suerte de Estados regionales que emergen como fuerza significativa. Por otra parte, la pugna entre soberanías internas y determinaciones externas aparece como una pugna que fisura los ámbitos del poder político y de las estructuras jerárquicas que lo sustentan. Las decisiones comunes desatan tensiones y presiones generalizadas que abren la brecha para la acción combativa de los ciudadanos frente a la política económica o a los desequilibrios de las políticas sectoriales.

[81] Darío Indalecio Restrepo, «Transformaciones recientes ...», *op. cit.,* pág. 13.

En la perspectiva de la transformación la confrontación no debe ser asumida como un desencadenamiento de fenómenos contingentes, sino como un juego de fuerzas que es necesario reconocer y vaciar de sus cargas negativas, para de allí entrar a identificar los nuevos ámbitos definitorios del nuevo orden para la América Latina.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 100, 1999

CONDICIONES, TIEMPO Y PROCESOS DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

El Estado mexicano es producto de revoluciones, reformas y cambios institucionales. Su trayectoria denota las dificultades que ha remontado para asegurar su derecho a vivir. Es una organización que acredita capacidades y logros, los cuales han permitido estructurar a la sociedad como cuerpo político. Es una organización indispensable en la construcción del país, pues ha jugado un papel vital en el impulso de las políticas en cuanto productos institucionales que se relacionan con las condiciones de la vida social y económica.

Sin duda, el Estado mexicano ha conseguido sobrevivir con resultados tangibles que se traducen en estabilidad política, crecimiento económico y la aplicación de políticas para regular los procesos de liberalización. Sin embargo, las realidades que enfrenta no son estáticas, sino que están en movimiento. Y los movimientos conllevan a la articulación de los cambios, las contradicciones y las opciones para regularlas.

En este sentido, reforma del Estado mexicano tiene su fundamento en los procesos de cambio y transformación que son alentados por factores endógenos y exógenos. Este panorama no es circunstancial ni coyuntural, sino estructural, debido a que son cambios profundos que responden a los nuevos vínculos que se dan entre los individuos, los grupos, las organizaciones ciudadanas y las instituciones públicas. Por eso, la reforma del Estado mexicano se encuentra en una fase de capítulos pendientes que es necesario cumplir para situarla como un proceso de complejidad articulada y no como un proceso de avances segmentados. Estas ideas tienen como propósito analizar las condiciones, el sentido y el tramo pendiente de la reforma en el Estado mexicano.

La trascendencia del Estado en la vida contemporánea

Los estados contemporáneos viven procesos que de suyo se relacionan con el presente y el devenir de la sociedad. Transitan por etapas de vida que dan cuenta de factores, intereses y reacomodos que modifican los sistemas y estructuras de poder. Los estados se desenvuelven en la complejidad objetiva que nace en la sociedad; la misma se articula en tipos de organización y se proyecta hacia formas de participación que dan cuenta del dinamismo económico y político.

Los estados son parte esencial de los movimientos que tienden a dar sentido a la competencia entre los distintos grupos de interés. En efecto, siendo organizaciones creadas para regular, conservar y desarrollar la sociedad, los estados tienen como misión contribuir a su mejor transformación. Al transformar (Pimenta, 1998: 9) la sociedad, los estados demuestran su capacidad para orientar y encauzar los cambios en los diversos órdenes de la vida y denotan cómo por medio de instrumentos de gobierno, consiguen institucionalizar conflictos, cumplir proyectos, implantar planes y evaluar acciones.

En tal sentido, los estados son entendidos, hoy día, como un conjunto de capacidades diferenciadas, interdependientes, calculadas e implantadas, con el fin de asegurar la gobernación y la administración de la sociedad. Por su importancia para la vida pública, los estados tienden a que sus capacidades sean objeto de revisión, revitalización y mejoramiento. Ningún Estado decide anclarse en lo que ha sido, sino que toma conciencia de dónde se encuentra y hacia dónde es importante dirigir recursos, aptitudes, planes y estrategias para adaptarse con inteligencia a los acontecimientos que enfrenta. Ningún Estado es obra acabada. Ningún Estado acepta el cambio como fatalidad ni las crisis como callejones sin salida. Ningún Estado reconoce haber llegado al límite decreciente de su vida, pues implica que hay ausencia de capacidades para transformar sus condiciones y relaciones de vida. Ningún Estado se mueve en dirección opuesta a la realidad contemporánea, la cual tiene como ejes la velocidad del cambio, el fin de la era moderna y el arribo a la civilización posmoderna que exige rearticular los espacios público, privado, social y estatal.

El fin de la historia (Fukuyama, 1988: 47) no se ha escrito para los estados. Por el contrario, han iniciado procesos de reforma institucional encaminados a producir, aumentar y fortalecer sus capacidades de gestión pública. La aceleración del tiempo histórico denota que es más intensa en los inicios del tercer milenio, el cual demuestra que el futuro es indeterminado. La indeterminación del tiempo es un reto de gran escala para los estados. Significa que el futuro no está determinado de manera lineal ni cíclica por el pasado. Los estados tienen pasado, pero éste se integra no por acciones evolutivas, repetitivas o reiterativas, sino por logros, rupturas, incertidumbres y mutaciones.

Cuando los estados son comprendidos exclusivamente en lo que han sido, se da paso a la magnificación de la historia y se diluye su importancia como obra imperfecta. Siendo los estados objetos artificiales, tienen elementos factuales, institucionales y organizativos que explican su esencia en cuanto complejidad estructurada y por reestructurar. Lo factual deriva de la realidad material que enfrentan, gobiernan y coordinan, la cual define las oportunidades y restricciones que definen el alcance y los modos de su acción. Lo institucional deriva de la capacidad (Dror, 1996: 77) que tienen para modificar las reglas que sustentan y legitiman su vida misma a nivel del régimen de las instituciones. Lo organizativo deriva de que su mundo de sistemas, procedimientos y decisiones puede y debe ser objeto de ajustes para aumentar la calidad de los procesos de gestión pública (CLAD, 1998: 12).

Considerando que los estados tienen como meta sobrevivir con eficacia, es importante considerar que los mismos definen opciones para el abordaje de las realidades que enfrentan. Las opciones, entendidas como estrategias de gobierno, son formuladas como un tipo de respuesta que tiene como propósito institucionalizar problemas, conflictos, cambios e incertidumbres que se conjugan a la manera de un modo de vida. Esta situación exige que las capacidades institucionales deben mejorarse para que los estados continúen de modo consistente como organizaciones útiles en favor de la vida pública.

Las opciones de gobierno que los estados implantan, responden a demandas que compiten entre sí y a la expresión de conflictos que nacen de acuerdo con los valores del pluralismo. Siendo la sociedad contemporánea un conglomerado diverso, plural y contestatario, los estados formulan opciones de gobierno para dar respuesta diferenciada a los públicos nutridos de la sociedad. En consecuencia, la sobrevivencia del Estado no es un dato sólo a considerar, sino imperativo que demanda capacidad de gobierno, es decir, capacidad para conducir, coordinar y estimular a las fuerzas concurrentes y divergentes de la sociedad. La sobrevivencia del Estado no consiste en que imponga por sí mismo su voluntad, potestad y contundencia. Lo importante es que el Estado tenga los medios que le permitan convocar y exhortar a los grupos ciudadanos para que participen en la atención de los asuntos públicos.

La sobrevivencia eficaz consiste en que el Estado es un creador y productor de condiciones que posibilitan el mejor desarrollo de la sociedad. Esto implica tomar en cuenta la importancia de las esferas pública, privada y social, a efecto de valorarlas como esferas de acción que pueden enlazarse con más esfuerzos y capacidades públicas. La sobrevivencia del Estado es un objetivo de importancia medular y en esa medida, lo relacionado con sus capacidades de gobierno es asunto vinculado con su razón de ser, dado que es la organización política de la sociedad.

La reforma del Estado

Siendo los estados organizaciones de poder que se desenvuelven en ámbitos en los cuales existen cuotas de decisión e influencia, es importante ubicarlos como los pilares que garantizan la convivencia plural y organizada en la sociedad. Los estados contemporáneos han emprendido en tiempos, condiciones y medios distintos, procesos de reforma que apuntan hacia una conservación más sana, productiva y justa de la vida pública. Los estados contemporáneos se reforman para adaptarse con oportunidad y eficacia a los retos de un mundo cambiante.

En consecuencia, la reforma del Estado es una opción institucional para que los estados asimilen los procesos de cambio y transformación, los cuales, en la intensidad de una época como la actual, ponen a prueba su capacidad de supervivencia. La reforma del Estado toca las fibras y el contenido mismo del Estado. Es un aspecto fundamental para dar sentido y nueva proyección al principal centro de poder de la sociedad. Es un proceso que implica reacomodos, negociaciones, intercambios y compromisos, con el objetivo de habilitar al Estado con los medios, recursos y agendas que le permitan desenvolverse de un modo eficaz.

La reforma del Estado (CLAD, 1998: 7) implica que hay voluntades que interactúan para transformar las condiciones de vida en la sociedad y para que el propio Estado tenga mejores capacidades de respuesta. La reforma del Estado apunta hacia horizontes de complejidad, pues como proceso, conjuga las relaciones entre el propio Estado, los grupos ciudadanos, los mercados, el avance científico y tecnológico, así como la importancia de favorecer las políticas de bienestar social.

Nunca una reforma del Estado es contraria al propio Estado. Sería un contrasentido reformar el Estado para dificultar su supervivencia. La reforma del Estado siendo de alcance estructural, altera modos, relaciones y comportamientos de vida, pues como proceso de cambio, no aspira a mantener intacto lo que existe, sino a conservarlo, pero impulsando políticas de transformación.

La reforma del Estado lo valora como es –organización de poder– y se orienta a que ese poder sea nutrido con estrategias que permitan que sus relaciones volitivas sean alimentadas con la savia social y política de la vida pública. Lo importante en la reforma del Estado es no considerarlo en relación distante con la sociedad, sino ubicarlo como la institución que es capaz de garantizar su identidad, organización y articulación.

Cuando los estados se reforman aspiran a generar capacidades de cambio institucional para que la sociedad sea canalizada por los derroteros de las libertades públicas, la vigencia de los derechos de propiedad, la justicia

distributiva, la participación ciudadana y el fortalecimiento de mejores sistemas de pesos y contrapesos. La dimensión institucional de la reforma del Estado es la base de dicho proceso. Más que reformar al Estado en sí, se reforma el Estado con visión hacia la sociedad y los grupos ciudadanos. Reformar el Estado puede implicar que el régimen de las instituciones es objeto de ajustes incrementales, cambios de fondo (CLAD, 1998: 8) o reestructuración de conjunto.

En tales casos, lo relevante es destacar que el régimen de las instituciones, el cual se estructura por responsables, instancias, decisores, operadores, atribuciones, recursos, políticas y resultados, se desenvuelve con base en la acción de los poderes públicos y en esa medida, la reforma del Estado tiene que considerase en el terreno de los procesos que se enlazan con la legalidad y legitimidad del poder. Esto significa que reformar el Estado tiene como plataforma el carácter positivo y prescriptivo del poder –derecho y constitucionalidad– el cual permite que el significado valorativo y reconocido del mismo (legitimidad) sea acrecentado a partir de generar consensos y un grado de aceptación significativo. Sin alusión al régimen de las instituciones, la reforma del Estado corre el riesgo de visualizarse como un asunto instrumental, cuando en realidad es una cuestión que toca el fondo mismo de la estructura del poder en la sociedad.

La reforma del Estado, por tanto, alude a la condición misma del Estado y desde luego, a su horizonte futuro. En consecuencia, es un proceso relacionado con puntos claves entre los que destacan:

1. El vigor de la economía pública;
2. El sentido público del Estado;
3. El auge de la gestión pública;
4. La democratización del poder,
5. El gobierno de lo público.

1. *El vigor de la economía pública.*

Este punto es relevante para la vida de los estados y la sociedad. Después de los efectos no favorables del intervencionismo estatal, los cuales se manifestaron desde los años setenta y ochenta con la aplicación de los procesos de ajuste, estabilización y corrección en las finanzas públicas y el déficit fiscal, los estados han optado por revisar su actividad en la economía, para no incurrir en situaciones que desalientan el crecimiento económico y nulifican el desarrollo social.

Con las aportaciones institucionales de la economía pública, (Ayala, 1998: 37) los estados han de revalorar el papel de los mercados, de los inversionistas privados y de las organizaciones no gubernamentales

dedicadas también a la producción de los bienes y servicios públicos. La economía pública es considerada un espacio de intercambios que exige seguridad en los derechos de propiedad (Furubotn y Pejovich, 1972: 1140-1155), estabilidad y crecimiento. En consecuencia, las políticas expansionistas han sido reemplazadas por políticas regulativas, las cuales tienen como objetivo imprimir certidumbre a los agentes económicos y sociales. No hay duda de que el enfoque de la economía pública es el indicado para evitar las prácticas reincidentes del estatismo. Lo importante, en una visión de políticas públicas, es que los instrumentos del gasto público y de las finanzas públicas sean ubicados en su contexto, no tanto en lo que sabe y debe hacer el Estado, sino en lo que conviene que haga en favor del interés público. Así, los recursos públicos, que por definición son escasos, pueden aplicarse de manera estratégica, para no incurrir en nombre "del bienestar social", en aquellas políticas que son proclives a descompensar la delicada correlación entre el ingreso, el gasto, la inversión y la rentabilidad económica y social.

2. *El sentido público del Estado.*

Un saldo negativo del estatismo es, sin duda, el desencanto que los ciudadanos han tenido con el gran gobierno (Rose, 1998: 24). Como fruto de la economía estatizada, la vida pública fue saturada con organismos, programas, políticas, instancias y burocracia injustificados. Tal situación provoca que la relación de confianza entre los ciudadanos y el Estado resulte afectada.

En este caso, los agentes del mercado y las organizaciones no gubernamentales, corroboran que el radio de acción del Estado crecía no siempre de manera justificada. Todo giraba con relación al movimiento administrativo del Estado, ocasionando que los costos de las políticas resultarán onerosos. Incluso, se acuña el término Estado depredador (North, 1994: 37) para denotar que la riqueza material de la sociedad no se valoraba positivamente, sino que se canalizaba para sufragar los gastos del burocratismo y el estatismo. De este modo, la sociedad y sus organizaciones advierten que el contrato social (Rawls, 1997: 62) es objeto de incumplimiento, ya que el Estado no estaba contribuyendo al desarrollo justo. A raíz de los procesos de ajuste, los estados revisan su acción en la sociedad, y por ende, lo público empieza a recuperar terreno hasta configurarse como el sitio del vigor y la energía ciudadana. Lo público del Estado implica que entre él y los ciudadanos (Aguilar, 1997: 59) hay comunicación directa y que éstos tienen la oportunidad de participar en las diversas facetas de la vida pública. Lo público no pertenece al Estado; tampoco es monopolio exclusivo de él; lo público comprende al Estado y lo define en razón de sus atribuciones, pero también de sus límites constitucionales. De esta manera, lo público se recupera para la sociedad y nutre el vigor democrático del Estado contemporáneo.

3. *La importancia de la gestión pública.*

Una de las transformaciones más importantes en la vida contemporánea es el auge de la gestión pública. Durante varias décadas, la administración pública ha fincado en los aspectos normativos, reglamentarios y procedimentales la base para evaluar sus acciones en la sociedad. Pero en un mundo de espacios públicos dinámicos y contestatarios, es importante considerar que la administración pública al igual que los estados, deben ser objeto de cambios en su desempeño y sistemas de evaluación. Así, la administración pública ortodoxa, es decir, la que magnifica la legalidad *per se*, es rebasada por el cúmulo de acontecimientos que dan cuenta del renacimiento de la cultura ciudadana. Los ciudadanos (Przeworski, 1998: 353) proclaman y exigen calidad a las acciones de la administración pública y toman como bandera de reclamo la rendición de las cuentas públicas, la responsabilidad puntual de lo que se hace y el valor de los costos en la vida pública. Se impone pues, un cambio en la concepción administrativa del Estado y de ese modo, la gestión pública se constituye en una veta que proporciona elementos que permiten fortalecer la responsabilidad de la administración pública. Categorías como evaluación del desempeño, calidad de la gestión, control de los resultados, ciudadano-cliente, profesionalización de la burocracia civil, rendición de cuentas y capacidad de ejecución, entre otras, tienen como referente el espacio activo de los ciudadanos y con ello la gestión pública se erige en una gran veta para situar, en una dimensión amplia y factual, el significado contemporáneo de la acción estatal.

4. *La democratización del poder.*

Este punto es medular para ubicar la nueva relación de la sociedad con el Estado. Con la recuperación de lo público en favor de la sociedad, el Estado contemporáneo debe precisar sus atribuciones y límites para emprender de modo cooperativo acciones en las cuales pueden participar los grupos sociales y privados.

Por tanto, la categoría Estado red (De León, 1996: 363) es funcional para comprender el ámbito del mercado, las organizaciones sociales y los organismos privados. El Estado red reconoce que la sociedad es un centro en el cual convergen intereses, comunidades, organizaciones, recursos e iniciativas que bien pueden aprovecharse con sentido público.

El Estado red integra las relaciones de poder estimulando la participación de la sociedad en los asuntos públicos y con ello, la democratización del poder es respuesta funcional a los procesos no sólo centralizados, sino burocratizados. La democratización del poder significa redistribución de beneficios y recursos; significa apertura de los centros de la decisión política; significa deliberación y corresponsabilidad; significa que el poder es más público, es decir, menos clientelar, personalista y corporativo.

Democratizar el poder implica el acceso organizado y participativo de la sociedad a las instancias de la decisión pública. Significa más equidad política, competencia abierta y el reconocimiento ampliado del pluralismo. Significa que se reconocen en la sociedad varios núcleos de decisión que son articulados con opciones de política en las cuales participan segmentos del público ciudadano, mismo que tiene interés en las cuestiones de carácter público.

5. *El gobierno de lo público.*

Un avance importante de la reforma del Estado es la existencia del gobierno de lo público. Un gobierno de esta naturaleza es fruto de los valores del republicanismo, del liberalismo y el interés ciudadano para que las instituciones públicas sean más justas y democráticas. El gobierno de lo público es la respuesta al gobierno de los autoritarismos, los cuales excluyen a segmentos del público ciudadano de los asuntos públicos (Hirschman, 1982: 28). Es un perfil de gobierno abierto, equitativo y democrático.

Por tanto, es un gobierno que sabe deliberar (Majone, 1998: 37), intercambiar y asumir compromisos tomando en cuenta la voz y el compromiso de los ciudadanos. Es un gobierno en el cual el juego del poder da cauce a la división y cooperación de los poderes, a los pesos y los contrapesos en el régimen político, a la rendición de las cuentas públicas, a la evaluación ciudadana y al control social del gobierno y la administración pública. Erige a las políticas públicas en instrumentos de gobierno y articula los valores de la eficiencia institucional con los valores de la democracia competitiva y plural. Es, por eso, un gobierno incluyente que favorece la democratización del poder.

El Estado mexicano

El Estado mexicano es fruto de condiciones históricas y políticas que tienen su antecedente más acabado durante el periodo en que gobierna la dinastía de los borbones (Rees, 1979: 79) durante el siglo XVIII. Su ascendencia nacionalista la empieza a configurar desde el periodo del México Independiente y se acentúa con la vigencia de las Leyes de Reforma. Es un Estado nacido de revoluciones políticas, de la lucha contra órdenes políticos injustos y antidemocráticos –porfiriato– y de la necesidad de estructurar a la sociedad con el rango de nación. Es un Estado que tiene como horizonte la revolución política de 1910, así como el movimiento constitucionalista que alcanza en 1917, (Córdova, 1995: 23) su mejor expresión al aprobarse y entrar en vigencia la Constitución que actualmente rige la vida política del país.

El Estado mexicano se constituye en una organización que se ha ganado el derecho a vivir y a sobrevivir; es reconocido por su capacidad de

autodeterminación frente a otros y centros del poder mundial. Nacido de una rica savia social (Reyes Heroles, 1985: T.HIII) que se traduce en ordenamientos constitucionales de gran importancia, su proyección política es incuestionable, pues su presencia regia le ha permitido consolidar su naturaleza institucional. El Estado mexicano, después del movimiento constitucionalista, emprende la gran tarea de reconstruir a la sociedad civil y, para ello, utiliza los recursos gubernamentales, administrativos, jurídicos y políticos que lo definen de modo contundente como centro soberano de poder.

El Estado mexicano tiene como fundamento las premisas del constitucionalismo, (García, 1982: 23), es decir, es un poder ordenado, ejercido y acrecentado con base en la legalidad y legitimidad de la Constitución de 1917. Siendo un poder de carácter constitucional el del Estado mexicano, su acción ha sido determinante para impulsar de modo inteligente las tareas que por imperativo público tiene a su cargo.

El Estado mexicano es una institución activa, de gran presencia y de una visión que ha permitido construir las instituciones que el país necesita. Siendo un Estado con visión de mediano y largo plazos, ha impulsado en diferentes etapas las tareas de promotoría y estímulo que la sociedad necesita para su mejor desenvolvimiento. Ha sabido conjugar imperativos constitucionales que tienen esencia social –artículos 3, 27, 28 y 123– con la importancia de regular el comportamiento de las distintas fuerzas políticas y sociales. Ha tenido como base de apoyo la organización y el funcionamiento del régimen presidencial y por medio de él, ha conseguido que la estructura de poder se conserve con un arbitraje eficaz en materia de controversias políticas. Ha sido el régimen presidencial, pivote clave para que el juego del poder sea estructurado de acuerdo a reglas, autoridad, persuasión y compromisos.

En este sentido, el Estado mexicano se ha sustentado en un liderazgo de relieve, el cual tiene como referente principal la Presidencia de la República. Esta ha constituido el eje que articula y coordina a las distintas fuerza políticas y sociales del país, las cuales aceptan que sus desacuerdos importantes, sean encauzados con el arbitraje del titular del Poder Ejecutivo. La vida del Estado mexicano es inexplicable sin referencia al papel que ha desarrollado la Presidencia de la República. Lo relativo a las bases de apoyo, consenso, legitimidad e impulso se han canalizado a partir de dispositivos localizados en el corazón del poder a saber: el régimen político (Ruiz Massieu, 1994: 15).

De este modo, la relación del Estado con los grupos sociales se explica en razón de las acciones de gobierno. En efecto, han sido las políticas de gobierno, el medio que permite abordar de manera sectorial las distintas demandas de los grupos. Sobre la base del corporativismo diseñado e

implantado desde los años treinta, el Estado mexicano se relaciona y comunica de modo sectorial tanto con los agentes económicos como los grupos de presión de masas. La fórmula del corporativismo (Leal, 1975: 120) le ha permitido ejercer el poder atendiendo al protagonismo y fuerza de grupos localizados en las estructuras de decisión y de esa forma las acciones de gobierno se han emprendido no sólo con fuerte acento estatal, sino movilizando las diversas instancias y recursos de la administración pública para que funja como un sistema de respuestas institucionales orientadas a contener, estabilizar y satisfacer las demandas en competencia.

Tomado en cuenta los fundamentos constitucionales del Estado mexicano, ha sido la administración pública la organización más dinámica para intervenir en la producción, consumo, distribución y circulación de los bienes y servicios públicos. Por eso y con base en el corporativismo, lo relativo a la distribución de recursos y beneficios sectoriales es objeto de negociaciones cupulares, hasta configurar un sistema de poder que da prioridad a las relaciones verticales (corporativismo organizado), no tanto a las exigencias horizontales de los demás grupos (no pertenecientes al corporativismo) de la sociedad.

Este aspecto define al Estado mexicano como un Estado que construye alianzas con distintos grupos sociales –empresarios, líderes sindicales, organismos cúpula, organizaciones paraestatales, liderazgos difusos y liderazgos formales– teniendo como premisa que el ejercicio del poder es la clave para orientar la aplicación de los recursos públicos. Así pues, la toma de decisiones en el Estado mexicano se cumple en razón de cómo las estructuras de poder (localizadas en la sociedad y al interior de los aparatos del Estado) logran tener influencia en la integración de las agendas institucionales.

Sin duda, el proceso de gobierno ha respondido a relaciones que, organizadas en arenas de poder, consiguen orientar, hacia puntos determinados, la acción del Estado. El auge del corporativismo determina que el comportamiento del gobierno no fuese incluyente sino excluyente. (Meyer, 1998: 28). Esta situación se ratifica más, cuando la intervención amplia y compleja del Estado en la economía, da como resultado la vigencia de un sistema de alianzas que permite al Estado tener mayor margen de autonomía en los mercados y ante los grupos empresariales. A mayor presencia del Estado en la economía, mayor extensión de las relaciones corporativas y clientelares, las cuales son alentadas tomando en cuenta los arreglos sectoriales dados con los hombres de empresa y con los representantes de la fuerza de trabajo.

Este modelo de organización del poder le permite al Estado durante más cinco décadas lo siguiente:

1) Ratificar su carácter de árbitro entre los distintos grupos sociales;
2) Definir y aplicar políticas de gobierno de acuerdo con los pactos sectoriales;
3) Que el proceso de gobierno y la formulación de las políticas no fuese abierto sino excluyente;
4) Erigir al sector de organismos descentralizados y empresas públicas (Uvalle, 1998: 19-55) en pivote del crecimiento económico y en el foco de las relaciones políticas con los grupos sindicales;
5) Recrear su autonomía política al convertir el gasto y la inversión públicos en palancas orientadas a formar riqueza, así como capital productivo, financiero y monetario;
6) Privilegiar las negociaciones con estilo cupular y corporativo tomando en cuenta la importancia de los factores de la producción en la estructura de la sociedad;
7) Politizar las políticas del bienestar social sin ubicarlas siempre en su factibilidad fiscal y financiera;
8) Ratificar el papel determinante de la administración pública en los procesos de producción y distribución de los beneficios sociales;
9) Establecer filtros para ordenar la prioridad a las demandas en competencia y de ese modo determinar la asignación de los recursos públicos, y
10) Alentar la existencia de una economía cerrada y por ende, no competitiva.

Sin embargo, no obstante la eficacia del sistema de poder en México, es en los años sesenta cuando los rendimientos decrecientes del mismo se empiezan a manifestar de modo claro en la vida del país. Las políticas de gobierno no consiguen evitar que los conflictos sociales y políticos se acrecienten. El conflicto médico y el movimiento estudiantil de 1968 son acontecimientos que denotan una crisis profunda en la estructura del poder centralizado. Toca fondo el carácter de un estilo de gobierno fincado en la eficacia del corporativismo y en la exclusión política.

En consecuencia, las demandas por democratizar el poder tienen un ascenso importante. Debido a que la sociedad civil mexicana vive momentos de desencanto y de falta de credibilidad en el poder público, éste ingresa a zona de rendimientos decrecientes, ya que su capital político, dado por la legitimidad, se empieza a erosionar. Los años setenta se orientan a modificar el patrón de gobierno –autoritarismo, violencia instrumental, desconfianza ciudadana, injusticia social, centralización improductiva– dando impulso a los procesos de reforma institucional. Así, reforma política y reforma administrativa constituyen banderas encaminadas a revitalizar al Estado para reconciliarlo con la sociedad civil. El reencuentro de la sociedad con el Estado es un imperativo, pues ningún sistema político puede tener rendimientos crecientes cuando la vida pública se desenvuelve en situaciones de falta de credibilidad y eficacia insuficiente.

El reencuentro de la sociedad con el Estado no puede postergarse y se decide que las políticas de gobierno se encaminen a impulsar acciones crecientes que permitan articular una etapa de vida en el país.

Crisis y transformación del sistema

Entre la segunda mitad de los años setenta y el inicio de la década de los ochenta, México vive condiciones de crisis (Alcántara, 1995: 197) que corroboran la inviabilidad del modelo centralizado, de la economía cerrada y del creciente intervencionismo del Estado en la economía. En ese periodo, la vida institucional del Estado mexicano se desenvuelve en puntos críticos entre los que destacan la crisis fiscal, el endeudamiento externo, la sobrecarga de las demandas sociales, el agotamiento de los recursos públicos, la sobre-dilatación de la administración pública y la cancelación de opciones viables para continuar alentando una vida política y económica distante de la competitividad. La falta de contrapesos y competitividad provocan que el sistema mexicano de poder se desarrolle no de manera horizontal, sino girando en su propio eje.

El protagonismo del Estado inhibiendo a la sociedad, es una situación que impide la existencia de relaciones abiertas y competitivas entre los agentes económicos y políticos. La falta de competencia ocasiona que la vida pública sea más estatizada, no ciudadanizada. Provoca que el valor de lo público-estatal sea el baluarte para determinar los rumbos de la economía y las prácticas políticas. Lo público-estatal es la fórmula para alentar e impulsar los rumbos de la sociedad y del país en su conjunto. Lo público-estatal asume el compromiso de atender demandas teniendo como base los corredores del corporativismo. Lo público-estatal es la respuesta dada en un sistema con fuerte acento centralista y que no daba margen de acción a las organizaciones ciudadanas a efecto de redistribuir el poder.

Por tal motivo, cuando surgen las señales de la crisis estructural del país, la respuesta son más medidas que tienen por objeto revitalizar lo público-estatal. Es el caso de los latifundios que se expropian en los estados de Sonora y Sinaloa en noviembre de 1976 y de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982. Se refrenda así, el carácter público-estatal en favor del interés social, pero se propicia un clima de desconfianza en lo que el Estado realiza en la sociedad. Desde el momento en que se afectan los derechos de propiedad –derecho de posesión, uso, beneficio y ventaja– los agentes económicos y sociales perciben un clima de inseguridad e incertidumbre.

Además, el desgaste de las relaciones corporativas dadas entre sectores de la sociedad y el Estado vive momentos de deterioro. Los años ochenta son años de movilización, lucha y participación ciudadana. Son años

en que el agotamiento de la economía cerrada y de un sistema político no competitivo llega al límite de su eficacia. El otrora intervencionismo estatal se convierte en un pernicioso mal público, dado que sus costos son distribuidos de manera inequitativa entre los diversos grupos de la sociedad. El otrora sistema político si bien se orienta por la senda de la liberalización –relajamiento de los controles corporativos y burocráticos– es presionado por la energía ciudadana que demanda la ampliación y el reconocimiento del pluralismo político y democrático.

No hay duda de que la movilización de la sociedad es amplia y continua. Se impone, por tanto, un cambio de estrategia y perfil en la vida del Estado mexicano. De estrategia, con el fin de rearticular las relaciones con la sociedad y los ciudadanos en términos de acercamiento, colaboración y más coordinación. De perfil, en cuanto la necesidad de revisar su acción para que funja como un creador y reproductor de condiciones que permitan estimular el dinamismo de los grupos privados y sociales en los procesos económicos.

Desde los años ochenta, las realidades nacionales e internacionales que enfrenta el Estado mexicano son de competencia, intercambio y transformación. Por tanto, el imperativo de abrir la economía, de institucionalizar más la competencia política, de alentar las políticas regulativas y de garantizar certidumbre al conjunto de la vida del país, implica que el Estado mexicano sea objeto de modificaciones institucionales que le permitan aumentar y mejorar su capacidad de respuesta. De este modo, los procesos de cambio estructural y reforma del Estado configuran un tipo de respuesta para que el Estado mexicano inicie otra etapa de vida vinculada a un mundo más interdependiente, interrelacionado y cambiante. Mediante cambio estructural (Uvalle, 1987: 20) da inicio la aplicación de políticas correctivas en el renglón de las variables macroeconómicas. Junto a estas políticas se impulsan las de privatización y apertura externa. Se revisan, así mismo, los límites constitucionales del Estado para propiciar seguridad y certidumbre al radio de acción de la sociedad; éste es uno de los objetivos básicos del cambio estructural para propiciar una mejor acción estatal en favor de la sociedad y el público ciudadano.

Por su parte, la reforma del Estado impulsada desde los años noventa, se ha orientado a introducir cambios en la vida institucional del país entre los que destacan: la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la creación del Instituto Federal Electoral; la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la ciudadanización de los procesos electorales; el reconocimiento para registrar no sólo partidos políticos, sino otras agrupaciones cívicas y políticas; la expedición del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal; la creación de la Judicatura en el Poder Judicial Federal; la creación del Tribunal Federal Electoral y la elección por el voto popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma del Estado se ha formalizado para responder a factores endógenos –redistribución del poder– y a factores exógenos –apertura, competitividad, globalidad– los cuales configuran un escenario de complejidad creciente y reacomodos incesantes. El Estado mexicano tiene ante si realidades que exigen capacidad de adaptación a un mundo que se caracteriza por combinar la innovación tecnológica, la aceleración del tiempo histórico y la competencia más allá de las fronteras nacionales. Es un mundo en el cual la escala de lo internacional permea las esferas local, federal y comunitaria. Es un mundo que exige la eficacia de los instrumentos de gobierno y la ejecución de acciones que tengan como objetivo transformar a los estados por la senda del cambio institucional.

Con base en la categoría transformaciones sociales y políticas, el Estado mexicano se inserta en la lógica de los cambios diacrónicos y sincrónicos (Hoogerwerf, 1990: 95-96), Los primeros, los diacrónicos, dan cauce a los acontecimientos y fenómenos de manera secuenciada. Los segundos, los sincrónicos, aluden al carácter simultáneo, es decir, a la forma en que los acontecimientos y procesos coinciden en el tiempo. Ambos cambios se dan en realidades espaciales que en la actualidad tienen como referente entre otros aspectos los siguientes: las economías abiertas, el juego intenso de los mercados, la participación ciudadana, las comunidades de estados, la revitalización del espacio público, las autonomías locales, la necesidad de reorientar el diseño y aplicación de las políticas de bienestar social y la importancia de institucionalizar la incertidumbre.

El reto futuro de la reforma del Estado

De frente a las realidades espaciales y temporales del tercer milenio, el Estado mexicano tiene que institucionalizar acontecimientos, fenómenos y procesos que influyen de modo determinante en su orientación y estrategias. El reto más inmediato que enfrenta y que se prolonga en el mediano y largo plazos es la incertidumbre. (Dror, 1994: 64). Gobernar en la incertidumbre implica la creación de capacidades que permitan el abordaje de problemas sin incurrir en la adopción de medidas que han cumplido su ciclo de eficacia; por ejemplo, no proclamar la vuelta al estatismo como respuesta que institucionaliza los problemas públicos; tampoco adoptar políticas de gobierno fincadas en la omisión del financiamiento sano, el realismo financiero y el impacto de los costos que afectan a los diversos grupos de la vida ciudadana. Las etapas que ha vivido y vive el Estado mexicano son irrepetibles.

Sin desconocer su trayectoria histórica, el Estado mexicano es también un sujeto universal que participa en el curso de la historia contemporánea y siendo ésta la que funge como su realidad inmediata, se denota pues que gobernar no alude a definir objetivos deseables, sino a valorar los factores y propósitos ineluctables del poder. Gobernar el poder implica

comprender y reconocer su realidad factual, las restricciones que implica y las opciones que se tienen para coordinar y transformar la sociedad. Siendo el Estado mexicano institución que tiene horizonte en el futuro, no puede anclarse en la graduación óptica del historicismo (Popper, 1992: 36), la cual sostiene la existencia de leyes predeterminadas para situar el desarrollo de la sociedad. Tal postura es inexacta, dado que la vida social, política y económica no se rige por hechos mecánicos ni por acontecimientos programados.

Las tendencias nacionales y mundiales plantean un panorama de lucha, competencia, contradicciones y modos de sobrevivencia. En el ámbito nacional destacan las tendencias en favor de la democratización del poder; los procesos de descentralización; la alternancia en el poder; el reconocimiento del espacio público-social; el vigor de la vida privada; la importancia de la cooperación y la participación ciudadanas; la apertura de los procesos de gobierno; la gestión intergubernamental; la definición de reglas que garanticen certidumbre económica y política; la intensificación de la competencia como modo y sistema de vida.

En el ámbito mundial se acentúa la cooperación multilateral; la reestructuración de los mercados; la formación de los espacios interestatales; el reconocimiento mundial de la ciudadanía; la revisión de posturas ideologizadas y politizadas –librecambismo, keynesianismo, intervencionismo, neoliberalismo, neoconservadurismo– para adoptar fórmulas flexibles que permitan una nueva gobernación en favor de las sociedades abiertas y democráticas; el fortalecimiento de la intervención multiinstitucional para el abordaje de problemas comunes; la revisión de las políticas para diluir la pobreza y la redefinición de los instrumentos y enfoques para evitar que aumente la exclusión social.

En este sentido, el Estado mexicano debe acreditar su capacidad de supervivencia en el contexto de un mundo hipercomplejo y de ese modo responder con eficacia a los problemas que son propios de una etapa de amplias transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Para conseguir una supervivencia eficaz, el Estado mexicano ha de continuar con los procesos de reforma que le permitan tener consistencia institucional, capacidad de respuesta y sentido de estabilidad, a fin de garantizar que la vida de la sociedad sea productiva y justa.

El Estado mexicano debe continuar por la senda de formar y desarrollar capacidades en favor de la gobernabilidad democrática. (Arbós y Giner, 1996: 15). En este sentido, la formación y el desarrollo de capacidades implican que el arte de gobernar es objeto de profesionalización –conjunto de actitudes y aptitudes demostradas para desenvolverse con eficacia en la administración y gestión de los problemas públicos– con el fin de conjugar con eficacia libertades públicas, justicia distributiva y convivencia democrática.

Dichas capacidades han de permitir que el Estado mexicano coordine a la sociedad con flexibilidad, pragmatismo, innovación y eficacia. Siendo un Estado que organiza a la sociedad con el rango de nación, tiene que asegurar en el ámbito de un mundo intercomunicado e interrelacionado, que la vida pública continúe con su dinamismo, que las organizaciones sociales y civiles tengan mayor participación en los asuntos públicos, que el mercado sea objeto de mejor regulación pública, que la administración pública nutra y mejore sus capacidades de respuesta, que la calidad de vida de la sociedad tenga rendimientos crecientes, que la participación política sea canalizada no a través de la sobrecarga de expectativas, sino de la regulación inteligente de las mismas; en suma, que la sociedad tenga en el Estado la certidumbre de que éste cumple las tareas que son necesarias para el interés público y que es la institución que regula, promueve y estimula con sentido de oportunidad el comportamiento de los agentes económicos y políticos.

De este modo, el tramo pendiente de la reforma del Estado en México, se relaciona en cuanto agenda institucional con los aspectos siguientes:

1) Fortalecer las tendencias democráticas;
2) Formalizar la creación del sistema profesional de carrera;
3) Elaborar un código de ética gubernamental;
4) Aprovechar las energías del tercer sector;
5) Definir reglas de certidumbre en la relación Estado-mercado;
6) Impulsar el fortalecimiento de la descentralización política y el federalismo fiscal;
7) Instituir con sentido democrático los sistemas de rendición de cuentas;
8) Alentar la aplicación de políticas sectoriales para el bienestar social;
9) Fomentar la cultura de la gestión pública;
10) Nutrir la calidad de las instituciones públicas, y
11) Diseño e implementación de políticas para gobernar la incertidumbre.

Con objeto de abundar sobre cada uno de los aspectos señalados, a continuación se procede a explicarlos.

1. Fortalecer las tendencias democráticas.

Este punto es de importancia creciente para que la relación del Estado, la sociedad y los ciudadanos fructifique en la existencia de un sistema de convivencia democrático. Dejar a un lado la cultura, principios, instituciones y objetivos del autoritarismo, es condición fundamental para que en México, la democracia se valore no sólo como proyecto, sino como un conjunto de elementos procedimentales que garanticen, por conducto

de las instituciones, que el abordaje de los conflictos y la lucha de intereses tengan como atributos: el respeto, la tolerancia y la civilidad. En consecuencia, fortalecer los avances –liberalización y ciudadanización– hacia la democracia, es tarea importante para estructurar un sistema político abierto, competitivo y plural. Los avances hacia la democracia deben alentarse y, en ese sentido, el Estado y los ciudadanos tienen por delante una agenda importante a considerar.

2. Formalizar la creación del sistema profesional de carrera.

Considerando los avances institucionales que el país ha tenido en materia de democratización del poder, las condiciones políticas y sociales plantean como imperativo dotar a la función de gobierno de estabilidad, continuidad y certidumbre. Este objetivo puede conseguirse cuando los cuadros de la burocracia gubernamental están al margen de la disputa partidista del poder y cuando sus esfuerzos, tiempo, capacidades y resultados, se enlazan con el desempeño imparcial de la función pública.

Es importante pues, que la estabilidad del gobierno y de la administración pública sea garantizada por un cuerpo de profesionales que, con base en el mérito, ingresen y permanezcan en el cumplimiento de las tareas públicas. En este sentido, la profesionalización da cauce a cinco atributos en favor del interés público a saber: las capacidades demostradas, el reconocimiento del mérito, la seguridad en el cargo, la certidumbre de la carrera administrativa y el sustento de la lealtad institucional.

3. Elaborar un Código de Ética Gubernamental.

Tomando en cuenta los tiempos de apertura y publicitación del poder, es importante que la función pública tenga valores y reglas que aseguren la honradez y la responsabilidad en la administración de los recursos públicos, así como en el impacto de los resultados.

La función pública no puede continuar relegando la importancia de la responsabilidad individual y grupal; más aún, cuando en el país hay situaciones que tienen altos costos públicos, los cuales únicamente se trasladan, no siempre de manera justa, al conjunto de la población. El nuevo espíritu de la función pública necesita que la conducta de los servidores públicos sea objeto de reglas claras.

El prestigio y la confianza en lo que realiza la administración pública obligan a definir reglas que garanticen la certidumbre en el cumplimiento de sus responsabilidades. Por eso, definir y formular reglas que eviten las conductas perniciosas, dañinas e inmorales, es condición básica para evitar que los cargos públicos sean considerados a la manera de un botín. En este caso, la administración de los recursos en la vida republicana

exige tener conciencia de que la moral pública es factible cuando se evita que el individualismo inmoral se convierta en práctica reconocida de manera discrecional. Esto significa que se incurre en conductas que omiten la aplicación de las sanciones que son procedentes de acuerdo con las normas jurídicas.

La confianza de la sociedad en la administración pública sólo es posible cuando los servidores públicos rigen su conducta con apego al derecho, la moral y el cumplimiento puntual de sus responsabilidades.

4. Aprovechar las energías del tercer sector.

El tercer sector se integra por aquellos grupos y organizaciones que no tienen pertenencia estatal ni gubernamental. Es un sector propio de la sociedad civil y se expresa como un conjunto de iniciativas, movilizaciones y recursos que pueden y deben tomarse en cuenta para aprovecharlos en favor de los asuntos públicos. Este sector es una franja amplia, diferenciada y reconocida de actores sociales que tienen presencia en la vida pública y demandan, por tanto, que su acción sea reconocida como útil y conveniente. Es un sector activo y con gran dinamismo que se ocupa de atender, con la producción de bienes y servicios públicos, necesidades propias de la vida social.

Destacan en este sentido, las organizaciones filantrópicas, las fundaciones privadas, las organizaciones religiosas y sacramentales; los sindicatos, las sociedades de ayuda mutua; los colegios de profesionales, las cooperativas: las asociaciones comunitarias; las asociaciones científicas, culturales y de investigación.

El tercer sector (Cunill, 1997: 54) refrenda el valor de la vida pública, así como la importancia de ejercer sus tareas con base en las categorías de identidad, autonomía, gestión social y responsabilidad compartida. Es un sector que aporta visión y recursos para que la vida social tenga otras oportunidades de atención. Así mismo, el tercer sector permite que la aplicación de las políticas públicas se intensifique, a efecto de que la acción de gobierno y la acción de los grupos ciudadanos se traduzca en formas de cooperación pública y social. Desde una visión republicana del Estado, las políticas públicas coadyuvan a que los asuntos y problemas públicos sean abordados de modo mejor con la participación del público ciudadano y no tan sólo con los programas exclusivamente gubernamentales. Con las políticas públicas, el Estado mexicano refrendaría más su naturaleza liberal, democrática y constitucional. Además, en términos del uso de los recursos escasos, el Estado mexicano puede aprovechar mejor los recursos del tercer sector –organizaciones no gubernamentales, estatales o paraestatales– y de ese modo ampliar la cobertura de su acción hacia grupos sociales que se encuentran en riesgo de marginación o de eventual exclusión.

5. Definir reglas de certidumbre en la relación Estado-mercado.

Desde una perspectiva institucional, la relación Estado-mercado no debe valorarse en términos antagónicos ni con posturas que conducen al reduccionismo o a la teoría anarquista del Estado mínimo. Uno y otro son fundamentales para el desarrollo de la sociedad contemporánea, la cual se inscribe en un mundo abierto y competitivo que no es receptivo a más Estado ni a más mercado, sino a la existencia balanceada, pragmática y necesaria que se condensa en que ambos tienen un compromiso con las esferas pública y social. Así, categorías como riqueza y bienestar social no se explican sin eludir al Estado y el mercado. En todo caso, el vínculo Estado-mercado debe tener como referencia la gobernabilidad democrática para puntualizar los tiempos, proyectos, actores, instituciones y recursos que se conjugan para producir y distribuir los bienes y servicios públicos. En este sentido, la misión del Estado es fundamental para asegurar el desenvolvimiento positivo y emprendedor de los mercados. Su tarea debe consistir en desempeñar un papel coordinador, proveedor, promotor y regulador para garantizar que los derechos de propiedad, la defensa, la seguridad, el orden, la salud, la educación, el medio ambiente, el bienestar social, la atención a los pobres, la regulación financiera y la cooperación entre otros factores de la producción tengan un ámbito de seguridad y certidumbre. Sólo así, los mercados pueden funcionar como instituciones públicas que son indispensables para la sociedad. El carácter institucional del mercado es requisito determinante para no desvalorizarlo como un lugar simple y errático del intercambio económico. Corresponde al Estado crear y reproducir el orden institucional que los mercados necesitan para desarrollarse con base en la seguridad jurídica, los incentivos y las reglas que coadyuvan a que los agentes económicos puedan ser eficientes y participativos. Un Estado para el desarrollo es el que requieren los mercados y la sociedad para conjugar libertades, justicia y bienestar compartido. Un Estado para el desarrollo debe mejorar de modo continuo la calidad de las instituciones y la coherencia de las políticas públicas para que la sociedad, el mercado y los valores de la democracia tengan sustento funcional y eficaz.

6. Fortalecer la descentralización política y el federalismo fiscal.

Con base en las demandas por democratizar el poder, es necesario que los procesos de descentralización tengan un nuevo auge. En efecto, la descentralización es condición indispensable para reordenar las relaciones dadas entre la sociedad y el Estado; entre el gobierno y los ciudadanos. En uno y otro caso, es puente de comunicación entre diversos centros de poder que, articulados en estructuras de decisión, orientan sus movimientos hacia la configuración de una nueva etapa de vida. Descentralizar el poder significa redistribución de atribuciones, recursos, información y capacidad de resolución. Implica unidades autónomas que son capaces de dirigir

y coordinar a las diversas fuerzas sociales y políticas. En México, la descentralización es un tipo de respuesta que, articulada en políticas, atenúa los impactos costosos e improductivos de la centralización. Ya no es tiempo para que el ejercicio del poder continúe favoreciendo a los círculos cerrados de la decisión; ha llegado el momento para que el mismo poder sea reconocido a partir de estructuras diferenciadas de decisión y de centros autónomos de gestión pública. Reimpulsar la descentralización da oportunidad para que el Estado mexicano sea menos denso y burocratizado.

Por su parte, el nuevo federalismo (Wright, 1988: 4) constituye un método institucional para reorientar las relaciones intergubernamentales. Tiene como meta unir y articular lo que las constituciones políticas diferencian y separan, es decir, el nuevo federalismo se sustenta en una visión de política públicas, las cuales facilitan la cooperación entre los diversos órdenes de gobierno. Siendo las políticas públicas instrumentos que articulan instancias, esferas de competencia y atribuciones diferenciadas, constituyen un aporte institucional para que los órdenes de gobierno se desenvuelvan con más ritmo y coordinación.

El nuevo federalismo tiene como objetivo favorecer la gestión intergubernamental, así como una relación más equitativa entre los diversos gobiernos. En este caso, el nuevo federalismo, los puntos básicos son los siguientes:

1) La redistribución de las competencias recaudatorias;
2) Reconocer a los estados y municipios más competencia recaudatoria, y
3) Permite una mayor y mejor participación en los ingresos fiscales por parte de los estados y los municipios.

Además, el nuevo federalismo toma en cuenta otros aspectos que son relevantes:

1) La situación que guardan las relaciones financieras;
2) La implantación de las políticas;
3) El carácter de las relaciones inter-organizativas, y
4) La aportación de redes para determinar el perfil, acciones y estrategias de los actores institucionales.

Así, descentralización y nuevo federalismo pueden ser procesos paralelos y en cuanto acciones de gobierno, son productos institucionales que reflejan el carácter de las políticas públicas, así como la reorientación del desempeño institucional por parte del Estado mexicano.

7. Vigorizar los sistemas de rendición cuentas.

Vinculado con los procesos de publicitación del poder y con base en el juego de poderes a nivel del régimen político, es importante que la rama ejecutiva del Estado mexicano asuma como norma de conducta reiterada, la rendición de las cuentas públicas.

Siendo el Estado mexicano el más complejo gobernador y administrador de la vida pública, es importante que el ejercicio del poder lo realice con transparencia y claridad de resultados. Hoy día es fundamental la categoría costos públicos, es decir, hay conciencia de que el financiamiento, el bienestar público y la equidad social tienen implicaciones fiscales y financieras que es importante valorar cuando se adoptan decisiones y acciones públicas.

Por tanto, el ejercicio del gasto y las inversiones públicos deben ser objeto de una escrupulosa revisión por parte del órgano representativo de la sociedad, el Poder Legislativo, y por la opinión pública. La correlación del poder implica la existencia de pesos y contrapesos; la rendición de las cuentas públicas es parte de ese proceso. Es pues, inaplazable, que el gobierno y la administración pública rindan cuentas de lo que hacen, cuánto cuesta y a quiénes se beneficia.

Sin duda, las políticas de gobierno deben ser objeto de vigilancia, fiscalización y evaluación. Estas tareas implican la existencia de un Poder Legislativo atento, fuerte y activo. Con ello, la relación del Estado y la sociedad puntualiza mejor el sentido de responsabilidad y corresponsabilidad para evitar que en nombre del “interés público”, el gobierno y la administración pública tengan como norma la discrecionalidad en la aplicación de los recursos. La rendición de las cuentas públicas es al mismo tiempo el reconocimiento de que la vida democrática se ordena y estructura con reglas que facilitan que el ejercicio del poder tenga acento institucional, no vigencia patrimonial.

8. Alentar la aplicación de políticas sectoriales para el bienestar social.

El logro del bienestar social es tarea imprescindible del Estado mexicano. Cumplirla tiene implicaciones políticas, sociales y públicas. No hay duda de que sin bienestar social se cancelan las opciones futuras para desarrollar la sociedad. Sin embargo, hay que evitar que los objetivos del bienestar social se traduzcan en proclamas y acciones ideologizadas, es decir, que sea materia prima para concebir el bienestar sin considerar los costos fiscales que implica.

Sin duda, el bienestar anónimo, masivo y populista es la antesala de los males públicos –improductividad del gasto público, déficit fiscal,

desequilibrio financiero– porque es un tipo de bienestar que se basa en arreglos corporativos y clientelares, los cuales fermentan la desigualdad social. Sin un planteamiento de política pública, el bienestar social corre el riesgo de convertirse en un asunto de rutinas y de la burocratización de la administración pública. Es claro que cuando las expectativas en relación con el bienestar social adquieren la magnitud de la politización, se crean agencias, programas y planes que dan respuesta burocrática, no productiva ni social, al imperativo del bienestar social.

El Estado mexicano ha pagado altos costos públicos cuando las banderas del bienestar social son proclamadas distantes del realismo financiero y fiscal. En todo caso, el logro del bienestar social debe alentarse con óptica focalizada, es decir, que los propios grupos que lo demandan se incorporen a los esfuerzos públicos encaminados a remontar las condiciones adversas de vida. En esta perspectiva, las políticas públicas facilitan que con óptica focalizada sobre el bienestar social, sea posible utilizar mejor los recursos públicos escasos y que se determine en razón de la dinámica de la sociedad y la economía, qué tipo de política –regulatoria o distributiva– es más aconsejable para el abordaje de los problemas sociales. En consecuencia, el Estado mexicano no debe incurrir en el planteamiento de políticas asistencialistas, tutelares, reivindicativas y masivas.

9. Fomentar la cultura de la gestión pública.

Sin negar la importancia de la administración pública para la vida de la sociedad, es conveniente incorporar en su seno nuevos valores que destaquen la importancia de la eficiencia y de la democracia. Esto implica que la eficiencia no es un asunto sólo de cifras, sino que debe situarse en el contexto de los valores de la sociedad.

En este caso, el valor de la democracia es la clave para ubicar la importancia de la eficiencia, con lo cual se evita que el reduccionismo administrativista y el economicismo financiero sean los valores más significativos para evaluar el rendimiento de la administración pública. También es importante que junto al patrón formal, técnico e institucional de la administración pública se introduzcan las ventajas de la gestión pública para ahondar con más y mejores elementos en el funcionamiento administrativo del Estado.

La gestión pública –lo público es lo distintivo– se refiere a un patrón de medición, evaluación y calificación que tiene indicadores fehacientes para que las tareas de la administración pública sean comprendidas en el significado de la racionalidad heurística, esto es, en la racionalidad que toma en cuenta la importancia del público ciudadano, de los grupos organizados y de las aportaciones que pueden realizar en favor del interés público.

La racionalidad heurística alude a que no hay patrones únicos para ser eficientes. Reconoce que el mundo de la administración pública se mueve de acuerdo a dos ejes: viabilidad y factibilidad. En consecuencia, el patrón excesivamente formalizado de los sistemas y los procedimientos es insuficiente para determinar si las acciones que desarrolla la administración pública son de calidad, de impacto o de efecto multiplicador. Con la racionalidad heurística se alude al mundo de las ventajas, pero sobre todo, al mundo de las restricciones. Es a partir de esta situación, que la gestión pública proporciona categorías funcionales para evaluar, en razón de costos, beneficiarios, ventajas y competitividad, el ángulo burocrático y administrativo del Estado y, sobre todo, las ventajas comparativas que para la sociedad tiene el funcionamiento de la administración pública contemporánea.

Para el Estado mexicano, tomando en cuenta los esfuerzos para reformar su administración pública, el concepto gestión pública no es ajeno a su ser organizativo y funcional. La gestión pública centra su atención tanto en la definición como en los procesos, contenido, resultados y calidad de las acciones públicas del Estado. Tiene la ventaja que permite analizar y evaluar los procesos y los resultados, tomando en cuenta su impacto en los diversos públicos de la sociedad. Por ello, fomentar la cultura de la gestión pública no es incompatible con la administración pública, sino un aporte fundamental para situar con mejores elementos de análisis y evaluación lo que realizan el gobierno y la propia administración pública.

10. Nutrir la calidad de las instituciones públicas.

El contenido de las instituciones es el corazón para regular con eficacia la vida de la sociedad. Se relaciona con los valores, costumbres, principios y proyectos de la vida pública. En el caso de México, tomando como referencia la transición a la democracia, es importante fortalecer no sólo a las instituciones, sino el sentido de la institucionalidad. La eficacia de las instituciones depende de la cultura política, es decir, de cómo se respetan, aceptan y se reconocen sus tareas. En México, el tránsito hacia la democracia implica consolidar la existencia no sólo del Estado nacional, sino del Estado de Derecho.

En este sentido, la cultura en favor de la vida democrática debe alentarse con la participación del Estado y desde luego, de los ciudadanos. Respetar atribuciones, diluir la discrecionalidad de las autoridades, aceptar las reglas convenidas, institucionalizar el espíritu republicano, liberal y democrático en el funcionamiento de la institucionalidad, son factores para dar vigencia a la democracia en cuanto modo de vida. No hay duda que es la calidad de las instituciones la base para proteger los derechos de propiedad, impulsar el crecimiento económico, promover el bienestar social y asegurar el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Sin instituciones confiables no es factible la calidad óptima del desarrollo social y productivo. Sin una buena calidad institucional se quebranta la lealtad de los ciudadanos en el gobierno y la desconfianza se erige en un corrosivo que frena el desenvolvimiento de la sociedad. La importancia de las instituciones es elemento fundamental para que la sociedad y el Estado tengan certidumbre y de ese modo articulen esfuerzos para la mejor atención de los asuntos públicos. Incluso, el respeto por las esferas social, privada, pública y estatal es parte de como las instituciones consiguen que las reglas se acepten para favorecer la convivencia de los opuestos.

Son las instituciones las que regulan el juego de la competencia política y económica; permiten la solución de los conflictos; facilitan los arreglos entre los grupos sociales; ordenan el goce de los bienes públicos y privados; regulan la distribución y aplicación de los recursos; reconocen estructuras, centros e instancias de decisión; en suma, son la garantía para imprimir certidumbre a la relación compleja del Estado y la sociedad. Por lo señalado, el Estado mexicano en cuanto sistema institucional debe ser un promotor de la institucionalidad democrática y la sociedad, con los grupos ciudadanos, también ha de contribuir a la mejor consistencia de las instituciones públicas.

11. Diseño e implementación de políticas para gobernar la incertidumbre.

Punto cardinal de la eficaz acción del Estado es como aborda los ambientes de incertidumbre. Cuando se gobierna se enfrentan condiciones propias y ajenas, contradicciones y conflictos; mutaciones y transformaciones; regresiones o estancamiento. Estos factores conforman situaciones multidimensionales que aceleran la complejidad de la vida social y política.

En la actualidad, la incertidumbre es producto de la innovación, la imprevisibilidad, las contingencias y las oscilaciones. En este sentido, el Estado mexicano ha de producir las capacidades que le permitan responder con sentido estratégico a la intensidad de la competencia, a los reacomodos en el orden social y político, a las fluctuaciones económicas y financieras. Formular las políticas que permitan correlacionar actores, variables, interacción y estrategias en contextos de gran incertidumbre, es un reto de gran magnitud.

Por eso, conjugar opciones, contingencias y sentido de oportunidad para gobernar la incertidumbre es tarea que demanda la revisión y actualización de los instrumentos de gobierno. La incertidumbre es más intensa cuando los procesos de cambio aceleran el tiempo histórico y político. Implica la misma, que no hay seguridad en que el comportamiento de los hechos, actores y acontecimientos responda a las premisas de la lógica política.

Por el contrario, cuando la incertidumbre es intensa los estados tienen que ser aptos para saber regularla con inteligencia. Toca al Estado mexicano

producir las capacidades institucionales que permitan la vigencia de la gobernabilidad con orientación democrática, tomando en cuenta que la incertidumbre, una vez que ingresa a la agenda del gobierno, es un asunto de carácter ordinario. Esto implica que es parte de la vida estatal y que las políticas que al efecto se diseñen para regularla, tienen que responder a la interdependencia de los diversos campos de la acción pública. Más allá de la lógica de la estabilidad se encuentra el mundo de la incertidumbre, el cual también demanda reglas y políticas para su regulación eficaz.

Conclusión

La reforma del Estado mexicano es un imperativo de primer orden que exige la conjugación eficaz de la política (*politics*) y las políticas (*policy*). Ambas son instrumentos cruciales para que el sistema de instituciones públicas sea el centro fundamental que garantiza su capacidad de autodeterminación. Por la política es factible que las tensiones y los conflictos sean atemperados para dar paso a las opciones de negociación, acuerdos y compromisos. La política coadyuva a la mejor articulación de los intereses sociales y de ese modo es posible vislumbrar que por medio de los arreglos institucionales, se avance en la solución de los problemas públicos. Por las políticas el Estado tiene la oportunidad de desenvolverse de manera estratégica para atender con ángulo focalizado los problemas y asuntos públicos. Las políticas se enlazan con decisiones y acciones que tienen como objetivo responder de modo flexible y continuo a la naturaleza rebelde y reincidente de los problemas públicos. En este sentido, la reforma del Estado es un proceso que da cauce a la política y a las políticas con el fin de mejorar la calidad, la eficacia y la respuesta de las instituciones públicas.

En el caso del Estado mexicano, su reforma institucional es determinante culminaría para fortalecer su capacidad de autodeterminación, fortalecer su eficacia pública y mejorar su eficiencia política. Esto implica que la sobrevivencia y conservación del Estado mexicano se relaciona con las capacidades de gobierno que sea capaz de generar. La reforma del Estado alude al mundo del poder político; al sistema de toma de decisiones; al sistema de dirección pública; a los sistemas de implantación; a la conexión e interdependencia con el ámbito exterior; al modo en que se lleva a cabo la gestión económica; a la determinación de las políticas de bienestar social; a los instrumentos que regulan la competencia económica y política; en suma, comprende el mundo valorativo, normativo y factual del poder.

El Estado mexicano, en cuanto sistema de poder que acredita una larga existencia, ha ingresado al terreno de las reformas institucionales para conservarse como centro de dirección y coordinación. Para ello, el tramo que le falta recorrer en materia de reformas institucionales se relaciona con el futuro de la sociedad. Es importante, pues, la culminación de

la reforma del Estado más aún, porque las realidades que enfrenta se caracterizan por una complejidad sin precedente. El tiempo político del Estado mexicano es de apertura y competencia. El tiempo económico es propicio para mejorar los criterios, sistemas e instrumentos de regulación. El tiempo administrativo destaca la necesidad de formalizar una nueva relación de la administración pública con los ciudadanos a partir de relaciones de confianza. El tiempo social alude a la importancia de que la democracia sea nutrida con la aplicación de políticas que estimulen la equidad entre las personas, los grupos, las organizaciones, las regiones y las comunidades. El tiempo cultural da cuenta de más participación social, de más reclamos para intensificar las autonomías de gestión en los espacios no estatales y una mayor conciencia política y cívica para luchar por los valores y los derechos de los grupos ciudadanos. El tiempo institucional exige profesionalizar las capacidades de gobierno para asegurar que el ejercicio del poder sea más eficaz, visionario y productivo.

La reforma del Estado mexicano no es una tarea de laboratorio; tampoco se sustenta en posturas deseables, idealismos románticos o nostalgias históricas; por el contrario, es a partir del mundo de lo factual –ventajas y restricciones a considerar– que se estructura como un conjunto de estrategias a implantar, tomando en cuenta las nuevas realidades de los sistemas económicos; la situación que guarda la geopolítica contemporánea; las opciones de desarrollo; el despertar y el dinamismo de la sociedad civil; la emergencia de más energías y grupos sociales; la ampliación del espacio de lo público y el reacomodo de las estructuras y centros de las decisiones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1997), “La administración pública y el público ciudadano”, México, *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, enero-marzo.

Ayala Espino, José (1998), “Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico”, México, Cátedra Ignacio Ramírez, en *Economía y Finanzas Públicas*, UNAM, Facultad de Economía.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (1996), *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.

Alcántara Sáenz, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México Fondo de Cultura Económica.

Córdova, Arnaldo (1995), *La revolución en crisis*, México, Editorial Cal y Arena.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una nueva gestión pública para América Latina, Caracas, Venezuela.

Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad.

De León, Linda (1996), "La comunidad y la anarquía de los sistemas administrativos modernos", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. V, núm. 2.

Dror, Yehezkel (1994), "El profesionalismo en el arte de gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. I.

Dror, Yehezkel (1996), *La capacidad de gobernar*, México, Fondo de Cultura Económica.

Fukuyama, Francis (1990), El fin de la historia. Barcelona. Editorial Planeta.

Furubotn, Eirik y Svetozar Pejovich (1972), "Property rights and economic theory: A survey of recent literature", en *Journal of Economic Literature*, vol. 10, núm. 4.

García Ramírez, Sergio (1982), *Derecho Social, económico y la empresa* pública en México, México Instituto Nacional de Administración Pública, Serie 11, Administración Pública Mexicana.

Hirschman, Albert (1988), *Shifting Involvements, private interest and publication*, Princeton, Princeton University Press.

Leal, Juan Felipe (1975), El Estado mexicano y las empresas públicas, México, Editorial El Caballito.

Meyer, Lorenzo (1998), *Fin de régimen y democracia incipiente*, México, Editorial Océano.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, persuasión y argumentación en la formulación de las políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección Política y Gobierno, coordinador Mauricio Merino.

North, Douglas (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.

Pimenta, Carlos César (1998). "La reforma gerencial del Estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales", México, *Revista Prospectiva*, núm. 11.

Popper, Karl (1993), *Miseria del historicismo*. Madrid, Alianza Editorial.

Przeworski, Adam (1998), "El Estado y el ciudadano" en, *Revista Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. V, núm. 2.

Rawls, John (1996), *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rees Jones, Ricardo (1979), *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM.

Reyes Heroles, Jesús (1985), *El liberalismo mexicano*, t. III, México, Fondo de Cultura Económica.

Rose, Richard (1998), "El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales". México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, *Serie Política y Gobierno*, coordinador Mauricio Merino.

Ruiz Massieu, José Francisco (1994), *El proceso democrático de* Méx*ico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Wright, Deil S. (1998), *Understanding intergovernmental Relations*, USA, Brooks Cole Publishing Company.

Uvalle Berrones, Ricardo (1987), "La administración pública en el cambio estructural". México, *Cuadernos de Política y Administración,* núm. 13, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998*), La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del sector paraestatal,* México, Editorial Plaza y Valdés.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 100, 1999

LA REFORMA DEL ESTADO

Pedro Ojeda Paullada

Introducción

El advenimiento de siglo XXI nos obliga a imaginar el futuro. Si por una parte la literatura está pletórica de novelas de ficción científica, los anhelos de justicia y de paz, que en determinados momentos todos tenemos, o debiéramos tener, nos presentan incógnitas que las ciencias sociales no han podido despejar. Desgraciadamente mucho del potencial de estas ciencias se desperdicia, contrariando el ideal de una "justicia con eficiencia.[1]

En opinión de diversos analistas, la reforma del Estado ha sido implacable en su primera etapa, es decir, en su etapa *quirúrgica;* sin embargo, queda pendiente su etapa de *rehabilitación.* Las denominaciones sobre el Estado al que queremos arribar son variadas, de tal modo que se habla de un Estado *deseable, necesario, inteligente, atlético, sensato, modesto, reinventado, catalítico*, etcétera, pero no cabe duda de que resurge con fuerza la necesidad de contar con verdaderos estados nacionales de derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.

[1] Ciertamente, el derroche de recursos y posibilidades que significa no aprovechar la sinergia de la aplicación adecuada de los conocimientos y experiencias que nos dan la economía y el derecho, cada uno por su lado, y pocas veces juntos, obliga también a las de otras ciencias sociales, como la sociología, y desde luego con la concurrencia de todas ellas a la fijación y operación de políticas públicas. La política resulta, por lo tanto, al fin, la que debiera prevalecer en tanto se aplique para servir mejor a los legítimos intereses de la sociedad. Todo esto gira, desde luego, alrededor de ese *ente* tantas veces condenado que es el Estado, al que se le atribuyen virtudes que nunca ha podido demostrar suficientemente, y también condenas muchas veces fundadas, pero que a pesar de ellas y al fin de todo análisis llegamos a la conclusión de que no podemos prescindir de su existencia.

Sin relatar todo lo que ha ocurrido acerca de la génesis, desarrollo y situación actual de cada Estado, aceptemos que ante obvias deficiencias de cada uno, incluyendo el nuestro, el Estado mexicano, es necesario perseverar en una reforma a fondo.

El Estado

En su sentido más amplio, el término *Estado,* denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado.

Max Weber, quien sintetiza el pensamiento marxista y hegeliano, señala que el Estado es una unidad de dominación que dentro de un territorio ejerce con éxito el monopolio de la coacción física legítima.[2]

El Estado ocupa un lugar fundamental cuando se demuestra que la "mano invisible" del mercado no es el mejor camino rumbo a una mayor equidad, por lo que es necesaria la "mano visible de la justicia". En efecto, "las disfunciones del mercado y la preocupación por la equidad ofrecen una justificación económica para la intervención estatal por disfunción del mercado o insuficiencia del mercado se entiende un conjunto de circunstancias que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficacia. Hay muchos motivos y grados de disfunción del mercado por lo que el papel del Estado y la forma de intervención pública pueden ser muy diferentes en cada caso".[3]

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, elaborado por el Banco Mundial, y que lleva como subtítulo "El Estado en un Mundo en Transformación", muestra que un Estado efectivo es vital para el desarrollo. Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas ni el capital humano sino la calidad de las

[2] Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose asimismo, en lugar de ellos, en la cima suprema...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". Weber, M. "Economía y Sociedad", citado por Carrillo Landeros, R. *Metodología y Administración;* LIMUSA, México, 1996, p. 113.

[3] Banco *Mundial Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997;* Washington, 1997, p. 28. Entre las disfunciones o fallas del mercado más comunes, se encuentran: los bienes públicos; las externalidades; los monopolios; los mercados incompletos y la información imperfecta o asimétrica.

instituciones de un país lo que determina los resultados económicos. Por su parte, autores como Stiglitz y Przeworski coinciden en que ante los fallos, la inexistencia y la insuficiencia de los mercados el problema no es si hay que intervenir o no, sino cómo asegurar la calidad de la intervención estatal, y que hoy sabemos positivamente, que las intervenciones estatales pueden mejorar o empeorar el resultado de los mercados con "fallos", dependiendo ello de la calidad de la intervención, la cual depende a su vez, fundamentalmente de la capacidad institucional del Estado.

Replanteamiento del Papel del Estado

El Estado nacional surgió con un inmenso *big bang* que, con su onda expansiva, fue absorbiendo funciones que realizaban otras instancias de vida social organizada. La expansión estatal se agudizó en el siglo XX, tanto en los sistemas capitalistas como en los socialistas. Surgió con fuerza el llamado Estado de bienestar, con sistemas de economía mixta.

Jürgen Habermas, en una reciente conferencia, afirmó que al "largo" siglo XIX (1789-1914) le ha sucedido un "breve" siglo XX (1914-1989), en el cual el auge del rendimiento del Estado de bienestar se ha reducido por el agotamiento de sus modelos y por ello se plantea la necesidad de realizar una reforma a fondo. En efecto, en su artículo "Nuestro Breve Siglo",[4] Habermas señala que después de la segunda guerra mundial y hasta los años ochenta, tres grandes tendencias políticas cambiaron el rostro de nuestro siglo: a) la guerra fría; b) la descolonización, y e) la construcción del Estado de bienestar.

Con relación al Estado de bienestar, Habermas destaca que en las democracias prósperas y pacíficas de Europa Occidental –y en menor medida en los Estados Unidos y en otros países– surgieron economías mixtas que permitieron la continua ampliación de los derechos civiles y, por primera vez, una efectiva realización de los derechos sociales fundamentales. Entre principios de los años cincuenta y principios de los setenta, el explosivo crecimiento económico mundial, la cuadruplicación de la productividad industrial y el aumento diez veces mayor del comercio internacional incrementaron a su vez las desigualdades entre las regiones pobres y ricas. Los gobiernos de los países de la OCDE, que en esos dos decenios contribuyeron con tres cuartos de la producción mundial y el 80% del comercio internacional, aprendieron tanto de las experiencias catastróficas del período de entre las dos guerras, que se propusieron una política económica inteligente, volcada hacia la estabilidad interna, con tasas de crecimiento relativamente altas, construyendo y ampliando un impresionante sistema de seguridad social.

---

[4] Habermas, J. "Nuestro Breve Siglo", en revista *Nexos*, México, agosto de 1998.

En las democracias masivas –concluye Habermas– con un Estado de bienestar social, la forma económica altamente productiva del capitalismo se controló como nunca antes por la sociedad, y se concertó más o menos con la idea democrática de los estados constitucionales.[5]

Diversos autores identifican al Estado de bienestar como un concepto equiparable al de Estado social y democrático de derecho,[6] sin embargo, esto parece opinable. El Estado social de derecho surge como una reacción en contra de las injusticias y desigualdades a que condujo el Estado liberal; conserva aspectos muy importantes de él y los complementa con otros de contenido social. No puede identificarse, estrictamente con el Estado de bienestar, porque éste obedece a una motivación diferente, a saber, lograr que continúen predominando las características del liberalismo, concediendo el mínimo indispensable de beneficios a los sectores marginados para que no se produzcan cambios importantes y, desde luego, no se haga con violencia. Se trata de un modelo que puede ofrecer algunas ventajas a los marginados a corto plazo, pero que no busca su promoción real, la desigualdad radical seguirá rigiendo.

Los poseedores de riqueza y poder la verán aumentar y los otros sólo recibirán los imprescindibles apoyos que los hagan manejables y dificulten su explosión, y sólo por el tiempo que sea indispensable. Modificaciones de este tipo son de corta duración y tarde o temprano se producirán reacciones de protesta y de violencia que obliguen a rectificar. Es entonces cuando puede aparecer como una alternativa el Estado social de derecho. Su identificación con el Estado de bienestar sólo es aceptable cuando los criterios de que parten son semejantes.

Sobre el particular, y de acuerdo con González Uribe, “el Estado de Bienestar se basa en el principio de que todo miembro de una comunidad, por el solo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar, que supone que hay un nivel mínimo de vida, debajo del cual no debe estar ningún ser humano, se ha de extender a toda la población, sin discriminación alguna. En sus grandes líneas, la política social y económica del bienestar, se basa en un programa de estabilidad y progreso económico que elimine eficazmente los ciclos de desorden y anarquía en la producción económica y evite las crisis; un programa de pleno empleo en el que el Estado –respetando y fomentando la libre empresa– use todos sus recursos, sin llegar a medidas de nacionalización extrema; una política fiscal que redistribuya el poder de compra de acuerdo con los intereses y capacidades de todas las capas activas de la población; un programa de obras públicas para ayuda directa del desempleo, de créditos del gobierno para los constructores y de incentivos para las inversiones; un vasto programa de seguridad social

[5] *Ibídem.*

[6] García Cotarelo, R., *Neoliberalismo, razones y sinrazones; op. cit.*, p. 97.

que garantice, en la medida de lo posible, todos los riesgos de la vida; y, sobre todo, una planificación pública que, mediante la ayuda de técnicos especializados en la materia, promueve el bienestar de la comunidad".[7]

Con base en lo anterior, Europa se dotó de una serie de mejoras sociales, consensuadas entre socialdemócratas y democristianos, que recibieron el nombre de Estado de bienestar. "Hundido el comunismo –apunta Joaquín Estefanía–, la principal utopía factible del mundo era esa mezcla de Estado liberal democrático y Estado de bienestar que cohabitaba, en mayor o menor grado, en la cultura de Europa. Esta era la "mejor buena sociedad del planeta" un sistema que, basado en las libertades democráticas, reposaba también en la justicia social, en el que nadie debía temer a la bancarrota o el hundimiento individual en caso de enfermedad o desempleo. Proteger a los ciudadanos, habiten donde habiten, desde la cuna hasta la tumba; en eso consistió la utopía factible que se intenta borrar del horizonte en favor de una *mano invisible*, a la que le ocurre como al traje nuevo del emperador: es invisible porque no existe".[8]

Los tres grandes objetivos del Estado de bienestar eran la reducción de la pobreza y de la marginación social; la mitigación de la desprotección individual frente a las incertidumbres económico-sociales; y la garantía de derechos básicos como ciudadanos. Otros ejes del Estado de bienestar eran:

- El derecho al trabajo: objetivo de pleno empleo;
- Un salario decente para todos los trabajadores;
- Protección social para cualquiera contra los riesgos de la vida, sin discriminaciones, interrupciones ni exclusiones;
- Derecho a unos ingresos mínimos de subsistencia: una renta universal por el hecho de ser persona (nadie tiene el derecho a la miseria);
- Igualdad de oportunidad de acceso a la educación, la salud y la información;
- El pacto social como método de arbitrar los conflictos y las contradicciones sociales;
- Redistribución de la riqueza en beneficio del interés general, gracias, entre otras cosas, a una fiscalidad progresiva;
- Un sistema público de producción y suministro generalizado de bienes y servicios básicos, como parte de la riqueza común;
- Un sistema democrático representativo, no la dictadura de los mercados, y
- La promoción y el desarrollo de una cultura cívica, centrada en el bien común.

---

[7] González Uribe, H., *Teoría Política,* Porrúa, México, 1984, p. 592.

[8] Estefanía, J., *Contra el pensamiento único,* Taurus, España, 1997, p. 34.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, al autodestruirse definitivamente el sistema alternativo al mercado y poderse contener el miedo al comunismo, el Estado de bienestar ya no fue necesario, y la revolución que lo hizo posible se mandó al cuarto trasero. Sin embargo, las críticas al Estado de bienestar habían comenzado desde los años setenta, cuando se multiplicaron los síntomas de la crisis fiscal del Estado, y tuvo su ataque más severo sobre el Estado en la década de los ochenta, en el momento en que Margaret Thatcher primero, y luego, Ronald Reagan hicieron de la *revolución conservadora* y de la economía de oferta el nuevo paradigma universal a aplicar.

El centro de los ataques que el neoliberalismo efectúa es ocupado, en especial, desde 1973, por el ya referido Estado de bienestar, a partir de la referencia[9] al modelo de Keynes, endeble por dos razones básicas: "es un modelo inflacionario" y "la deuda pública es dura e injusta", se transfiere a las generaciones futuras".[10]

La crítica neoliberal al Estado de bienestar se ha centrado asimismo en los siguientes puntos que el profesor Ricardo Petrella sintetiza como sigue:

- El Estado de bienestar da prioridad a los derechos de los ciudadanos y no insiste con la misma intensidad en los deberes. Los neoliberales no admiten que exista un derecho (previo) al trabajo, sanidad, ingresos de subsistencia mínima, educación, etcétera, aplicables a los ciudadanos por el mero hecho de serlo. Los derechos citados son reversibles; sólo el derecho de propiedad es intocable;
- La sociedad se fundamenta en la responsabilidad individual. Reconocer ciertos derechos sociales significa irresponsabilizar a sus beneficiarios (desmotivarlos, por ejemplo, de la búsqueda de empleo);
- No hay ningún derecho social garantizado *a priori*;
- Carácter antinatural de las garantías de los derechos sociales, que retuercen la lógica del mercado;
- El papel otorgado al Estado como actor predominante de la seguridad social es puesto en cuestión porque el Estado –no la sociedad civil, que es perfecta– se presta a la burocracia, la corrupción y la prevaricación de los grupos de interés. Hay que dejar la seguridad a la privacidad de la sociedad civil: autoprotección y mutualismo;
- El Estado no puede ser ya el regulador por excelencia: del Estado mínimo a la hegemonía de las fuerzas económicas privadas y del funcionamiento eficaz del mercado;
- La revolución de las tecnologías (que permiten producir, transmitir, difundir y utilizar la información de modo instantáneo, a gran

[9] Con Friedman y Buchanan, como arietes.

[10] Por lo tanto, al transferirse a generaciones futuras, no es compatible con el concepto de "desarrollo sustentable".

velocidad y a escala planetaria) impide la función general del Estado: gestionar a largo plazo. Como consecuencia, esta instancia de mediación está sobrepasada, obsoleta como las máquinas industriales;

- Fracaso del Estado de bienestar en su lucha contra la pobreza. Según los neoliberales (rizando el rizo del absurdo), el aumento de la pobreza en el mundo se debe a la existencia misma del Estado de bienestar; éste actualiza la trampa de la pobreza: las ayudas estatales mantienen a los desafortunados como asistidos permanentes, dependientes del *welfare,* incapaces de volver a confiar en sí mismos y de reintegrarse, con todos los honores, a la sociedad;
- La crisis financiera del Estado, incapaz de asegurar los gastos del bienestar: crecimientos continuos del déficit y de los endeudamientos públicos, sin contemplar la posibilidad de una reorganización de los gastos públicos, y
- Las disfunciones internas propias de la interferencia del Estado en los sistemas de producción y distribución de bienes y mercancías".[11]

Como mencionamos anteriormente Reagan y Thatcher acaudillaron una (contra) revolución para restaurar el papel del mercado y colocar la eficiencia y el control de la inflación como objetivos centrales de la política. Se desacreditó la planificación económica activa de parte del Estado, las empresas públicas deberían ser privatizadas, los subsidios estatales serían suprimidos, los déficit de presupuesto eliminados, una política monetaria restrictiva orientada al control de la inflación reemplazaría la política pasiva de intereses bajos.

Señala Frances Stewart que "la revolución en el pensamiento con respecto a los países fue seguida casi inmediatamente por una fuerte abogacía de parte de los pensadores de los países desarrollados en favor de cambios similares en los países en desarrollo. Rápidamente se desplazó el énfasis en *necesidades básicas* con lo que se definió como *ajuste estructural*".[12]

La nueva perspectiva abogaba por un papel mínimo del Estado promoviendo su retiro de cualquier área en la cual hubiera desempañado un papel activo, influyendo en la asignación de recursos o por medio de producción de empresas estatales. Se debían eliminar las restricciones sobre el sector privado (nacional o extranjero). El objetivo era la eficiencia económica, y esta fue la filosofía que dio origen a lo que John Williamson llamó *el Consenso de Washington.*

Durante los años ochenta ocurrió la crisis latinoamericana y, en particular, la crisis mexicana. El derrumbe en los precios del petróleo y la crisis de la

[11] Petrella, R., *El bien común,* Debate, Madrid, 1997, p. 48-58.

[12] Stewart, F., *et al., Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes,* UNICEF, Santillana, Colombia, 1998, p. 31.

deuda fueron la ocasión para la puesta en marcha en toda Latinoamérica de las políticas orientadas por el Consenso de Washington:

1. *Disciplina fiscal*: los déficit presupuestales, incluyendo los gastos de los gobiernos locales, debían ser "lo suficientemente pequeños como para ser financiados sin recurrir al impuesto de inflación", lo cual implicaba un superávit primario (sin contar el servicio de la deuda) y un déficit operativo (incluyendo el servicio de la deuda) de no más del 2% del PIB.
2. *Tasas de cambio:* éstas se debían unificar (siendo que anteriormente los países con frecuencia tenían tasas múltiples para diferentes propósitos) y fijar en un nivel competitivo para estimular un crecimiento rápido en las exportaciones no tradicionales.
3. *Apertura comercial:* las restricciones cuantitativas se debían reemplazar con aranceles, los cuales se reducirían progresivamente hasta llegar a un arancel bajo y uniforme de alrededor del 10% y nunca más del 20%.
4. *Apertura financiera:* el objetivo final era tener tasas de interés determinadas por el mercado. Hasta llegar a eso, el objetivo era lograr una tasa de interés unificada para todos los propósitos, la cual era positiva en términos reales.
5. *Reforma fiscal:* ampliación de la base tributaria y recorte de las tarifas marginales del impuesto a la renta, con un cambio de impuestos directos a impuestos indirectos y el mejoramiento de la administración tributaria como componentes importantes.
6. *Las prioridades del gasto público:* debían reorientarse de "áreas políticamente sensibles" como la administración, la defensa, los subsidios indiscriminados y los elefantes blancos, que recibían más recursos de lo que estaría justificado por su rentabilidad económica, hacia áreas de "gran rentabilidad económica y el gran potencial de mejorar la distribución del ingreso", tales como la infraestructura, la atención primaria en salud y educación.
7. *Inversión extranjera directa*: se debían eliminar las barreras, y las empresas locales y extranjeras debían tener igualdad de oportunidad.
8. *Privatización:* se debían privatizar las empresas estatales.
9. *Desregulación:* para eliminar las barreras a la entrada y las restricciones a la competencia.
10. *Derecho a la propiedad*: debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal."[13]

En síntesis, estos diez elementos implican un papel muy reducido del Estado en la economía y un papel mayor para el mercado, reduciéndose el poder del Estado por medio de la privatización, la desregulación, la abolición de subsidios, el bajo arancel uniforme y la determinación competitiva de las tasas de interés y de la asignación de crédito.

[13] Stewart, F., *et al., op. cit.,* pp. 36-37.

El Consenso de Washington[14] fue ampliamente aceptado –con mayor rigor, a partir de los noventa– no solamente en América Latina sino en buena parte del mundo en desarrollo. El nuevo orden mundial se había impuesto. Consenso de Washington o pensamiento único –como lo bautiza Ignacio Ramonet, Director de *Le Monde Diplomatique–,* cincela su espíritu en una sola frase: *lo económico prima siempre sobre lo político,* y su decálogo es el siguiente:

- El mercado, cuya mano invisible corrige las asperezas y deficiencias del capitalismo;
- Los mercados financieros, cuyos signos orientan y determinan el movimiento general de la economía;
- El libre intercambio sin límites, factor de desarrollo ininterrumpido del comercio;
- La mundialización tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros;
- La división internacional del trabajo, que modera las reivindicaciones sindicales;
- La moneda fuerte, factor de estabilización;
- La desreglamentación o desregulación de la economía;
- Las privatizaciones;
- La liberalización económica en general, y
- La indiferencia con respecto al coste ecológico.

La reforma del Estado

Señala el Informe del Banco Mundial ya referido que "las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo. El mundo está cambiando, y con él cambian también nuestras ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social. El clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos ha alcanzado dimensiones críticas en muchos países en desarrollo en los que el Estado no proporciona ni siquiera bienes públicos fundamentales, como la protección de los derechos de propiedad, la red vial y servicios básicos de salud y educación".

El término reforma del Estado es utilizado para describir un sinnúmero de transformaciones, y no podemos partir de una acepción única. Sin embargo, cualquiera que sea la forma de referirse a ella, en una gran

[14] Ahora bien, ¿por qué "Consenso de Washington" y no el más obvio "Consenso Latinoamericano?; "Washington" es un buen término por cuanto no sólo incluye al FMI y al Banco Mundial, sino también a su amo no tan encubierto –el gobierno de los Estados Unidos– y detrás de él, sus amos encubiertos, la profesión económica estadounidense y los intereses comerciales de occidente.

cantidad de países se lleva a cabo. Andreas Nothelle, al comentar la reforma del Estado en Alemania, nos recuerda que en Finlandia se habla del equilibrio entre tradición y modernización; en Nueva Zelanda de la reingeniería radical a partir del modelo del sector privado; en Gran Bretaña de la modernización desde el vértice hacia la base y orientación hacia el mercado; en los Países Bajos de la devolución, elementos de mercado, modernización internacional; en Suecia de la modernización internacional estratégica por medio de la gerencia por resultados y mecanismos de mercado; en Noruega de la modernización moderada e incremental interna; en Japón de la persistencia de la gestión de gobierno normativa y utilización de una fuerza de trabajo capacitada; en Estados Unidos del gerencialismo burocrático, dinámico pero no inductor de cambios, y en Alemania se erigió el "Consejo Consultivo para un Estado Restringido del Gobierno Federal".[15]

La reforma del Estado atañe al poder, con dos extremos claramente diferenciados en relación con quienes lo controlan: desde la soberanía ciudadana, hasta los designios de un grupo económico, éstos últimos, normalmente los recipiendarios del poder que el Estado deja escapar, o que le es arrebatado. Este proceso se comprende en razón de la redefinición de papeles y fronteras entre lo público y lo privado, restringiendo la extensión de la intervención Estatal a la atención de sólo algunos asuntos sociales. Coincidimos entonces con Oscar Oszlak cuando reconoce que "el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales".[16]

Para efectos del presente estudio, nos parece muy oportuna y acreditada la clasificación elaborada por José Juan Sánchez González, (Premio INAP, 1997) en torno a la reforma del Estado:

- Por su posición:
  - Económica;
  - Política;
  - Social;
  - Administrativa, y
  - jurídica.

- Por sus propósitos:
  - Modernización;
  - Inserción en la globalización mundial;

[15] Nothelle, A., *La reforma del Estado en Alemania; Revista del CLAD*, no. 11, Venezuela, junio de 1998.

[16] Oszlak, O. *La Reforma del Estado: el día después,* citado por Sánchez González, José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México"; INAP, México, 1998, p. 40.

  - Vigencia del Estado de Derecho;
  - Adelgazamiento del gobierno;
  - Cambio en la gestión gubernamental;
  - Transición democrática;
  - Liberalización económica y política, y
  - Ajuste estructural.

- Por su enfoque:
  - Neoinstitucionalista;
  - Neoliberal, y
  - neointervencionista.

Independientemente del adjetivo que se le quiera imprimir a la reforma, el Banco Mundial hace una serie de recomendaciones sobre la reforma, las cuales dan algunas directivas para los países de América Latina y el Caribe:

- Reconsiderar el papel del Estado, lo que "produce" y "cómo lo produce". Cuando sea posible, el Estado debería ser un facilitador del mercado.
- Hacer coincidir el papel del Estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados".[17]
- Construir un sector público mejor mediante:
  - La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas;
  - La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios aplicando una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de "voz" adaptados a las circunstancias de la actividad y del país;

[17] Diferimos. Los roles sociales mínimos (e irrenunciables) del Estado para la realización de la justicia son claros: asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas; asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras; asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población; asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población; garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica; garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones; crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas tanto mediante el empleo como mediante la creación de pequeñas y medianas empresas; impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional. Las exigencias de justicia planteadas son un mínimo, por debajo de las cuales ningún orden social tendrá legitimidad; puede pedirse mucho más, pero nadie podría conformarse con menos

  - La lucha contra la corrupción mediante un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor trasparencia y uso de mercados, y mejor supervisión, y
  - La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formulación de un espíritu de equipo.
- Pensar en la secuencia de las reformas:
  - Asegurar que las reglas anunciadas, especialmente las de control macroeconómico sean las reales;
  - Ejercer cautela en la introducción de nuevas técnicas de administración pública. Por ejemplo, la plena contratación dentro del sector público podría ser precedida por la medición del desempeño. Una mayor flexibilidad sólo será posible cuando exista un control efectivo de los insumos, y
  - Mientras se está implantando un servicio público profesionalizado, mejorar la formulación de políticas y la coordinación; cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado, tales como la externalización y los mecanismos de "voz".

Viajemos al hipotético futuro en el que la reforma neoliberal del Estado ha concluido; el visionario analista Oscar Oszlak relata con agudeza muchas visiones utópicas que han *alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales.* "se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desregulado totalmente el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de basura, la gestión de fondos para jubilados y la reclusión de los delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración con funcionarios municipales y ejercen un estrecho control sobre su gestión".

"El Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud". La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones son ahora materia de gestión propia de las ONG y empresas especializadas privadas.

"El número de ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios, a la cuarta parte del número existente al comienzo de la reforma. Los pocos trámites que deben realizar los ciudadanos se procesan en pocos minutos utilizando modernos equipos computarizados. Son atendidos

con deferencia por auténticos profesionales que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado.

"Satisfechos ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener al Estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar".[18]

Sin embargo, con toda precisión, Oszlak postula que muchas de las premisas en que se fundan son inviables, como lo demuestra la experiencia empírica en muchos países. ¿Hacia qué clase de Estado queremos arribar? Las experiencias recientes de reforma del Estado han tendido a hacen énfasis sobre la necesidad de menos Estado. Se ha acentuado la etapa "quirúrgica", reduccionista, acelerada, y radical con el avasallamiento del pensamiento único, y ha quedado pendiente la etapa de "rehabilitación" o postoperatoria rumbo a un mejor Estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, que contemple el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y señalando, además, la prioridad de los necesarios cambios a introducir en las instancias sub nacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.

Resulta claro que la reforma, o mejor, la reconstrucción del Estado es un tema clave de la nueva agenda del desarrollo, y para emprender con éxito esta etapa de "rehabilitación", debemos partir del reconocimiento de que los estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir. Debemos hacer hincapié en que no debemos formular dogmáticamente ningún pensamiento único, toda vez que en torno a los roles del Estado existe y debe existir un debate vivo que requiere ser reflejado apropiadamente, tomando en cuenta variables no sólo técnicas sino también políticas y sociales; tenemos el irrenunciable compromiso de lograr una adecuada fórmula para que el Estado cumpla sus fines con la sociedad.

Como afirma Joan Prats, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, tras el agotamiento y la derrota intelectual de las teorías y

[18] Oszlak, O., Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, B. (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional;* INAP. México. 1992, pp. 45-46.

las prácticas "estadocéntricas" del desarrollo, asistimos hoy a una vigorosa rehabilitación del Estado y de su rol imprescindible para el desarrollo. Baste con citar la frase lapidaria que encabeza el Informe del Banco Mundial de 1997: "Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado. Pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible"; y coincidimos con C. R. Sunstein cuando reconoce que "los mercados han de ser entendidos como construcciones legales e institucionales, que deben ser evaluados con base en su capacidad de promover intereses humanos, y no como parte de un supuesto orden natural cuya emergencia sólo requeriría la retirada del Estado o como un simple medio para promover las interacciones voluntarias".

¿Hacia qué clase de Estado?

Con todo lo hasta aquí expresado, resulta claro que la reforma, o mejor, la reconstrucción del Estado es un tema clave de la nueva agenda del desarrollo, y para emprender con éxito esta etapa de "rehabilitación", debemos partir del reconocimiento de que los estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir. Debemos puntualizar que no debemos formular dogmáticamente ningún pensamiento único, toda vez que en torno al papel del Estado existe y debe existir un debate vivo que precisa ser reflejado cumplidamente, tomando en cuenta variables no sólo técnicas sino también políticas y sociales.

Las denominaciones sobre el Estado al que queremos arribar son variadas, de tal modo que se habla de un Estado "deseable", "necesario", "inteligente", "atlético", "sensato", "modesto", "reinventado", "catalítico", etcétera, pero no cabe duda de que resurge con fuerza la necesidad de contar con verdaderos estados nacionales de Derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.

Ello es así porque el Estado de Derecho es una arquitectura institucional que sirve de valor instrumenta la realización de otros valores como son la democracia política, los mercados eficientes y la justicia social. Ahora bien, su construcción no puede verse como una tarea exclusivamente nacional o interna. La globalización implica interdependencias de todo tipo que deben quedar sujetas a reglas claras, justas y prudentemente administradas. Tenemos que avanzar en la construcción de un Estado de Derecho hacia adentro, así como tratar de estar presentes e influir en la construcción de un verdadero Estado de Derecho u orden jurídico de la globalización.

Un documento, recientemente elaborado por el Instituto Internacional para la Gobernabilidad, sugiere, incluso, la necesidad de consolidar las

instituciones y las capacidades públicas correspondientes a las modernas economías de mercado, entre ellas:

- La garantía de una macroeconomía sana mediante la creación de marcos institucionales y competencias organizativas para manejar adecuadamente la oferta monetaria, el tipo de cambio, las finanzas públicas y la balanza externa;
- El desarrollo de las capacidades para influir en los procesos de integración e internacionalización;
- La garantía de un sistema financiero sano y competitivo mediante el desarrollo de la capacidad para regular y supervisar eficazmente el mercado financiero, así como para influir en el fortalecimiento de los mercados financieros globalizados con la finalidad de superar sus disfunciones o puntos negros más peligrosos y desestabilizadores;
- El sometimiento estricto de toda la administración de autoridad interventora en la economía a un régimen estricto de seguridad jurídica;
- El desarrollo de políticas de competencia efectivas con base en marcos legales claros y a cargo de agencias confiables, acompañadas de políticas de protección y defensa de los consumidores, y
- Un marco institucional para las relaciones laborales y las políticas de empleo.

En suma, debemos reconocer que es necesaria una perspectiva integral para que conjuntamente, el Estado y la sociedad puedan hacer frente a las exigencias del desarrollo.

La mano de la justicia

Recientemente, Michel Camdessus, Presidente del Fondo Monetario Internacional, afirmó que en la globalización, aliado de la mano invisible del mercado, deben estar presentes otras dos manos: la mano de la justicia del Estado y la mano fraterna de la solidaridad.

Por nuestra parte, hemos postulado desde hace varios años la necesidad de interrelacionar los principios de las ciencias jurídicas y económicas de tal modo que, junto con la mano invisible del mercado, actúe la mano visible de la justicia para lograr el desarrollo con justicia y eficiencia.

La reforma del Estado no puede orientarse ni evaluarse solo ni principalmente desde los valores de la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas, sino desde los valores de la eficiencia en los mercados y la justicia en las sociedades. Es necesario reconocer que la eficiencia no produce sin más la justicia y que sin ésta tampoco es sostenible la eficiencia de los mercados. Son necesarios estados de calidad para avanzar integralmente hacia la eficiencia y la justicia.

De acuerdo con el planteamiento elaborado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, los roles sociales mínimos (e irrenunciables) exigidos al Estado para la realización de la justicia son claros:

- Asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas;
- Asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras;
- Asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población;
- Asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población;
- Garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica;
- Garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones;
- Crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas tanto mediante el empleo como por medio de la creación de pequeñas y medianas empresas, e
- Impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional.

Las exigencias de justicia planteadas son un mínimo, por debajo de las cuales ningún orden social tendrá legitimidad; puede pedirse mucho más, pero nadie podría conformarse con menos. Como lo hemos expresado en otras ocasiones, aliado de la mano invisible del mercado debe marchar la mano visible de la justicia.

Más allá de radicalismos

Ante la insuficiencia del modelo neoliberal, reconocida por sus propios seguidores, la pregunta que todos nos formulamos es sobre cuál puede ser la nueva forma o vía para transitar al desarrollo con justicia. Por ello, Anthony Giddens en su libro "*Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics"* ha propuesto un marco basado en el conservadurismo filosófico y manteniendo algunos de los valores esenciales asociados, hasta ahora, con el pensamiento socialista, y que nos ha puesto a reconsiderar muchas cuestiones en las agendas de los distintos países para la reforma del Estado.

1) Debe existir la preocupación por reparar las solidaridades dañadas, que a veces puede implicar la conservación selectiva, o incluso quizá la reinvención de la tradición.
2) Debemos reconocer la importancia creciente de la "política de la vida" en áreas tanto formales como menos ortodoxas del orden político.
3) Unida a la generalización de la capacidad social de reflexión, la confianza activa implica una concepción de "política generativa".

4) Los fallos de la democracia liberal en un orden social universalizado y reflexivo indican la necesidad de impulsar formas más radicales de democratización.
5) Debemos estar dispuestos a revisar el Estado de bienestar de forma fundamental y en relación con problemas de más amplitud, referentes a la pobreza mundial.
6) Un programa de política radical debe estar dispuesto a abordar el papel de la violencia en los asuntos humanos.

Por su parte, Anthony Blair, Primer Ministro Británico, y asiduo lector de Giddens, señala que la *Tercera Vía* es un camino de renovación y éxito para la moderna democracia social, y que no se trata únicamente de un compromiso entre la izquierda y la derecha. Persigue adoptar los valores esenciales del centro y de la centro-izquierda y aplicarlos a un mundo de cambios económicos y sociales libre del peso de una ideología anacrónica. Señala Blair que "en el terreno económico, nuestro enfoque no encaja ni en el *laisser-faire* ni en la intromisión estatal. La función del gobierno es favorecer la estabilidad macroeconómica, desarrollar políticas fiscales y de bienestar que fomenten la independencia, dotar a los ciudadanos de los elementos necesarios para poder trabajar merced a una mejora de la educación y de las infraestructuras y apoyar a la empresa, especialmente a las industrias del futuro basadas en el conocimiento; y nos enorgullece el sabernos respaldados por los empresarios y también por los sindicatos. La Tercera Vía se traduce en una renovación democrática y una restitución de la fe en la política, una alianza entre el progreso y la justicia".

Planteamientos semejantes a este son postulados por otros jefes de Estado en Europa como Gerhard Schröder en Alemania, Lionel Jospin en Francia, Romano Prodi en Italia, António Guterres en Portugal y Paavo Lipponen en Finlandia.

Estado-nación y trasnacionalismo

La reforma del Estado debe tomar en cuenta factores ambivalentes: por un lado, los estados son demasiado grandes para resolver los problemas relativamente pequeños, lo que hace necesario cuanto antes un nuevo tratado de límites entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, los estados son demasiado pequeños para regular los problemas transnacionales.

La naturaleza global de las transformaciones actuales está siendo impulsada, particularmente, la base tecnoeconómica, por tres factores interrelacionados: a) la necesidad de proteger los "campos comunes", la biosfera común que no pertenece a ninguna nación, tribu, credo o raza; b) la necesidad de regular el sistema financiero mundial, que ya no responde a fronteras nacionales, y c) la necesidad de mantener un nivel de paz y seguridad internacionales, que ahora ya no es una cuestión de

guerra entre dos naciones cualesquiera. La cuestión es que estos tres puntos de atención ya no corresponden a acciones hechas por naciones individuales, ninguno de estos problemas puede ser resuelto a nivel nacional. Literalmente, hay crisis transnacionales que están demandando respuestas transnacionales, centradas en el mundo y no en la nación. La dificultad extrema de esta transición global está en cómo negociarla, cuando las naciones tienen que ceder voluntariamente parte de su soberanía para el mejoramiento global.

A pesar de que existe en algunos sectores la creencia de que los Estados-nación se están volviendo anacrónicos, e incluso que parecen perder control e integridad para hacer frente a las nuevas circunstancias, no cabe duda, empero, de que continúan proporcionando la institución básica por medio de la cual las sociedades intentan responder a los retos globales, es decir, de desaparecer dejarían un hueco tan amplio que no ha surgido ninguna institución que lo reemplace como unidad primordial para responder a las nuevas tendencias.

Ninguna otra estructura presenta ni la autoridad ni la eficacia potencial del propio Estado, pero su viabilidad tiene que ir acompañada de una redistribución de su autoridad tanto hacia arriba como hacia abajo; es necesaria una visión más holística, de tal manera que podamos concebir al Estado-nación como una partícula-totalidad. Ciertamente, el Estado nación da respuestas parciales, pero con la suma a gran escala de respuestas parciales se siembra la solución que la totalidad requiera para subsistir.

Sin negar la importancia crucial de los factores ecológicos, económicos y financieros en la transformación mundial, debemos tener presente que todos ellos descansan, en última instancia, sobre la transformación correlativa de la conciencia humana. El abrazo global sólo puede ser visto, entendido y puesto en práctica por individuos libres e iguales ante la ley, moral y políticamente libres, dotados de una visión lógica-universal. Es decir, el significado de la globalización, aún más, el significado de la vida, ya no podrá ser hallado en uno mismo o en la tribu, raza o nación, sino en el abrazo mundicéntrico por conducto del cual circula la sangre de nuestra humanidad común y late el discreto pulso de un planeta que lucha por su supervivencia.

Si bien hemos dicho que hay cuestiones que no pueden ser resueltas exclusivamente a nivel nacional, debemos tener en un primer plano de atención, y como precondición para entender y participar en la globalización, a nuestro Estado nacional, y todo lo que hemos dicho acerca de lo que se debe hacer en lo interno es válido, pero debe atenderse al mismo tiempo, nuestro enlace e inserción con los fenómenos globales.

Reflexiones finales

La reforma del Estado despliega en la actualidad poderosas fuerzas que están conformando un cambio mucho más amplio en todo el planeta; son fuerzas que están produciendo los nuevos perfiles de las sociedades, de las naciones y de los estados. No se trata únicamente de un cambio administrativo o técnico, sino de un cambio político e institucional de inmensas proporciones que genera nuevas instituciones, nuevos liderazgos y nuevas formas de relación social. Es un cambio trascendente porque se estructuran nuevos perfiles para las sociedades y sus ciudadanos.

Para nadie es un misterio que la reforma del Estado va a extenderse a lo largo de varios años; ciertamente, su consecución implica una voluntad política fuerte y continua de todos los sectores de la sociedad. Es necesario poner en marcha una "red" para la reforma del Estado, que permita, en concreto, el intercambio de información y experiencia, así como los contactos entre todos los actores responsables en los distintos ámbitos de este proceso.

Para la definición de nuestra agenda finisecular sobre la reforma del Estado, son necesarias: la construcción de consensos; las condiciones para la confianza entre todos los actores políticos y sociales del país; reconocer con mayor precisión las coincidencias y diferencias para no poner en riesgo los avances logrados y avanzar con celeridad en las transformaciones adicionales que demanda nuestro país. La reforma del Estado mexicano, con los notorios avances que ha tenido en los últimos años, seguramente continuará.

Afinar la agenda debe ser una tarea incluyente, y debe considerar aspectos específicos para un desarrollo económico con justicia social, la soberanía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el equilibrio de poderes, el federalismo, la participación ciudadana y la educación, en suma, los aspectos de una reforma política, económica y social, tomando en cuenta las propuestas de los partidos políticos, de la comunidad académica, y, desde luego, de los distintos grupos sociales. Definiremos así, no sólo los temas a tratar, sino también los interlocutores y los foros, cuyo producto convertido en leyes y programas, deberá recibir el pueblo de México.

Si estamos de acuerdo en que en todos los países se requiere una reforma del Estado, y México no es una excepción, resulta indispensable usar el potencial que implica la acción conjunta de los abogados, de los economistas y en suma, de todos los científicos sociales, como parte del equipo fundamental y necesario para diseñarla y llevarla a cabo, así como para las políticas públicas que sustenten el desarrollo, logrando simultáneamente: justicia con eficiencia. De esa manera, transitaremos hacia la conformación de un mejor sistema democrático en lucha por la

justicia social, para afrontar con éxito los retos y expectativas del próximo siglo.

En la inminencia de elegir al jefe del Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, es indudable que en México se presenta una oportunidad específica para que cada partido –obligado a presentar la plataforma electoral, que será abanderada por sus candidatos–, prepare un proyecto en el que aporte propuestas integrales. Con base en esas propuestas y el resultado de las campañas electorales que se realicen, el voto popular que se emitirá en julio próximo, legitimará, desde luego, los esfuerzos que deben hacerse al arribar al nuevo siglo para llevar a cabo dicha reforma, que deberá incluir no sólo la reforma política sino también la reforma administrativa correspondiente.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 112, 2006

LA REFORMA DEL ESTADO. EL MARCO JURÍDICO

Diego Valadés*

En atención a la petición de Don Andrés Caso, me referiré a un panorama general de la reforma del Estado y, en particular, al marco jurídico de esta reforma.

El concepto mismo de reforma del Estado ha sido objeto de, valga la redundancia, algunas objeciones, no es un tema pacífico, por el contrario, es un concepto polémico porque hacer alusión a un Estado reformado puede dar lugar, como ya se ha suscitado, a confusiones e, incluso, a imprecisiones. Por lo mismo es necesario precisar, cuál es el contenido que, en mi caso, le atribuyo a esa referencia de reforma del Estado.

Entiendo por reforma del Estado, la serie de cambios que se introducen en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos del poder y a la relación de esos órganos del poder con sus destinatarios o administrados o gobernados.

Por otra parte, se trata de una reforma, esto es de un cambio progresivo que implica, fundamentalmente, un proceso con etapas sucesivas de ordenación de las instituciones y no de un cambio súbito, de un cambio único, de un cambio que se produzca en un solo momento, que más se asemejaría a un cambio de tipo revolucionario.

* Doctor en Derecho. Miembro de la Academia de la Investigación Científica del Colegio de Sinaloa, de la Barra Mexicana y del Colegio de Abogados, de la Academia Mexicana de la Lengua; académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, y fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
* Autor de las siguientes obras: La Dictadura Constitucional en América Latina; La UNAM: Formación, Estructura y Funciones; La Constitución Reformada; El Derecho Académico en México; Constitución y Política; Derecho de la Educación; El Control del Poder; Constitución y Democracia; Problemas Constitucionales del Estado de Derecho, y el Gobierno de Gabinete.

La reforma es simplemente una serie de ajustes que, una vez iniciadas las modificaciones a la estructura del Estado, a la estructura normativa, y a la conducta misma de los gobernados, debe llevar a una nueva forma de entender la organización y el funcionamiento del poder.

Ahora bien, esto resulta claramente una especie de abstracción, ¿Cuáles son los elementos a los que se puede aludir cuando se plantea una reforma del Estado en México? Desde mi punto de vista, son, por lo menos siete rubros:

1) La reforma del Congreso;
2) La reforma del gobierno;
3) La reforma de la justicia;
4) La reforma del sistema federal;
5) La reforma en las entidades federativas, que no es lo mismo que la reforma del sistema federal;
6) La reforma concerniente a los derechos fundamentales, a lo que podemos llamar adicionalmente la cuestión social y las políticas públicas, y
7) La reforma por lo que respecta a la cultura política y jurídica del Estado mexicano.

Estos siete grandes rubros son, a su vez, susceptibles de diferentes formas de clasificación. Por ejemplo, en cuanto la reforma del Congreso, tenemos que diferenciar, por lo menos también tres aspectos que inciden de manera directa en la configuración del Congreso, si bien también inciden en la configuración, en la titularidad del propio gobierno, pero esencialmente son:

- La reforma del sistema representativo;
- La reforma del sistema electoral, y
- La reforma de los organismos electorales que no forman parte, a su vez, del sistema electoral, el sistema electoral son sólo las formas de organización y desarrollo de los proceso electorales.

Como ven, se comienza a complicar el esquema, y si seguimos este proceso de identificación de elementos, tendremos que ver, por lo que respecta al sistema federal, también una serie de elementos indispensables para caracterizar o para integrar una reforma del Estado.

A manera de ejemplo, en una esquematización muy rápida, debemos considerar el tema de la reelección de los legisladores, no desde la perspectiva que, en ocasiones se menciona, de su propia profesionalización, yo no conozco a un solo diputado, a un solo senador que sea un neófito en política, más bien, la reforma en materia del Congreso referida a la reelección tiene que ver con la reelección dentro de los partidos con la

capacidad del ciudadano de ejercer un nivel mínimo, así sea mínimo de control sobre los representados y de generar estímulos para la cooperación entre los agentes políticos.

Trataré de explicar, en qué consisten estos aspectos. En primer lugar, dada la configuración actual de la no reelección, la lealtad de los legisladores se tiene que generar o expresar con relación a las dirigencias de sus partidos, no hacia electores, porque finalmente la integración de las listas de candidatos depende exclusivamente de la decisión de los dirigentes de los partidos.

En segundo lugar, por lo que respecta a la relación con los electores y en los posibles medios de control que estos ejerzan sobre los representados, nos encontramos con que en México, no tenemos propiamente un sistema de representación sino un sistema de gestión. El sistema representativo implica, frente al representado, la obligación de informarle y la obligación de someterse a la ratificación que el representado haga de las decisiones tomadas por el representante; en un sistema de gestión, también desarrollado por el derecho romano, el gestor actúa en nombre de terceros sus actos y decisiones se imputan en la esfera jurídica de esos terceos pero no es responsable ante ellos, de manera que nuestro sistema, más que un sistema representativo, es un sistema gestor.

Y en tercer lugar, las conductas cooperativas entre los integrantes de un congreso se ven interrumpidas o afectadas si las decisiones que se toman en un momento determinado no influyen con posterioridad en la esfera de derechos y de intereses políticos de quienes toman esas decisiones. Si yo soy el legislador, hoy, y estoy tomando decisiones hoy, pero no tengo posibilidad de seguirlo siendo después del 31 de agosto venidero, mi nivel de responsabilidad se estrecha o mi horizonte de responsabilidad en el orden cronológico se estrecha a tal punto que es irrelevante lo que yo decida a partir del 1° de septiembre que sigue.

En cambio, cuando un legislador puede, si las circunstancias políticas y electorales lo permiten, estar en el Congreso 3 años, 6, 9, 12 o más, las decisiones que tome en el año uno le afectarán o le beneficiarán en el curso de los años subsiguientes y esto se convierte, en todos los sistemas representativos, en un estímulo a la cooperación, ¿por qué? Porque el representante que es miembro de un partido “A” no sabe o no puede excluir la posibilidad de que andando el tiempo no requiera contar con la comprensión para un proyecto propio del representante de un partido “B” y está forma de interacción entre los miembros de un cuerpo colegiado de representación política es un estímulo sistemático para las conductas cooperativas.

Hay otros muchos aspectos que se tienen que cambiar, también, en el sistema representativo mexicano, como el fortalecimiento de las Comisiones

del Congreso que son muy débiles, particularmente en su relación frente al gobierno, como las facultades de investigación, que en este momento están constreñidas sólo a los órganos de carácter descentralizado o a los organismos o empresas de participación estatal, no tienen participación en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo pero sí les corresponde proveer los fondos necesarios para el desarrollo, aplicación o cumplimento de ese Plan; no hay la posibilidad de la reconducción del presupuesto y, por tanto, la relación entre el Presidente y la Cámara de Diputados, en concreto, es una relación asimétrica como lo acabamos de ver, con motivo del conflicto que se tuvo el año 2004, con relación al presupuesto 2004-2005. Por otra parte, algunos aspectos inclusive de naturaleza interna hacen que el Congreso sea muy vulnerable ante la opinión pública hasta por el simple hecho que se dice que la famosa "congeladora" de ambas Cámaras es el destino al que están orientadas muchas de las iniciativas presentadas por los propios legisladores.

No existe en nuestro sistema un medio, por lo demás generalizado en prácticamente todos los Congresos y Parlamentos, que es la caducidad de las iniciativas, de suerte que, como bien se sabe, todo diputado y todo senador, quienes deben quedar bien con su feligresía, presentan iniciativas aunque no siempre están llamadas a prosperar, a veces por sus propias deficiencias y a veces porque pasa el momento adecuado para su implantación y por eso se requiere, al comenzar cada nuevo periodo, ratificar y volver a presentar por los interesados, aquellas iniciativas que hayan quedado pendientes, si es que las circunstancias se mantienen y el interés político subsiste.

En cuanto al sistema electoral, una de las más claras deficiencia es la falta de una ley de partidos, lo que implica que no está garantizada la naturaleza democrática de los órganos o de las entidades de interés público. De acuerdo con el artículo 41 constitucional, no está garantizada dentro de ellos, la vida democrática, entonces los protagonistas de la democracia externa no necesariamente practican la democracia en su ámbito interno y esto da lugar a muchas expresiones de naturaleza patológica, esto evidentemente, genera enormes distorsiones desde la percepción del ciudadano.

Otro problema es el llamado transfuguismo, que tampoco está regulado, de suerte que una persona puede formar parte de un partido el lunes de una semana y el mates inmediato siguiente ser candidato postulado por otro partido totalmente distinto y antagónico con relación al cual militaba 24 horas antes. Se tiene que plantear algún tipo de mecanismo tal como exigir que quien haya de ser candidato por un partido tenga una militancia mínima en ese partido de un mes, de un semestre, de un año, de lo que se considere razonable, simplemente para evitar estas distorsiones que finalmente generan desconfianza en el electorado.

Otro aspecto, éste de mayor importancia, de mayor calado, es establecer los derechos de la oposición como derechos constitucionalmente garantizados, finalmente, dentro del sistema electoral tiene que considerarse el Código Electoral, para ver si es conveniente o no regular las precampañas, no en cuanto a limitar su duración porque eso podría ser restrictivo de los derechos políticos de los ciudadanos, pero sí en cuanto a imponer obligaciones de información por lo que respecta a los recursos que son utilizados durante las precampañas.

Nos hemos encontrado con que parte del discurso, supuestamente democrático, de los partidos consiste en acortar los periodos electorales e hipotéticamente regular las precampañas por lo que respecta a su duración y a la posibilidad de realizar actos de proselitismo. Yo creo que los actos de proselitismo pueden hacerse tanto tiempo como las personas lo deseen, si cualquiera de los presentes estuviera interesado en ser candidato a la Presidencia en el año 2012 o en el año 2018, yo no veo por qué en una sociedad abierta y democrática no lo pudiera plantear en esta mesa desde hoy mismo y comenzar, aprovechando la presencia de distinguidos ciudadanos, para su primer acto de proselitismo. Lo que debiera regularse es que los recursos utilizados en ese proceso por la ciudadanía o el ciudadano, fueran objeto de información ante los organismos electorales. Por eso también, cuando los partidos dicen que hay que reducir los periodos de campaña, idealmente, la mejor campaña para todos los partidos sería de un día, y luego el dos de julio para hacer las elecciones ¿por qué? Porque todos los días previos a ese día de campaña no habrían sido objeto de ningún tipo de regulación, de ningún tipo de control, sobre todo en cuanto a los recursos manejados durante la fase no regulada por quien haga campaña.

Pero hay muchos otros aspectos: uno, el que está a la luz del día, que es el de la naturaleza de la propaganda política, este es también un tema que, por fortuna está ya siendo subsanando por las decisiones, desde mi punto de vista muy acertadas, del Tribunal Electoral tomadas recientemente.

Finalmente en cuanto a los órganos electorales que son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos encontramos con que tienen errores básicos de diseño y errores estructurales, el más importante de todos es la sustitución de la totalidad de sus integrantes en un mismo acto porque esto impide la acumulación y la transmisión de la experiencia adquirida por los integrantes de esos órganos colegiados. Este es un error estructural cuyos efectos podemos ver, inclusive, de acuerdo con el desempeño, que yo no me atrevo a calificar como negativo, pero sí, evidentemente, habría sido diferente si una parte de los integrantes del Instituto Federal Electoral hubieran permanecido; como será relevante considerar que de los actuales integrantes del Tribunal Electoral todos, excepto uno, serán substituidos

en octubre próximo, después de que han adquirido una experiencia de diez años en la que, además han establecido muy importantes formas de integración de lagunas legales e incluso constitucionales.

En cuanto al Congreso, los cambios pueden ser muchos; fundamentalmente en lo que se refiere a las funciones de control político, porque nuestro Congreso tiene funciones de control muy tenues con relación al gobierno en cuanto a la responsabilidad de los Secretarios de Estado, en cuanto al llamado fuero y en cuanto al servicio civil.

Yo creo que fue útil establecer una regulación como la que ahora tenemos simplemente para poder identificar aciertos y errores, después del periodo que ya lleva en vigor la actual Ley del Servicio Civil creo que es posible identificar muchos más aciertos que errores pero, en todo caso, hay que admitir que esos errores sólo los podríamos identificar una vez que ya estaba funcionando este instrumento jurídico, tal vez algunos hubieran sido previsibles, pero lo que sí sabemos es que hoy se están dando importantes distorsiones en el aparato administrativo mexicano que se harán particularmente críticas con motivo del advenimiento de un nuevo gobierno que pondrá en evidencia la utilización distorsionada de las actuales disposiciones en materia de servicio civil que están rigidizando muchas áreas, que han entorpecido el desarrollo de otras, por ejemplo, la del Servicio Exterior Mexicano y que deben necesariamente, ser corregidas.

El tercer rubro es el de la justicia, aquí hemos tenido avances muy importantes, tanto como el de contar hoy con un Tribunal Constitucional por lo menos, nuestra Suprema Corte de Justicia, el problema es que todavía subsiste una serie de facultades correspondientes a un tribunal de Casación, esto hay que superarlo y, por otra parte, también hay que ahondar en algunas otras instituciones, por ejemplo, en el caso de la legitimación de los ciudadanos para promover acciones de inconstitucionalidad, hasta este momento las acciones de inconstitucionalidad forman parte de las facultades de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de los partidos políticos, de los Congresos de los estados, del Procurador General de la República, pero los ciudadanos no podemos iniciar una acción de inconstitucionalidad, así seamos miles o millares o millones de personas las que consideremos que en determinado momento se ha tomado una decisión legal o en materia legislativa que no se aviene a los términos de la Constitución.

En cuanto a sistema federal, es decir, el cuarto rubro de la reforma del Estado, también hay aspectos muy importantes acerca de los cuales se puede avanzar, no en el sentido planteado por la CONAGO de los que discrepo, porque ha representado, de alguna forma, una nueva expresión ahora arropada en la solidaridad de los gobernadores para consolidar

posiciones que mucho tienen de parecido con el viejo sistema caciquil mexicano.

El sistema federal hacia el que se debe avanzar es otro, tenemos que avanzar hacia un federalismo cooperativo que, entre otras cosas, permita que las entidades federativas tengan relaciones entre ellas, porque el sistema federal, hasta este momento, se ha entendido que es el orden de relaciones entre cada Estado y la Federación y no el orden de relaciones susceptibles de ser establecidas entre las propias entidades federativas.

Pensar, por ejemplo, que en las entidades federativas se establezcan convenios de desarrollo regional en materia cultural, en materia económica, en materia de desarrollo tecnológico y científico, es impensable entre nosotros, cuando ocurre sistemáticamente en sistemas como el alemán, el austríaco o el argentino. Imaginemos lo que sería en cuanto a la posibilidad de potenciar la utilización de recursos que las entidades federativas pudiesen desarrollar o implantar universidades regionales, institutos regionales de investigación científica y tecnológica para resolver determinados problemas pesqueros o agrícolas; que pudieran llevar a cabo sistemas de intercambio de estudiantes, en México es más fácil que un estudiante de cualquier universidad del país vaya a la universidad de Texas o de París, a que un estudiante de la universidad de Yucatán vaya a la universidad de Guerrero, esto no se registra, no hay un solo caso de intercambio en nuestro sistema universitario. La Unión Europea se ha construido, entre otras cosas, porque ha estimulado el intercambio de millones de estudiantes que pueden realizar estudios en la universidad de otro país y les sigue siendo acreditado en la universidad de su país de origen, donde está matriculado y la que le va a dar el grado o el título correspondiente. Esta desarticulación del país, en el caso de México es ostensible.

Otro aspecto importantísimo. Impulsar procesos de uniformidad legislativa, de uniformidad normativa, también para los efectos del Estado de derecho es muy paradójico que cada ciudadano en México esté regido realmente por piezas legislativas distintas, el Estado de derecho para un ciudadano tlaxcalteca o para un ciudadano sonorense no tiene nada que ver porque cada uno de nosotros, según la entidad en la que vivamos estamos sujetos al ordenamiento federal, a los ordenamientos estatales y, en algunos casos, a las disposiciones normativas de naturaleza municipal.

El hecho de que tengamos 32 Códigos Civiles, 32 Códigos Penales, 32 de Procedimientos Civiles, 32 de Procedimientos Penales, habla de una enorme disparidad en cuanto a las condiciones que cada mexicano vive el Estado de derecho. La posibilidad, desde luego, de que haya una uniformidad normativa no puede referirse a una imposición más de la Federación, debe dejarse a la libertad de las entidades federativas para que

examinen sus problemas jurídicos y se vea libremente, autónomamente por las propias entidades cuáles decisiones tomar para uniformizar sus disposiciones.

En el quinto rubro, la reforma de las entidades federativas, es necesario reproducir prácticamente lo que ya dije por lo que respecta a la reforma del Congreso, a la reforma del gobierno, que también tiene que modificarse internamente y a la reforma de la justicia más la reforma municipal. En este caso, sólo ejemplificaré con el caso de la justicia, la independencia de los Tribunales de las entidades federativas, en muchos casos es una independencia estrictamente formal, es muy pálida pero además de eso nos encontramos con que en muchas de las entidades federativas no existen todavía Consejos de la Judicatura, casi en la mitad; en muchas de las entidades federativas no hay órganos de justicia administrativa y hay que revisar, por supuesto, la naturaleza del amparo directo porque también esto es algo que está lastrando la renovación, las posibilidades de renovación del aparato judicial en las entidades federativas.

En cuanto al sexto punto: los derechos fundamentales, la cuestión social, las políticas públicas, en lo que yo considero debe incorporarse a la reforma del Estado, podemos ver muchos aspectos relevantes, a título de ejemplo, uno de ellos, los derechos de los emigrantes. México es el país con mayor emigración en todo el mundo y no tiene, a diferencia de todos los países de emigración, un régimen jurídico para sus emigrantes. Queremos que lo resuelva Estados Unidos, consideramos que es sólo una responsabilidad norteamericana, ni siquiera lo planteamos como un tema bilateral, sino que estamos pendientes de que lo resuelvan el señor Bremer y los senadores y ver si en la conferencia entre esas Cámaras algo resulta, cruzamos los dedos, prendemos veladoras, no sé cuántos otros exorcismos hagamos, pero el caso es que no lo hemos planteado como política bilateral y mucho menos hemos adoptado medidas propias. Si revisamos lo que pasa con países como Turquía y como Rumania y como India, como Polonia, expulsores de trabajadores, encontraremos que tienen sistemas de protección muy completos para sus emigrantes, cosa que no sucede con nosotros.

No hemos dado el paso hacia la protección horizontal de los derechos fundamentales, todavía seguimos prendidos a la vieja concepción de la ilustración, de que el único adversario de los derechos individuales o derechos fundamentales es el Estado, no hemos todavía dado el paso, para establecer que también los particulares afectan derechos de particulares. Esto que es la protección transversal u horizontal de los derechos o la protección de los derechos ante terceros, es algo en lo que se lleva camino andado en la jurisprudencia alemana desde hace más de 50 años; en la jurisprudencia italiana en los últimos 40; en la española, los últimos 30; en la experiencia legislativa latinoamericana, en Colombia y en

Argentina donde existe el amparo contra particulares y estamos todavía muy lejos de esa situación, porque hay aspectos en los que un particular afecta los derechos de otros y que no da lugar a deducción de acciones ante los tribunales civiles o penales, no son afectaciones remediables por esa vía y sí lo serían por la vía constitucional.

Dentro de lo que pueden ser consideradas políticas públicas pero que se incorporan a la reforma del Estado debe considerarse lo que respecta al impulso, a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, que son elementos clave para el bienestar de las personas, en lo individual, y para el desarrollo de las sociedades, en lo general. En este momento, en Estados Unidos el 30% de su Producto Nacional Bruto procede de la invención científica y tecnológica, esa es la importancia que tiene en nuestro mundo ese nuevo sector que en México todavía no ha sido abordado. La ley que establece el desarrollo científico fijó como obligación del Estado invertir el 1% del PNB en esos rubros y apenas estamos en el 0.4% del PNB, una ostensible violación de una norma promovida por esta misma administración.

Finalmente, no todo es norma en materia de reforma del Estado, si no va acompañada del cambio de conductas, de actitudes, de convicciones por parte de la sociedad, por parte de cada individuo, si no se da todo el cambio del aparato normativo dentro de un proceso cultural que lleve justamente a una nueva visión de la cultura jurídica y de la cultura política del país, entonces los cambios serán meramente superficiales y no estarán formando parte de nuestras formas habituales de comportamiento como individuos y como sociedad.

Tenemos, en este sentido, que restablecer la relación de confianza entre el ciudadano y las instituciones y la familiaridad entre el ciudadano, el destinatario de la norma y la norma misma. La forma como hemos venido cambiando la Constitución, una forma enriquecedora de la vida comunitaria pero desordenada, desde el punto de vista de la manera como se procesan las reformas, ha contribuido a que los ciudadanos nos sintamos muy alejados de la vida constitucional.

Yo no abogo por dejar de reformar la Constitución, todo lo contrario, mucho de lo que aquí digo sólo se podrá hacer mediante reformas legislativas o constitucionales; pero si, simplemente como decisión de los órganos responsables de las reformas constitucionales, se dijera “vamos a hacer las reformas constitucionales pero sólo una vez al año”, ya habríamos dado un gran paso. El año pasado por ejemplo, hubo cinco decretos promulgatorios de reformas constitucionales, eso significa, para el ciudadano que se va enterando paulatinamente de las reformas, que la norma Suprema es una norma para expertos y no es una norma para ciudadanos. Si no cambiamos ese criterio, no podremos establecer una buena cultura jurídica y política en el país.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 133, 2014

LAS REFORMAS TRANSFORMADORAS DE MÉXICO

Enrique Peña Nieto

I. La Reforma político-Electoral.[1]

"Con la Reforma Político-Electoral, México avanza de forma decidida hacia la consolidación de su democracia.

A partir de 1977, el país emprendió una serie de reformas que alentó y dio cauce institucional a su pluralidad, que amplió y fortaleció los derechos políticos de los ciudadanos, y que creó instituciones electorales sólidas, garantes del voto libre y secreto de los mexicanos.

Gracias a estos cambios, al andamiaje legal, la Nación pudo vivir momentos emblemáticos en su acontecer político.

Me refiero a las primeras alternancias de partido en los gobiernos locales, a un Ejecutivo Federal sin mayoría en el Congreso de la Unión, a partir de 1997, incluso, a una alternancia partidista en la Presidencia de la República en el año 2000.

Finalmente, en 2012, el país vivió una nueva alternancia en democracia.

Sin embargo, junto a este prometedor escenario, nuestro país también vivía una aguda parálisis legislativa, en la que se dejaron de aprobar reformas necesarias e importantes para elevar la calidad de vida de las familias mexicanas.

México contaba con una efectiva democracia electoral, pero que no necesariamente se traducía en mayores resultados para la población.

---

[1] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma Política-Electoral, 31 de enero de 2014. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Las reglas electorales vigentes durante la transición democrática, no siempre favorecían al diálogo ni a los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas.

Ante este escenario, los actores políticos coincidimos en la necesidad de transformar a México, de asumir compromisos concretos para darle un renovado impulso al desarrollo nacional.

Y fue así, como en este lugar, precisamente, signamos lo que diera lugar al Pacto por México.

Gracias a la agenda común que permitió definir este gran acuerdo nacional, y a la madurez política de los legisladores, hicimos de 2013 el año de las reformas.

Entre todos, colocamos los cimientos para transformar a México.

La actitud y conducta republicana de Diputados y Senadores, y dirigentes políticos, demostraron que sí es posible mover a México, que sí es posible alcanzar reformas de fondo.

Sin embargo, no obstante lo mucho que se había logrado, era evidente la necesidad de institucionalizar las condiciones que hacen posibles los acuerdos.

Era necesario enriquecer las reglas de nuestra democracia para incentivar a los partidos políticos al diálogo, y a la unión de esfuerzos.

Con la Reforma Político-Electoral que hoy promulgo, México contará con nuevos instrumentos institucionales para facilitar los cambios de fondo que requiera el país en los siguientes años.

Además, al dar mayor certidumbre a los procesos electorales, tanto Federales, como locales, la reforma evitará que la natural competencia electoral erosione el diálogo político.

Quiero reiterar los principales elementos de esta reforma:

Primero. Permite establecer gobiernos de coalición. Figura que alienta la corresponsabilidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La fuerza política triunfante en las elecciones presidenciales y otras fuerzas políticas, podrán impulsar un programa de Gobierno conjunto, que será respaldado por una mayoría legislativa estable.

En este modelo, el Senado de la República ratificará los nombramientos que el Ejecutivo haga de la mayoría de los Secretarios de Estado.

El gobierno de coalición es un gran avance en el sistema democrático de nuestro país que incentiva el diálogo, el acuerdo y la eficacia.

Segundo. La reforma da un paso fundamental hacia la equidad de género, al reconocer el papel central que deben tener las mujeres en la toma de decisiones de nuestro país.

Los partidos políticos tendrán que garantizar que las mujeres ocupen el 50 por ciento de las candidaturas a legisladores Federales y locales, y esta decisión de los legisladores es un gran avance para que las mujeres ejerzan el papel que les corresponde en nuestra vida política.

Tercero. Se aprobó también la reelección legislativa consecutiva hasta por 12 años.

Por su parte los congresos locales estarán facultados para establecer la reelección consecutiva para los cargos de presidente municipal, regidor o síndico por un periodo adicional.

Cuarto. Se logra la autonomía de dos importantes instituciones.

En este marco, la Procuraduría se convierte en la Fiscalía General de la República.

La autonomía de esta institución le permitirá desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y de largo plazo, así como profundizar en su profesionalización; además, contará con fiscalías especializadas, una, para delitos electorales y, otra, para combatir la corrupción en todos los órdenes de Gobierno.

A su vez, el Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social, el CONEVAL, también será autónomo, garantizando la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones.

Quinto. La reforma también fomenta una relación más equilibrada entre poderes. Aún en el caso de que no se opte por un gobierno de coalición, el Secretario de Relaciones Exteriores deberá ser ratificado por el Senado, mientras que el Secretario de Hacienda y Crédito Público lo deberá ser por la Cámara de Diputados.

Como se puede apreciar, la reforma en su aspecto político rompe paradigmas para consolidar una Presidencia democrática y un Poder Legislativo más dinámico y con mayor corresponsabilidad.

Y sexto punto. Los legisladores han establecido nuevas reglas electorales más justas, eficientes y transparentes, en beneficio de nuestra democracia y los ciudadanos.

De esta forma, se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), el cual ejercerá las facultades del actual Instituto Federal Electoral y, además, realizará otras que fortalecen su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

El Consejo General del INE, conformado por 11 Consejeros, será imparcial, objetivo, autónomo y ciudadano, y tendrá facultad para atraer asuntos de la competencia de los órganos electorales locales, incluso la organización total de las elecciones en los casos que establezca la ley reglamentaria respectiva.

Sin duda, el INE tiene un reto muy alto y un compromiso superior con todos los ciudadanos, que es continuar con los buenos resultados que el IFE le ha brindado a México.

Aprovecho esta ocasión para hacer un reconocimiento especial a los actuales Consejeros del IFE que, en condiciones adversas, están cumpliendo cabalmente con su responsabilidad institucional.

El Gobierno de la República celebra la Reforma Político-Electoral que han concretado los legisladores, ya que consolida nuestra vida democrática y fortalece la capacidad del Estado para alcanzar acuerdos transformadores. Con la Reforma Político-Electoral ganan los ciudadanos.

La certidumbre en las elecciones regirá en todos los órdenes de Gobierno. Habrá mejor rendición de cuentas y equilibrio entre Poderes y, sobre todo, habrá más gobiernos que den resultado a los mexicanos, al contar con instrumentos constitucionales que faciliten el diálogo y los acuerdos.

La Reforma Político-Electoral es un paso importante y trascendental hacia la consolidación de la democracia en México."

II. La Reforma Hacendaria.[2]

"Desde el inicio de esta Administración, el Gobierno de la República trabaja para construir un México próspero; es decir, un México que tenga mayor crecimiento y oportunidades para los mexicanos.

Así como, también, un México incluyente donde el desarrollo beneficie y alcance a todos.

La iniciativa de Reforma Hacendaria que envié a la Cámara de Diputados trae muy buenas noticias para los mexicanos.

---

[2] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Presentación de la Iniciativa de Reforma Hacendaria, 8 de septiembre de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/ discursos.

En primer lugar. La Reforma Hacendaria es una reforma social, con ella se propone reformar los Artículos 4 y 123 de la Constitución, para incluir el derecho a una Pensión Universal y a un Seguro de Desempleo para los trabajadores formales.

Esta iniciativa tiene como propósito transitar de la seguridad social, como un derecho laboral, a la seguridad social, como un derecho humano.

Eso significa, pasar de la seguridad social condicionada a un empleo formal, a la seguridad social con cobertura para todos, dejando atrás el enfoque asistencialista de los programas de apoyo a la tercera edad.

La Pensión Universal beneficiará a todos los mexicanos de 65 años o más, con un ingreso básico para su sustento. Esta medida refleja el principio de solidaridad que debe prevalecer en una sociedad que respeta y valora a sus mayores.

Por su parte, el Seguro de Desempleo protegerá a los trabajadores y su familia, con un ingreso temporal cuando enfrenten la difícil situación de perder el trabajo.

Estos dos esquemas de protección son componentes fundamentales del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal, un anhelo largamente esperado por nuestra sociedad.

A ellos, se sumarán las medidas para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud, mediante la portabilidad de coberturas y la convergencia en la calidad de las instituciones del sector que pondré a consideración del Congreso en los próximos meses.

La Reforma Hacendaria es una reforma social, porque también permitirá invertir más en la educación de nuestros niños y jóvenes.

Con la Reforma Hacendaria se dará sustento financiero a la Reforma Educativa recién aprobada. Así, habrá más Escuelas de Tiempo Completo, donde los niños dedicarán más horas al estudio, deporte, actividades de esparcimiento y culturales.

Adicionalmente, en las localidades con mayor marginación, los alumnos recibirán alimentos sanos y nutritivos para su adecuado desarrollo y aprovechamiento escolar.

La reforma, esa que estamos proponiendo, también, permitirá un incremento en la cobertura de educación media superior y superior, así como un mayor respaldo presupuestal a las universidades públicas.

Igualmente, habrá un renovado Programa Nacional de Becas que apoyará a un mayor número de estudiantes, así como un nuevo Programa de Escuelas de Excelencia, que se propone cuente con más de ocho mil 500 millones de pesos para apoyar a las entidades federativas con mayor rezago educativo, tal y como lo anuncié el pasado 2 de septiembre.

La Reforma Hacendaria es, también, una reforma para elevar el crecimiento económico del país. Con mayor crecimiento habrá más empleos y mejor remunerados, elevando así la calidad de vida de las familias mexicanas.

Con la Reforma Hacendaria habrá más recursos para invertir en la construcción y ampliación, y modernización de la infraestructura que requiere el país, para lograr que sea más competitiva.

Esto quiere decir que habrá más carreteras, más autopistas, puertos, aeropuertos, hospitales e infraestructura hidráulica en favor del desarrollo regional.

Además, se ampliará la inversión en ciencia, tecnología e innovación, que son áreas determinantes para seguir creciendo en el futuro.

Sin embargo, los mexicanos demandan que el país crezca desde ahora.

Por ello, estoy proponiendo al Congreso de la Unión, junto a la Reforma Hacendaria, un Programa de Aceleración del Crecimiento Económico.

Este programa responde al insuficiente desempeño de la economía nacional, durante este primer semestre del año. Busca dinamizar el mercado interno y apoyar el empleo entre los mexicanos.

El programa, este programa propone un déficit de 0.4 por ciento del PIB en el año 2013, el que está en curso, para evitar recortes en el gasto público ante la reducción de los ingresos fiscales.

De igual manera, con base en el fortalecimiento de las finanzas públicas, a raíz de esta Reforma Hacendaria, se propone un déficit de 1.5 por ciento en 2014, a fin de estimular decididamente la economía nacional.

Estos déficits transitorios, y así lo quiero subrayar, reconocen la desaceleración de la economía nacional ante factores externos e internos, y son una propuesta consistente en el manejo responsable de las finanzas públicas.

Además, este programa prevé acelerar la ejecución del gasto, reasignando recursos hacia aquellos proyectos de rápida instrumentación.

Adicionalmente, incluye medidas de apoyo a la vivienda, a la construcción, mayores recursos para la Banca de Desarrollo, así como para incrementar el consumo e inversión del sector privado.

La Reforma Hacendaria es una reforma integral, que permitirá establecer un sistema justo, simple y transparente.

La reforma es justa, porque no afectará a los mexicanos que menos tienen. La economía está creciendo a un ritmo menor al esperado y, en consecuencia, un impuesto a insumos básicos en este momento tendría un efecto adverso en el consumo y bienestar de la gente.

Por ello, y tomando en cuenta que las familias más pobres dedican más de la mitad de sus ingresos a la compra de alimentos, he decidido que en la Propuesta de Reforma Hacendaria, que envío al Congreso de la Unión, no haya IVA en alimentos y medicinas.

Ésta es una decisión socialmente justa y económicamente responsable en esta coyuntura.

Asimismo, además de no aplicar el IVA en alimentos y medicinas, también he propuesto que no se incremente la tasa de este impuesto y se mantenga en 16 por ciento.

Igualmente, la propuesta considera que continúen las exenciones en el Impuesto al Valor Agregado, a servicios médicos, al transporte urbano, en libros y revistas.

La Reforma Hacendaria es una reforma justa, porque es altamente progresiva; es decir, pagarán más los que más ganen.

En este sentido, entre otras medidas, se cobrarán impuestos sobre las ganancias que las empresas pagan a sus dueños, así como las utilidades obtenidas de la Bolsa de Valores.

Igualmente, se propone eliminar tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales y prácticamente la mitad de los regímenes especiales, sólo se mantendrán los que representan amplios beneficios sociales y los de probada eficacia para apoyar el crecimiento de la economía.

Con la Reforma Hacendaria se acabarán los privilegios que no tienen justificación, ni razón de ser.

En cumplimiento al compromiso 72 del Pacto por México, también se propone eliminar el Régimen de Consolidación Fiscal.

El objetivo es todos los contribuyentes. El objetivo de esta propuesta en particular, es que todos los contribuyentes sin excepciones, ni ventajas para nadie, aportemos al país en la medida de nuestras posibilidades.

La Reforma Hacendaria es una reforma que simplifica y facilita el pago de impuestos.

Para ello, propone una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta mucho más sencilla, corta y clara.

Se reducen para ilustrar la propuesta que estamos haciendo, se reducen los 295 artículos de la ley actual a sólo 186.

Sin embargo, para realmente simplificar el Sistema Tributario es necesario eliminar los impuestos que lo hacen particularmente costoso y complejo.

En este sentido, la reforma propone desaparecer el Impuesto Empresarial a Tasa Única, mejor conocido como el IETU, así como el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, conocido como el impuesto IDE.

Con estas medidas, los emprendedores reducirán a la mitad los tiempos y cálculos contables para su declaración de impuestos, elevando así, su productividad.

Adicionalmente, el Servicio de Administración Tributaria, el SAT estará obligado a ofrecer un sistema digital abierto y gratuito para el cumplimiento fiscal de las personas físicas y de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Queremos que cada emprendedor o empresario, que cada trabajador o profesionista pueda presentar su declaración fiscal sin salir de su casa o su negocio e, incluso, sin la necesidad de contratar a un contador.

Otro aspecto relevante de la Reforma Hacendaria es que promueve la formalidad de la economía.

Se trata de un verdadero cambio de paradigma. Al crearse nuevas reglas se inducirá a las empresas y a los trabajadores a incorporarse al sector formal.

Para ello se establece un régimen de incorporación fiscal para nuevos emprendedores, o para los negocios informales que decidan regularizarse, en el que inicialmente no pagarán impuestos en su incorporación al sistema, y sus obligaciones sólo habrán de incrementarse de manera gradual.

Mientras tanto, sus trabajadores contarán con los beneficios del IMSS, con un subsidio en el pago de sus cuotas, gozarán de la protección del nuevo Seguro de Desempleo y, además, tendrán acceso al crédito para la vivienda.

Por su parte, las micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que generan el mayor empleo en nuestro país, que decidan adoptar este régimen de incorporación, podrán acceder a créditos de la Banca de Desarrollo, así como a apoyos y financiamientos del nuevo Instituto Nacional del Emprendedor.

Otra medida para impulsar la formalidad es disminuir las cuotas de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos, ya que actualmente llegan a pagar hasta casi 30 por ciento de su sueldo, lo cual resulta verdaderamente insostenible e injusto para los trabajadores que menos ganan.

En síntesis. El régimen de incorporación es una propuesta para cambiar los incentivos en favor de la formalidad. Por los beneficios que ofrece, convendrá más a los negocios ser formales que mantenerse en la informalidad.

La Reforma Hacendaria es una reforma que apoya, también, el medio ambiente y la salud de los mexicanos. Para ello, se establecerán impuestos verdes que promueven el cuidado del medio ambiente, al gravar el consumo de combustibles con carbono y los plaguicidas.

Es decir, se instrumentará un impuesto especial por unidad de carbono emitida, a fin de desincentivar las emisiones que afectan nuestro medio ambiente y agravan el cambio climático.

En materia de gasolinas y diésel, se propone eliminar el subsidio de manera gradual, pero con incrementos mensuales menores a los actuales, a fin de aminorar el impacto.

Asimismo, habrá un impuesto en apoyo a la salud de los mexicanos, al gravarse las bebidas azucaradas con el fin de desincentivar su consumo y, con ello, reducir índices de obesidad, especialmente, en nuestros niños. La Reforma Hacendaria es, también, una reforma que fortalece a Petróleos Mexicanos. Con ella, PEMEX tendrá un nuevo, o se propone, tenga un nuevo régimen fiscal, como el de cualquier otra empresa petrolera del mundo, lo que le permitirá hacer mayores inversiones en favor del desarrollo nacional.

La Reforma Hacendaria es una reforma responsable, que promueve finanzas sanas y el ejercicio eficiente y transparente del gasto. Con ella, se fortalece el manejo responsable de las finanzas públicas como política de Estado al establecerse límites al gasto de la burocracia.

Asimismo, se establece una meta de gasto que privilegie a la inversión en educación e infraestructura y no al crecimiento del gasto corriente, la cual se reflejará en una nueva regla de balance estructural.

Esta regla permitirá que por ley, en tiempos de elevado crecimiento económico y altos ingresos tributarios, se tenga un ahorro para usarse en los momentos de menor dinamismo económico, así como establecer un fondo de ahorro de largo plazo.

En pocas palabras, a nuestra solidez financiera le estaríamos agregando estabilizadores automáticos, a fin de que los ciclos económicos sean menos pronunciados y la economía crezca de manera sostenida de acuerdo a su potencial de largo plazo.

Asimismo, se establecerán nuevos mecanismos institucionales, para transparentar y asegurar la eficacia del gasto público, especialmente de aquél destinado a educación y salud en las entidades federativas.

Finalmente, la Reforma Hacendaria es una reforma que fortalece la protección de los derechos de los contribuyentes. En este sentido, la autoridad estará obligada a informar a los trabajadores y empresas, sobre el curso de las auditorías que lleve a cabo; asimismo, establece reglas y límites al embargo de cuentas bancarias por parte del Servicio de Administración Tributaria.

En concreto, la Reforma Hacendaria, insisto, y lo quiero claramente dejar señalado, es una reforma social, que establece la Seguridad Social Universal y aumenta la inversión pública en sectores estratégicos como la educación y la infraestructura.

Es una reforma que promueve el crecimiento económico y la formalidad, y el fortalecimiento de la empresa que es de todos los mexicanos y lo seguirá siendo: PEMEX.

Es una Reforma que establece un sistema hacendario más justo, simple y transparente en favor de todos los mexicanos.

La Reforma Hacendaria, en su conjunto, contribuirá a reducir los elevados niveles de desigualdad entre los mexicanos, con ella pagarán más los que ganan más y también tendrán mayores beneficios quienes menos tienen. Con la Reforma Hacendaria, reflejada en el Paquete Económico 2014, se estima incrementar la recaudación en 1.4 por ciento del Producto Interno Bruto para el próximo año y llegar a 3 por ciento para el 2018, del cual un punto porcentual se canalizará a los estados y a los municipios del país.

Estos recursos adicionales se destinarán a rubros fundamentales para el desarrollo del país.

El Gobierno de la República, insisto, privilegiará la inversión en educación, en infraestructura y en la creación del Sistema de Seguridad Social Universal en beneficio de todos los mexicanos.

Los ingresos adicionales no se reflejarán en mayor gasto para la burocracia. De hecho, se aplicarán medidas encaminadas a compactar unidades administrativas y no, precisamente, a crear plazas, así como para realizar más compras y contrataciones consolidadas de materiales y servicios, a fin de generar mayores ahorros. Todo ello bajo los estándares más estrictos de transparencia y rendición de cuentas.

Los recursos obtenidos de la Reforma Hacendaria deben servir a dos propósitos centrales:

Uno. Detonar un mayor crecimiento económico.

Y dos. Hacer efectivos los derechos sociales de los mexicanos.

La Reforma Hacendaria es por México y por cada uno de los mexicanos."

III. La Reforma Energética.[3]

"La energética es una de las reformas más trascendentes de las últimas cinco décadas, que ayudará a México a enfrentar con éxito los retos del siglo XXI.

Es una Reforma que mantiene y asegura la propiedad de la Nación sobre PEMEX, CFE, los hidrocarburos y la renta petrolera; al tiempo que abre nuevas oportunidades para el país.

Con esta Reforma, PEMEX y CFE se fortalecen y modernizan.

Serán empresas productivas del Estado, eficientes, con capacidad y flexibilidad necesarias para cumplir su misión en beneficio de toda la sociedad mexicana.

Los trabajadores de estos dos pilares de la economía nacional pueden estar seguros de que sus derechos laborales están salvaguardados y serán plenamente respetados.

Para quienes trabajan en el sector energético, la reforma significará más y mejores opciones de desarrollo laboral y profesional.

Es una reforma transformadora, que moderniza el marco constitucional para abrir el sector energético a la inversión, a la tecnología y a la competencia, permitiendo que el país cuente con más energía a menores costos.

---

[3] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma Energética, 20 de diciembre de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Con esta reforma se fortalecerá la soberanía nacional y se incrementará la seguridad energética de México.

Con esta decisión podremos explotar en beneficio de los mexicanos los abundantes yacimientos de hidrocarburos que hasta ahora no han sido rentables para PEMEX o a los que aún no tenemos acceso, como los que están en aguas profundas o en las lutitas, como el *shale gas*.

Con la reforma, el país contará con más recursos financieros del sector privado y tecnologías de punta, para aprovechar sus vastos recursos energéticos sin endeudar al país.

Gracias a la reforma, aumentaremos la producción de petróleo y gas, y lograremos tasas de restitución de reservas probadas superiores al 100 por ciento.

Pero, lo más importante, la reforma permitirá que México crezca más rápido, generando oportunidades de desarrollo y empleo para cientos de miles de mexicanos.

La Reforma Energética elevará la productividad y competitividad de toda la economía nacional. Las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que son las que generan el mayor empleo, tendrán más energía y a menor precio; serán más rentables, y podrán expandirse y contratar a más personas.

Destaca el impulso que la reforma brinda al contenido local y nacional. Las empresas mexicanas serán parte crucial de la cadena productiva e industrial del sector energético.

La oferta de trabajo especializado crecerá y habrá más oportunidades laborales para los ingenieros y técnicos, formados en las universidades de nuestro país.

Otro aspecto de la mayor importancia de la Reforma Energética es que apoyará la economía de las familias mexicanas, al reducir el costo de la luz y el gas. Esto significa que tendrá beneficios directos en los hogares del país.

Cómo se logrará esto.

Con más inversión.

Se podrá extraer más gas y éste será más barato para los mexicanos. A la vez, se podrá utilizar ese gas para generar electricidad a un costo menor, haciendo con ello que baje el recibo de la luz.

Además, la reforma contribuirá a tener mejores precios de alimentos. Al haber mayor abasto de petroquímicos, se podrán producir más fertilizantes en México, apoyando la reactivación del campo y la producción alimentaria. Otro punto medular es que la reforma nos ayudará a producir energéticos más limpios y a tener más responsabilidad con el medio ambiente.

Asimismo, se establecen mecanismos para facilitar el despliegue de las energías renovables y la cogeneración.

De esta manera, la Reforma Energética nos ayudará a reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en concordancia con los objetivos de la Ley General de Cambio Climático.

La reforma incluye una visión de largo plazo, al establecer el Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo. Este instrumento financiero tendrá la misión de recibir, administrar y distribuir la renta petrolera, pensando en el presente y el futuro de México.

Su prioridad será acumular recursos para las próximas generaciones y para que el país pueda hacer frente a coyunturas difíciles.

Al mismo tiempo, el fondo promoverá el desarrollo nacional, a través del financiamiento de proyectos en ciencia, tecnología e innovación, infraestructura, becas, energías renovables y un sistema universal de pensiones.

Esto quiere decir que se va a proteger y cuidar la riqueza y el patrimonio de los mexicanos.

Los ingresos que se obtengan de un recurso no renovable, como lo es el petróleo, se invertirán en nuevas fuentes generadoras de riqueza, como son precisamente la educación, la ciencia y la tecnología, la infraestructura y el ahorro público.

En el sector energético habrá mayor transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, en cuestión de exploración y extracción de petróleo y gas natural, cualquier contrato que otorgue el Estado podrá ser consultado por la ciudadanía y ser sujeto de auditoría.

La Reforma fortalece a los órganos reguladores del Estado, como la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, dotándolos de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como suficiencia presupuestaria.

En suma, por todos sus beneficios la Reforma Energética es un paso decisivo, en favor de mejores condiciones de vida para todos los mexicanos. Señoras y señores:

Al asumir la Presidencia de la República dije que las naciones más desarrolladas en algún momento de su historia decidieron dar un gran paso.

Este año, los mexicanos hemos decidido superar mitos y tabúes para dar un gran paso hacia el futuro. A través de sus instituciones democráticas, México se ha pronunciado en favor del cambio y la transformación.

Con esta Reforma mandamos una clara y contundente señal de que México se está transformando en el siglo XXI para bien de todos los mexicanos. Así se percibe ya en el exterior.

Comienza así una nueva historia para nuestro país. Hemos abierto las puertas de un futuro mejor para todos.

La Reforma Energética beneficiará a los hogares, creará empleos y fortalecerá la soberanía nacional.

Es tiempo de que los recursos energéticos del país sean un factor real de crecimiento, que se sienta y se note en la vida cotidiana de nuestra población."

IV. La Reforma Educativa.[4]

"La educación, como aquí se ha expresado en todas las voces que me han antecedido en el uso de la palabra, es un factor determinante para el progreso y desarrollo de un país.

Y con esta firme convicción, hace un año iniciamos el camino hacia un México con educación de calidad.

Somos conscientes de que la educación es el mejor legado que podemos ofrecer a la niñez y a la juventud mexicana, como lo demuestra este acto, es una causa que nos une como país y nos convoca a trabajar juntos.

Por estas razones, desde el 1 de diciembre de 2012, lograr una educación de calidad es una de las cinco grandes metas nacionales que mi Gobierno se ha trazado.

Congruente con ello, el 10 de diciembre con el respaldo de las principales fuerzas políticas y sociales del país, presentamos al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Educativa, la primera iniciativa de reforma constitucional impulsada en el marco del Pacto por México.

---

[4] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma Educativa, 03 de diciembre del 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Gracias al compromiso de las señoras y señores Legisladores, así como de la mayoría de las Legislaturas estatales, la Reforma Educativa fue aprobada en tan sólo dos meses, estableciendo así el derecho humano a la educación de calidad para todos los mexicanos.

El 13 de agosto firmé la iniciativa que reforma la Ley General de Educación, así como la ley que crean la Ley General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente, que fueron aprobadas por el mismo Congreso en menos de 30 días.

Con la publicación de las leyes secundarias, el 11 de septiembre concluyó la etapa legislativa de este gran proceso de transformación educativa.

Sin embargo, el esfuerzo no concluyó ahí, ahora el desafío es llevar a la práctica cotidiana los alcances de la Reforma Educativa y llevar a las aulas las transformaciones que permitirán elevar la calidad de la enseñanza que reciben nuestros niños y jóvenes.

Para hacerlo realidad, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 uno de los rubros de mayores recursos aprobados es precisamente la educación. Para incrementar el beneficio social de esta inversión, utilizaremos la información del censo educativo realizado por INEGI, que concluirá este mes.

Gracias a este ejercicio, por primera vez contaremos con un diagnóstico claro de las necesidades y fortalezas de nuestro sistema educativo a nivel nacional.

En suma, hoy México ya cuenta con las leyes, las instituciones, los recursos y la información necesarios para transformar la educación y elevar su calidad.

Contamos también con la energía y determinación de cientos de miles de maestros, decididos a lograr un cambio profundo y hacer de México un ejemplo de calidad y equidad educativa.

Aquí nuevamente expreso mi mayor reconocimiento a las maestras y maestros de México, quienes serán protagonistas centrales en la instrumentación de la Reforma Educativa, así como al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación por su invariable compromiso con los niños y jóvenes de México.

Muchísimas gracias.

Tengan plena seguridad de que con la Reforma Educativa ustedes, los maestros de México, tendrán mayor certeza laboral y oportunidades reales de crecimiento y desarrollo profesional.

Quiero reconocer también la valiosa colaboración de madres y padres de familia, quienes se organizan en cada comunidad escolar de muy diversas maneras para ser corresponsables de la educación de sus hijos.

Ahora, con la Reforma Educativa, que reafirma la gratuidad de la educación pública, los padres de familia tendrán mayores canales de participación como integrantes del Sistema Educativo Nacional.

Además, podrán estar más involucrados en el diseño de los planes de estudio de la educación básica y normal, también en los programas de gestión escolar, decidiendo, padres de familia y maestros, cómo invertir los recursos en la escuela de sus hijos.

En la intervención de una madre de familia hace un momento, Simona, me formuló dos preguntas que aquí en forma alguna creo que una de ellas ha quedado claramente respondida.

Cuál es la participación de los padres de familia.

Ahora, sin duda, es mayor. Porque participarán en el proceso y en el diseño del Sistema Educativo Nacional, junto con las autoridades educativas y junto con los maestros.

Pero en las escuelas, ahí, en cada plantel educativo, podrán decidir, junto con los maestros, cómo invertir, a partir de esta nueva potestad de gestoría en cada aula o en cada escuela, para realmente lograr mejores condiciones para la enseñanza de sus hijos.

Maestros, alumnos, padres de familia, directores, supervisores, académicos, miembros de la sociedad civil y autoridades educativas, estamos unidos en un propósito común: Velar por el futuro de nuestros niños y jóvenes. Y no puede ser de otra forma.

Los resultados recientes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, mejor conocido como la Prueba PISA, confirman que las condiciones de la educación en México están aún muy lejos de la que merecen y necesitan nuestros estudiantes para competir y triunfar en un mundo cada vez más exigente y que demanda mayor competitividad.

Decididos a cambiar esta realidad, los Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Gobierno de la República han firmado convenios para la implementación de la Reforma Educativa y el desarrollo del sector educación.

A través de ellos, la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas se comprometen a conjuntar esfuerzos, coordinar

acciones y establecer mecanismos de cooperación, a fin de cumplir con oportunidad, orden y eficacia los objetivos de la Reforma Educativa.

Se trata, en lo que han signado, de una hoja de ruta clara, con responsabilidades, acciones y plazos a cumplir para cada autoridad.

De manera particular, quiero reconocer la voluntad institucional de los señores Gobernadores y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quienes este día se comprometen, entre otros aspectos, a los siguientes:

Observar las disposiciones normativas que emita la Secretaría de Educación Pública en materia de Servicio Profesional Docente.

Aplicar los lineamientos para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas y dar cabida a las decisiones que maestros y padres de familia tomen en cada escuela.

Cumplir los elementos de normalidad mínima de cada ciclo escolar, aplicar los lineamientos que regularán el expendio y distribución de alimentos y bebidas dentro de las escuelas, operar los programas: Escuelas de Excelencia, para abatir el rezago educativo; Escuela Digna; Escuelas de Tiempo Completo y el de inclusión de alfabetización digital de conformidad con sus reglamentos.

Esta tarea da respuesta a otra de las preguntas que formulara Simona. Qué habrá de hacer o qué habremos de hacer los gobiernos para mejorar la infraestructura educativa.

Y estos son, precisamente, los programas a los que he hecho referencia, una ruta clara de cómo queremos transformar la infraestructura educativa del país para hacerla una más digna y mejores espacios para la enseñanza de nuestros hijos.

Y otro de los compromisos que se ha signado, entre tantos y en adición a los que ya he hecho referencia, es actualizar los mecanismos de control de asistencia de los servidores públicos del Sistema Educativo Nacional y, en su caso, aplicar los descuentos correspondientes con el propósito de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios educativos.

En síntesis. Con la firma de estos convenios, la Secretaría de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se comprometen a trabajar con decisión para que la Reforma Educativa sea una realidad en cada aula y escuela del país.

De esta forma, hoy los distintos órdenes de Gobierno damos un paso muy importante, para que el derecho a la educación de calidad, recientemente

incorporado en nuestra Constitución, sea una realidad en la vida diaria de los estudiantes de México.

Al iniciar la implementación de la Reforma Educativa, les expreso el respaldo del Gobierno de la República para que puedan cumplir a cabalidad las disposiciones de los convenios que hoy han suscrito.

Señoras y señores:

En una República Federal como la nuestra, cada uno de los órdenes de Gobierno tiene una esfera de competencia específica, pero todos comparten la responsabilidad de mejorar la calidad de la educación en nuestro país.

La Reforma Educativa no es sólo una Reforma transformadora, es una Reforma de Estado, por lo que su correcta implementación es una responsabilidad compartida, que todas las autoridades debemos asumir con la máxima determinación."

V. La Reforma de Telecomunicaciones y Competencia.[5]

"Hoy, gracias al Pacto por México, nuestro país demuestra que sí es capaz de transformarse en democracia, que la pluralidad no es obstáculo para construir acuerdos de fondo.

El decreto de reformas constitucionales que hoy estoy firmando, dota al Estado mexicano de mayores capacidades para asegurar la competencia económica en todos los sectores, y de manera señalada en las telecomunicaciones y la radiodifusión.

La competencia no sólo hace más productivas a las empresas y favorece al crecimiento económico, sino que también asegura mejores productos y servicios, así como precios justos para las familias mexicanas.

Ésta es la motivación de la reforma. Ésta es la razón por la que los integrantes del Pacto por México decidieron prepararla, consensarla e impulsarla ante el Congreso de la Unión, donde fue aprobada por más del 80 por ciento de los votos de sus integrantes.

Apenas el pasado 11 de marzo, luego de un intenso trabajo del Consejo Rector del Pacto por México, se envió esta iniciativa al Poder Legislativo para su análisis, discusión y eventual aprobación.

---

[5] Fragmentos seleccionados del Discurso del Presidente de la República con motivo de la Promulgación de Reforma de Telecomunicaciones y Competencia, 10 de junio de 2013. Los textos se tomaron del sitio: www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos.

Hoy, tres meses después, la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica, es una realidad.

Reconozco el serio y comprometido trabajo legislativo que requirió semanas de revisión, ajustes y mejora a la iniciativa, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores.

Con objetividad y visión de futuro, los Legisladores enriquecieron esta reforma y el Congreso de la Unión la declaró constitucional, una vez que tuvo el respaldo de la mayoría de las legislaturas estatales.

Este proceso no estuvo exento de diferencias, propias de un régimen democrático. Sin embargo, anteponiendo siempre el interés superior de la Nación, no sólo fueron superadas, sino permitieron perfeccionar la iniciativa.

Al igual que lo fue la Reforma Educativa, publicada en febrero pasado, se trata de un logro de todos los mexicanos, especialmente de los dirigentes de los partidos y los Legisladores, quienes asumieron su compromiso con la sociedad mexicana.

Resultados como éste confirman que el Pacto por México es un gran espacio de diálogo y concertación política para concretar la agenda de reformas transformadoras que el país requiere.

Los componentes de esta reforma son muy variados. Sin embargo, quiero destacar seis ejes principales:

Primero. Fortalecimiento de derechos fundamentales. Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

A partir de esta reforma, las telecomunicaciones son servicios públicos, de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

Segundo eje. Actualización del marco legal del sector telecomunicaciones. Para fortalecer la certidumbre legal, se expedirá un solo ordenamiento que regule de manera convergente el espectro, las redes y los servicios, mediante el régimen de concesión única.

Se instrumenta, también, la regulación asimétrica a la que se sujetarán los agentes económicos preponderantes, previa declaratoria del órgano regulador.

Tercer eje. Fortalecimiento del marco institucional. Se crean el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, como órganos constitucionales autónomos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones.

Otorgará y, eventualmente, revocará concesiones en la materia, y sancionará a quienes infrinjan la ley.

A su vez, la Comisión Federal de Competencia Económica podrá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.

Ambos órganos regularán, también, el acceso a insumos esenciales y ordenarán la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Para asegurar los derechos de los actores económicos, también se crean tribunales especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Cuarto eje. Promoción de la competencia. Se permitirá la inversión extranjera directa hasta en 100 por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite.

Asimismo, se autorizará hasta en un máximo de 49 por ciento en radiodifusión, siempre que exista reciprocidad en el país, donde se encuentre constituido el inversionista.

Se impulsará, también, la competencia, a través de la obligación de las radiodifusoras de permitir la retransmisión gratuita y no discriminatoria de sus señales a las empresas de televisión restringida.

A su vez, las radiodifusoras tendrán derecho a que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y no discriminatoria por las empresas de televisión restringida.

Quinto eje. Establece una política de inclusión digital universal y una agenda digital nacional.

El Ejecutivo tendrá a su cargo esta política que contemplará infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales.

Se busca que al menos 70 por ciento de los hogares y 85 por ciento de las micro, pequeñas y medianas empresas, cuenten con velocidad para descargas de información con apego a estándares internacionales.

Y sexto eje. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura.

Para este fin se desplegará una red troncal nacional de banda ancha con fibra óptica, y una red compartida de acceso inalámbrico al mayoreo, con base en el espectro radioeléctrico de la banda de 700 *megahertz*."

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 133, 2014

EL CAMINO PARA TRANSFORMAR A MÉXICO: LAS REFORMAS ESTRUCTURALES A UN AÑO DE GOBIERNO

Luis Videgaray Caso*

En el último año, los mexicanos hemos participado en un debate amplio y plural en torno a una serie de reformas estructurales a la conducción económica y social de nuestro país. Aunque cada una de dichas reformas, por sí misma, resulta de enorme importancia, en conjunto representan un grupo articulado de acciones en busca del objetivo fundamental de llevar a México a su máximo potencial. Mientras que algunas de las reformas surgieron del consenso materializado en el Pacto por México, otras dieron lugar a acaloradas discusiones en las que han participado partidos políticos, gremios empresariales, académicos e intelectuales y la sociedad civil en su conjunto. Si bien durante estos debates hemos escuchado posiciones encontradas en torno a distintos temas, también hemos podido constatar que el debate ha resultado en un enriquecimiento de las iniciativas que han sido aprobadas. Ello contrasta de forma notable con la falta de acuerdos observada en otros países.

Tras doce meses de haber iniciado la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto, vale la pena hacer una pausa y reflexionar sobre el camino que hemos recorrido juntos, como sociedad, en este proceso de transformaciones estructurales. Resulta particularmente necesario reconocer con claridad cuáles son los objetivos que, como país, queremos alcanzar con las reformas.

¿Por qué las reformas?

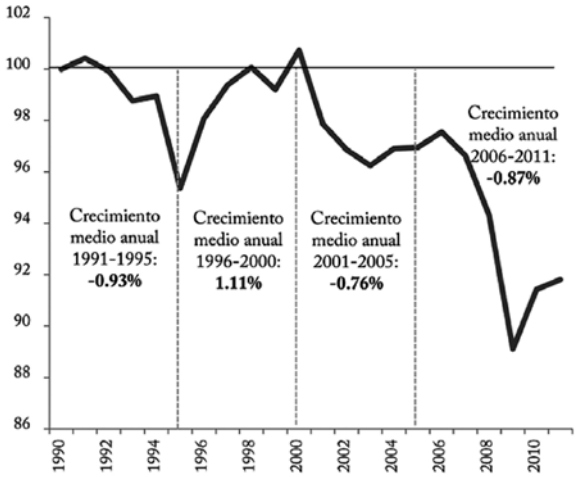
El crecimiento económico del país durante las últimas décadas ha sido insuficiente. Entre 1980 y 2012, el PIB *per cápita* en México creció a una tasa media anual de 0.7 por ciento, por debajo de lo observado en otros países de América Latina –como Brasil (1.0 por ciento) y Chile (3.3 por ciento– y muy por detrás de los países asiáticos –como China (8.9 por

* Secretario de Hacienda y Crédito Público.

ciento), la República de Corea (5.2 por ciento) o la India (4.3 por ciento). El crecimiento en México fue incluso menor que en Estados Unidos (1.6 por ciento), lo que da cuenta de un proceso en el que el ingreso de los habitantes de nuestro país se ha venido rezagando con relación al del de nuestro principal socio comercial.

En ese contexto, resulta fundamental preguntarse: ¿por qué no crece México? Los análisis y estudios realizados encuentran diversos factores, pero coinciden en que el reducido crecimiento de la productividad explica de manera preponderante el insuficiente dinamismo de la economía mexicana. Mientras que el crecimiento de la fuerza laboral y la formación de capital han sido relativamente dinámicos, con una expansión similar o superior a la observada en otros países, la productividad en México se ha reducido, afectando negativamente los niveles de ingreso. De acuerdo a mediciones publicadas recientemente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la productividad total de los factores en 2011 fue 8.2% inferior a la observada en 1990, lo que implica una contracción media anual de 0.4% (ver Gráfica 1). En contraste, en países como Corea del Sur, Chile e Irlanda se han observado tasas elevadas de expansión de la productividad, lo que ha resultado en un mayor crecimiento de sus economías.

Gráfica 1
Evolución de la Productividad Total de los Factores en México, 1990-2011
Índice donde 1990=100

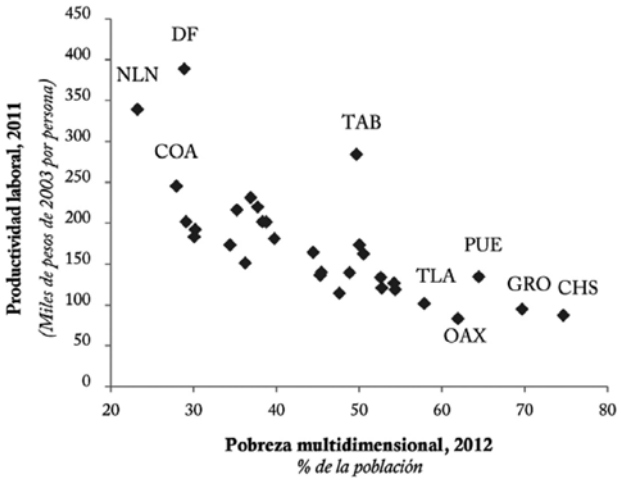


Fuente: INEGI.

Así, elevar la productividad es una condición fundamental para mejorar el nivel de ingreso y de bienestar de los hogares. La producción y el ingreso

de un país pueden ser más elevados simplemente porque tiene una fuerza laboral más grande, como es el caso de China en comparación con México. Sin embargo, México tiene un ingreso *per cápita* más alto que el de China porque la productividad promedio del trabajador mexicano es más elevada. Sin embargo, esa productividad no ha crecido, causando un estancamiento en los ingresos de los hogares y el nivel de pobreza durante las últimas décadas. A pesar de que el país ha diseñado e instrumentado programas innovadores para combatir la pobreza, la pobreza en México, medida por los niveles de ingresos de los hogares, se ubica hoy en día en niveles similares a los observados hace 20 años: 52.3 por ciento de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza en 2012, comparado con 53.1 por ciento en 1992. Las regiones y entidades con menor productividad son precisamente las que tienen mayores niveles de pobreza (ver Gráfica 2).

Gráfica 2
Productividad laboral y pobreza en los estados mexicanos



* No incluye a Campeche.
Fuente: SHCP con información de CONEVAL e INEGI.

Lo anterior demuestra que la productividad y el crecimiento no representan fines en sí mismos, sino que constituyen mecanismos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los hogares. De allí que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) haya establecido la democratización de la productividad –es decir, cerrar las brechas en productividad entre empresas, regiones y grupos de la población– como una estrategia transversal de los programas y políticas públicas del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.[1]

[1] El PND se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2013, en tanto que el 30 de agosto del 2013 se publicó el "Programa para Democratizar la Productividad". Este último establece los objetivos, estrategias y líneas de acción para hacer operativa la citada estrategia transversal del PND.

La senda de reformas que hemos recorrido en el último año ha incluido pasos concretos para remover los obstáculos a la productividad, elevar el crecimiento de la economía mexicana y mejorar las condiciones de vida de la población. Las reformas se empezaron a concretar incluso antes del inicio de la presente Administración Federal (ver Cuadro 1). El 29 de noviembre de 2012 se aprobaron modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, por las que se crean nuevas modalidades de contratación para un mundo cambiante, de manera que todos los trabajadores en el país puedan alcanzar su máximo potencial productivo y beneficiarse de ello a través de mayores salarios.

Cuadro 1: Reformas Aprobadas o en Discusión

Reforma	Estatus
Reforma Laboral	Promulgada el 29 de noviembre de 2012
Reforma Educativa	Promulgada el 25 de febrero de 2013
Reforma en Materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica	Promulgada el 10 de junio de 2013
Reforma Hacendaria	Promulgada el 6 de diciembre de 2013
Reforma Energética	Promulgada el 20 de diciembre de 2013
Reforma Financiera	Promulgada el 9 de enero de 2014
Reforma de Seguridad Social	En discusión en el Congreso de la Unión
Reforma para la Disciplina Fiscal de los Estados y Municipios	En discusión en el Congreso de la Unión

Posteriormente, en febrero del 2013 fue aprobada la reforma educativa, que eleva a carácter constitucional la responsabilidad del Estado mexicano de garantizar una educación de calidad a todos los niños de nuestro país.[2]

A la postre, ello nos dará el capital humano requerido para competir con éxito en una economía del conocimiento globalizada, pero, sobre todo, conducirá a niveles de productividad laboral y salarios más altos para los trabajadores mexicanos, mejorando el bienestar de sus familias. Más adelante, se aprobaron las reformas en materia de competencia y de telecomunicaciones, las cuales incrementarán la competencia en los mercados, reducirán el costo de insumos clave para la economía, como las telecomunicaciones, y generarán un clima de negocios más propicio para la inversión y el desarrollo de la actividad productiva.

[2] Específicamente, la reforma al Artículo 3 de *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que "El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos". *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero del 2013.

En diciembre de 2013 se promulgó la reforma energética, la cual busca traducir el potencial energético con que cuenta el país en mayor bienestar para todos los mexicanos, preservando la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos. La reforma dota al sector energético del país de un marco jurídico moderno, para convertirlo en uno de los principales motores de crecimiento económico. Con ella será posible tener una mejor disponibilidad de insumos energéticos para la producción de todos los sectores de la economía, promoviendo la creación de nuevos empleos e incrementando la productividad a lo largo de la cadena de valor. Con esta reforma se moderniza y fortalece a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del Estado cien por ciento mexicanas. Como parte de ella, se creará un fondo para generar ahorro de largo plazo y garantizar el uso adecuado de la renta petrolera en los próximos años.

Uno de los grandes frenos de nuestra economía ha sido la falta de crédito. En enero de 2014 se promulgó la reforma financiera. Su objetivo central es que en el país se preste más y más barato, que el crédito alcance a las empresas pequeñas, y que se mantenga la solidez y estabilidad del sistema financiero. Para ello, la reforma fomenta una mayor competencia entre los proveedores de servicios financieros, mejora el régimen de garantías, otorga un nuevo mandato de la Banca de Desarrollo, y fortalece las facultades de la autoridad y la regulación prudencial. Se pretende que con la reforma, el crédito en el país alcance niveles de 40% del PIB, en comparación con el nivel de 25.7% del PIB observado en 2012. De esta forma, será posible materializar inversiones en proyectos productivos que no contaban con acceso al crédito en las condiciones actuales.

En el presente, el Congreso de la Unión continúa analizando la propuesta de reforma relativa a la Disciplina Fiscal de los Estados y Municipios, con la que se busca garantizar que las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales sean manejadas con responsabilidad y de forma plenamente sostenible.

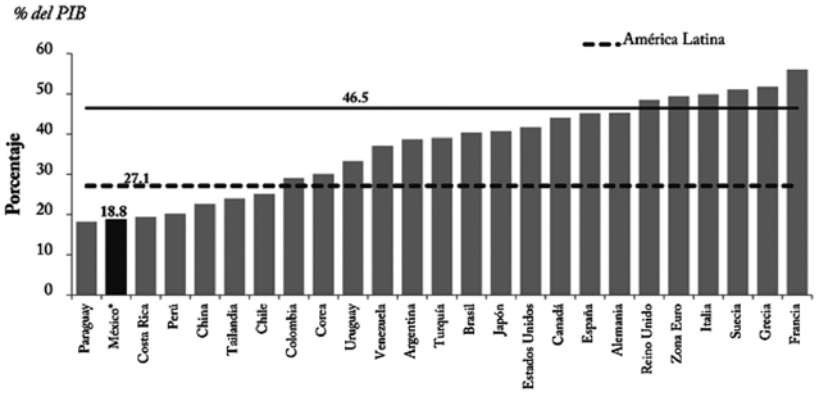
La reforma social y hacendaria

En este contexto, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Social y Hacendaria. Ésta parte del principio de que nuestro régimen fiscal debe constituirse en un elemento de redistribución y de justicia, como está consagrado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y de que el sistema de protección social ha sido insuficiente para cubrir las necesidades básicas de la población del país.

Para cumplir con estos principios, resulta necesario contar con un Estado más fuerte. Lo anterior no significa que el Estado mexicano necesariamente deba tener un tamaño similar al de países europeos, otros países avanzados o incluso el de algunos otros países en desarrollo, como Brasil, donde el gasto público tiende a superar el 40 por ciento del PIB. Sin embargo, el gasto

público en México es significativamente menor que el de prácticamente cualquier economía con un nivel similar de desarrollo. Por ejemplo, en México el gasto público equivale a sólo el 18.8% del PIB, cifra menor a la observada en Chile y Colombia –donde superan el 25 y 29 por ciento, respectivamente– a pesar de que estas últimas son economías orientadas al mercado y han experimentado en las últimas décadas mayores niveles de crecimiento que el nuestro (ver Gráfica 3).

Gráfica 3
Gasto Público Total, 2011 /1

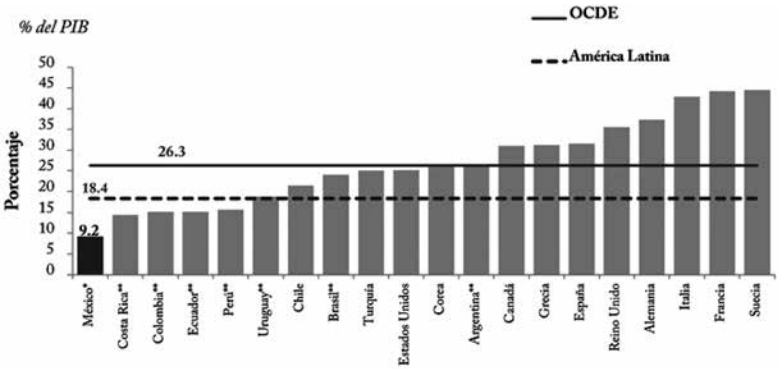


Fuente: OCDE, FMI, PEF 2013.
/1 Datos para México correspondientes a 2013.
* No incluye gasto en PEMEX y CFE.

Si bien es posible argumentar que un Estado demasiado grande puede afectar negativamente al crecimiento, también es claro que un Estado demasiado pequeño difícilmente es capaz de dotar a la sociedad de un marco conducente al crecimiento. La impartición de justicia, el fortalecimiento de las instituciones que sustentan a un régimen democrático, la inversión en innovación y desarrollo tecnológico, el desarrollo de infraestructura logística, la modernización de las escuelas y los programas de combate a la pobreza, son, entre otras, actividades en que la participación del Estado y la asignación de recursos públicos son fundamentales y para ello se requiere de una mayor recaudación.

A lo largo de los últimos años, los ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal en México han tenido niveles cercanos al 10 por ciento del PIB. Dicha cifra es sumamente reducida y se encuentra muy por debajo de lo que se recauda en los países miembros de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), de 26.3 por ciento en promedio. La recaudación en México es incluso inferior a lo que se observa en América Latina, que en promedio recauda más del 18 por ciento del PIB.

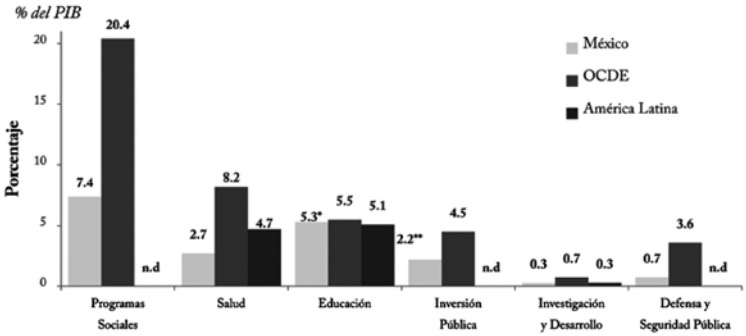
Gráfica 4
Ingresos Tributarios, 2011 1/



Fuente: OCDE, CIAT y SHCP.
_/1 México estimado 2013, excluye los ingresos tributarios no recurrentes asociados al programa "Ponte al Corriente".
* Excluye los impuestos, productos y aprovechamientos a la actividad petrolera.
** Cifras correspondientes a 2010.

La baja recaudación tributaria se ve reflejada en una provisión de bienes y servicios públicos incompatible con las aspiraciones económicas y sociales de la población. Así, se observa que en México el gasto público en rubros como programas sociales, salud, educación o inversión, es significativamente menor al de América Latina y al de las economías que conforman la OCDE. Un Estado que no cuenta con recursos presupuestales suficientes está limitado en su capacidad para promover el crecimiento económico y atender los rezagos sociales.

Gráfica 5
Comprobantes de Gasto /1



Fuente: OCDE, Banco Mundial, PEF 2013.
/1 Datos para México de 2013 en todos los casos. Para el resto, Salud de 2011, Educación e Investigación y Desarrollo de 2010, Programas Sociales y Defensa y Seguridad Pública de 2009.
* Incluye gasto estatal.

Lo anterior apunta también a una característica esencial del sistema hacendario mexicano: su limitada capacidad para mejorar la distribución del ingreso. En contraste con lo que sucede en México, muchos países utilizan el sistema tributario, aunado al gasto y transferencias públicas, como herramientas para promover la equidad, gravando de manera progresiva las rentas y destinando un mayor gasto a los hogares de menores ingresos, lo que resulta en una distribución del ingreso más equitativa.

Una de las razones por las cuales la recaudación en México es baja es que el cumplimiento de las obligaciones tributarias es relativamente oneroso para las empresas. Información del Banco Mundial indica que para cumplir cabalmente con el pago de impuestos, una empresa mexicana tendría que dedicar 337 horas anualmente a dicha tarea, lo que se compara desfavorablemente con lo que sucede en Estados Unidos (175 horas), Colombia (203 horas), Corea (207 horas) o Irlanda (80 horas). Lo anterior lleva a las empresas a la evasión y a operar en la informalidad. Por ello, no es casualidad que seis de cada 10 trabajadores mexicanos esté empleado en el sector informal, en actividades y empresas de baja productividad, con el consecuente impacto en el crecimiento de la economía en su conjunto.

Además de sus consecuencias económicas negativas, la informalidad incide negativamente en el acceso de amplios grupos de la población a un sistema de protección social efectivo. Ello da lugar a un círculo vicioso, en el que es más difícil encontrar un trabajo formal para quien haya tenido problemas de salud. Actualmente, el 66 por ciento de los adultos mayores de 65 años nunca ha cotizado a los sistemas de seguridad social, por lo que carecen de cobertura médica, protección social adecuada e ingresos suficientes durante el retiro. Más aún, el 48 por ciento de la población económicamente activa mayor de 16 años nunca ha cotizado a la seguridad social. Dichas cifras resultan incluso más delicadas si consideramos que la dinámica demográfica de nuestro país conducirá a un aumento de la proporción de adultos mayores en cerca de 10 puntos porcentuales para el año 2050, lo que indica que es necesario actuar de inmediato para atender tal situación.

Otro factor a tomar en cuenta es que México es el único país de la OCDE en el que no existe un seguro de desempleo. Por lo tanto, un trabajador mexicano que pierde su empleo no cuenta con un mecanismo que le permita buscar un empleo de calidad en el sector formal, consistente con sus capacidades, por lo que se ve obligado a aceptar cualquier alternativa laboral lo antes posible, a menudo en la informalidad y sin acceso a la seguridad social. Debido a que aproximadamente cuatro de cada cinco trabajadores que pierden su empleo perciben menos de cuatro salarios mínimos, las familias más afectadas por esta situación son las de menores ingresos y quienes justamente no han sido capaces de generar el ahorro necesario para hacer frente a la pérdida de empleo.

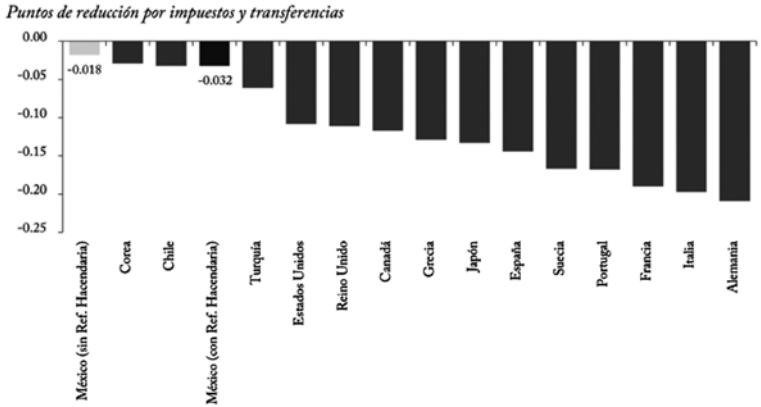
Los beneficios de la reforma social y hacendaria

La reforma social y hacendaria aprobada por el Congreso de la Unión representa un paso importante en la construcción de un sistema hacendario más fuerte, progresivo y simple. Con el fin de incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades básicas de la población, la reforma amplía la base de los impuestos al ingreso y al consumo. Con ese objetivo, se eliminan o acotan exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales que reducían el potencial recaudatorio de los impuestos.

La reforma aprobada es justa, ya que no se introducen impuestos que afecten a la población de menores recursos y, en particular, se mantiene la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas. A la vez, la eliminación y acotamiento de regímenes especiales y tratamientos preferenciales hará más eficiente nuestro sistema tributario, al reducir en una tercera parte los gastos fiscales, de 3.6 por ciento a 2.6 por ciento del PIB.

La reforma es progresiva, ya que se busca una contribución más elevada del grupo que tiene mayores ingresos de la población. Para alcanzar esa meta se establecen impuestos a fuentes de ingresos altamente concentradas en los individuos con mayor riqueza. Así, al igual que en otros países, se aplicarán impuestos sobre los dividendos pagados por las empresas y a las ganancias en Bolsa. Adicionalmente, se incrementan las tasas marginales del ISR para personas con ingresos elevados, con lo que se garantiza una mayor contribución al pago de impuestos del 1% de las personas con mayores ingresos, a la vez que se evita afectaciones al 99% restante. Como muestra la Gráfica 6, estos cambios contribuirán a que la redistribución a través de nuestro sistema fiscal, medida por el cambio en el coeficiente de Gini, alcance el nivel observado en Chile y sea superior a lo observado en Corea del Sur, si bien aún estará por debajo de los países industrializados.

Gráfica 6
Reducción del Índice de Gini



Fuente: OCDE y SHCP.

Por otro lado, con la reforma se avanza hacia un sistema tributario más simple, ya que la eliminación del Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), así como una nueva Ley del ISR considerablemente abreviada, facilitarán el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. De esta manera, el ingreso empresarial pasará de estar gravado con 3 impuestos diferentes a estar gravado sólo con uno, pero sin que ello implique una reducción del potencial recaudatorio. La simplificación resulta particularmente relevante para las empresas más pequeñas, que pueden reasignar a tareas productivas recursos humanos y monetarios que antes asignaban al cumplimiento de las tareas tributarias.

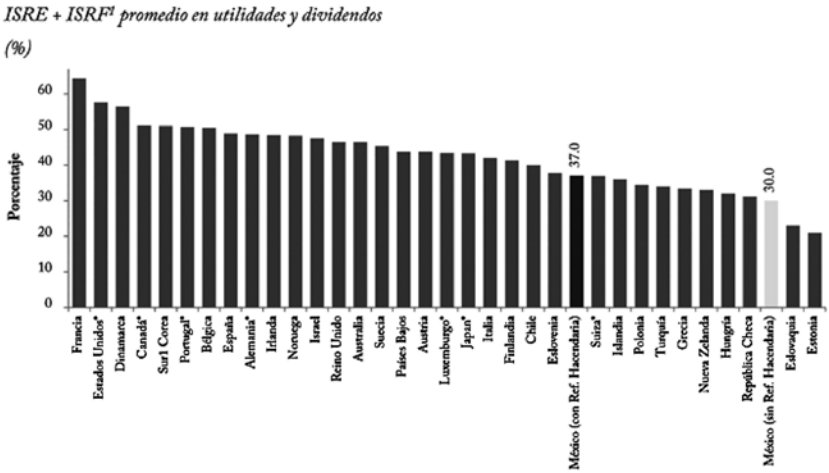
La reforma combina la utilización de nuevas bases impositivas con fines extra-fiscales, buscando la internalización de los costos sociales causados por conductas que dañan el medio ambiente y la salud de la población. A través de la introducción de impuestos especiales, se busca desincentivar dichas conductas.

La reforma contiene también diversas medidas para avanzar en el combate a la informalidad. Con el nuevo Régimen de Incorporación se crea un punto de entrada a la formalidad a los pequeños negocios y sus trabajadores. El Régimen otorgará incentivos a los negocios participantes y se caracteriza por la facilidad en el cumplimiento de las obligaciones.

En él los contribuyentes de baja capacidad administrativa se prepararán gradualmente para su eventual inserción en el régimen general. De forma complementaria, la propuesta de reforma incluye la reducción de cuotas de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos, con lo que se reducirán los costos de la formalidad para la gran mayoría de los trabajadores que hoy se encuentran en la informalidad y los negocios que los emplean.

La economía mexicana preservará su competitividad a nivel internacional. En términos de tasas efectivas al ingreso al capital, con la reforma hacendaria México seguirá siendo un país atractivo para la inversión. La tasa de impuestos efectiva para el capital, considerando el ISR empresarial y el impuesto a los dividendos, seguirá estando por debajo de la media de la OCDE y, especialmente, de países emergentes de alto crecimiento como Chile y Corea del Sur (ver Gráfica 7).

Gráfica 7
Cargas tributarias al ingreso empresarial, 2013



/1 ISRE: Impuesto sobre la renta empresarial; ISRF: Impuestos sobre personas físicas a dividendos.
* Incluye impuestos locales.
Fuente: OCDE.

Se estima que la recaudación adicional generada por la reforma será de un punto del PIB en 2014, llegando a 2.5 puntos en 2018. La mayor recaudación permitirá aumentar el gasto en áreas prioritarias para el crecimiento. En línea con lo anterior, el paquete económico para el 2014 aprobado por el Congreso de la Unión prevé un incremento, en términos reales, de 14.3 por ciento del gasto en inversión, mientras que el gasto corriente para ramos administrativos aumentará únicamente en 1.2 por ciento en términos reales.

El componente social de la reforma, aún en discusión en el Congreso, tiene por objetivo ampliar y fortalecer la red de seguridad social del país, con el fin de garantizar a todos los mexicanos un piso mínimo de bienestar. En ese contexto, se propone la creación de una pensión universal que garantice a todos los ciudadanos mayores a 65 años de edad un ingreso mínimo, con el fin de reducir la pobreza en este grupo de población. Adicionalmente, se propone la creación de un seguro de desempleo para los trabajadores formales. Este seguro atenuaría los impactos negativos de los episodios de desempleo sobre el bienestar de las familias, a la vez que crearía las condiciones para que los trabajadores realicen una búsqueda adecuada de un nuevo empleo por medio de programas de capacitación y apoyos para la reinserción laboral.

La reforma social y hacendaria pone énfasis en una mayor eficiencia, transparencia y calidad en el gasto público. Durante la discusión del

Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2014, la Cámara de Diputados complementó las disposiciones ya incluidas en la iniciativa del Gobierno Federal, tomando en consideración un conjunto de recomendaciones de diversas organizaciones de la Sociedad Civil. De esta manera, las dependencias gubernamentales tendrán la obligación de hacer pública la información sobre las variaciones en el ejercicio de los recursos, los padrones de beneficiarios y los resultados de sus programas. Las dependencias también tendrán que atender diversas disposiciones en materia de planeación y evaluación para promover una mayor calidad y eficiencia del gasto público, y existirá la obligación de hacer públicos aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones.

Con el fin de mejorar la administración y operación del gasto público en educación, la reforma crea el Fondo de Nómina Educativa (FONE). El ejercicio de sus recursos se basará en los resultados del censo magisterial realizado por INEGI a lo largo de este año. Con este cambio, se logrará un mayor orden y transparencia en el ejercicio de este rubro, por medio de un registro de nómina conciliado, del pago directo por parte de la Federación y de la creación de plazas en línea con la recién aprobada Reforma Educativa.

Aunado a lo anterior, el paquete económico aprobado propone un déficit transitorio de 0.4% y 1.5% del PIB para 2013 y 2014, respectivamente, como estrategia para estimular el crecimiento de la actividad económica. Sin embargo, al establecer en la ley una regla de balance estructural implícita, esta política contracíclica adquiere un carácter temporal, sin comprometer la estabilidad futura de las finanzas públicas. Los recursos adicionales no podrán utilizarse para aumentar el gasto corriente y se deberá cumplir una meta específica de mediano plazo para los Requerimientos Financieros del Sector Público. Estas medidas ya han apuntalado la percepción positiva en los mercados internacionales, misma que se ha traducido en menores tasas de interés de largo plazo de la deuda mexicana y en la colocación, en condiciones altamente competitivas, de deuda de largo plazo del Gobierno de México.

El camino hacia adelante

Las reformas no solucionarán de inmediato los retos económicos y sociales que enfrentamos, y nos dejan una lista de tareas pendientes para aprovechar plenamente su potencial. En particular, resulta necesario asegurar la implementación efectiva de cada una de las reformas, tarea en la que el Gobierno Federal trabajará arduamente durante los próximos meses. En algunos casos, como en el de la educación, los beneficios de estos cambios se verán en el largo plazo. Por otra parte, la reforma energética representa una oportunidad que, si se aprovecha, detonará la inversión y el crecimiento de nuestra economía en el corto plazo.

En síntesis, durante los últimos meses hemos dados pasos firmes para mover a México, como nos inspira el Presidente Enrique Peña Nieto. Con base en un diálogo abierto y plural, el Congreso de la Unión ha aprobado un conjunto de transformaciones profundas en distintos ámbitos de la conducción social y económica del país. Tales transformaciones no representan una panacea, pero el consenso que se ha observado sobre la necesidad de detonar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos, así como la madurez de nuestra democracia, nos brindan la confianza para afirmar que, a pesar de que el camino hacia adelante será arduo, vamos a seguir avanzando en la construcción de un México más justo y próspero.

Referencias

Banco Mundial. *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9615-5.

Cámara de Diputados, *Ley de Ingresos de la Federación 2014: Iniciativa de Decreto por el que se Expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2013*, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 23 de octubre del 2013]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06_lir.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de Pobreza en México 2010: El país, los estados y sus municipios.* México, D.F., CONEVAL, 2012.

Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la Población 2010-2050, fech*a de consulta: 14 de noviembre del 2013]. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Mexico_en_cifras>

Diario Oficial de la Federación, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", 20 de mayo de 2013, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 30 de octubre del 2013]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fec ha=20/05/2013>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo,* [fecha de consulta: 4 de noviembre del 2013]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Health at a Glance 2011*: *OECD Indicators, 2011*, [fecha de consulta: 6 de noviembre del 2013]. Disponible en: http://www.oecd.org/els/health-systems/49105858.pdf

OCDE (2012), *Revenue Statistics 2012*, Publicación de la OCDE. Disponible en la página de la OCDE: http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/ rev_stats-2012-en-fr

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de la política económica 2014,* [fecha de consulta: 24 de octubre del 2013]. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/

FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2014_vf_c_accesibilidad.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018,* [fecha de consulta: 15 de noviembre]. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf>

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 22, 1971

LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

Fernando Solana Morales

EL SECTOR PARAESTATAL

Agradezco la invitación a participar en estos intercambios de puntos de vista sobre los problemas de la administración pública. A nadie escapa la oportunidad con que se han organizado. Nos hallamos nuevamente inmersos en el entusiasmo de las declaraciones iniciales que provoca cada seis años el tema de la reforma administrativa. Lo distintivo hoy es, de una parte, la decisión de actuar que manifiesta con hechos el Presidente de la República; de la otra, el acervo de experiencias y de técnicos cada vez más preparados y en mayor número con que cuenta el país. Sin embargo, la imprecisión sobre algunas ideas y conceptos, la retórica en torno a estos temas, no han sido totalmente eliminadas. De ahí la importancia de estas reuniones para intentar, a través de la confrontación de opiniones, aclarar en lo posible el sitio en que nos encontramos, las metas que queremos lograr y los caminos por los cuales podemos alcanzar nuestros objetivos.

Primeramente conviene precisar un par de conceptos. Es evidente la necesidad de usar las palabras con rigor para evitar que nos confundan. Hay vocablos que el discurso ha venido desgastando. Es menester recuperar su verdadero sentido para que sean medios de comunicación y no instrumentos de confusión. Las mejores ideas empiezan a perder poder de atracción cuando se desgastan los términos con los cuales se significan. Y una de las palabras que empieza a desgastarse es “reforma”. Se entiende por reforma administrativa el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia, a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación.

Es evidente que toda administración se transforma continuamente: crece y amplía su estructura; complica sus procedimientos. Pero sólo

puede hablarse de reforma administrativa cuando esta transformación permanente se conduce consciente y técnicamente hacia el objetivo de elevar la eficiencia del aparato.

¿Cuál es el marco dentro del que actualmente se lleva adelante la reforma? En primer lugar, este sexenio trabajaremos básicamente con las estructuras de los dos anteriores. No hubo en diciembre último, y esto es substancial, la reorganización de las estructuras administrativas que esperaban algunos. Esto establece un marco, un límite a la acción, aunque obviamente no altera la posibilidad de llevar adelante la reforma de la administración pública.

La reorganización se distingue de la reforma en que aquélla no es permanente. Por reorganización se entiende aquí la transformación concreta, radical pero discontinua, de ciertas estructuras y procedimientos de sistemas, que se hace necesaria de tiempo en tiempo –por ejemplo en los cambios sexenales– para corregir deficiencias que se hayan hecho evidentes, y para adaptar el sistema a las nuevas políticas que decida implantar el Jefe del Ejecutivo.

Toda reorganización implica una transferencia de control, que puede traducirse en una transferencia del poder. De ahí que no sea fácil realizar una verdadera reorganización administrativa una vez que está en marcha el gobierno y se han distribuido funciones y responsabilidades. Por ello, lo más probable es que durante los próximos años trabajemos en la reforma con las ya conocidas estructuras administrativas.

Quisiera que nos planteáramos ahora la pregunta: reforma administrativa ¿para qué?

Hay quienes se empeñan en atar la reforma administrativa a la planeación económica. En el documento que sirvió de base a las tareas de esta naturaleza durante el sexenio pasado quedó escrito que «la reforma administrativa persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo». Diferí entonces y difiero ahora. En sentido estricto no hubo plan nacional de desarrollo durante el sexenio pasado y tampoco parece que lo vaya a haber en el presente. Este es el segundo marco determinante de nuestra tarea: habrá reforma administrativa sin plan formal de desarrollo económico de nivel nacional.

No todos los países del mundo están en condiciones políticas y técnicas de elaborar planes de desarrollo económico que sean útiles. La experiencia de varios de ellos demuestra que no sólo es posible, sino conveniente

llevar adelante las tareas de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas pueden tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente, en forma paralela.

Al margen de la conveniencia de elaborar formalmente un plan nacional de desarrollo económico o de hacer simplemente trabajos de planeación, es evidente que una reforma administrativa es posible y necesaria si se entienden sus funciones de una manera más amplia.

La reforma administrativa pretende elevar la eficiencia del aparato público. Ese es su objetivo inmediato. La administración pública, como conjunto de organismos del gobierno, tiene varios objetivos que cumplir, no sólo el del desarrollo económico. Funciones fundamentales del gobierno son, además, conservar la independencia nacional y la paz pública; lograr el desarrollo social y cultural del país; mejorar las condiciones de la vida política; perfeccionar los sistemas judiciales.

Para dar valor analítico a los conceptos teóricos conviene distinguir entre desarrollo económico, social, político y cultural. El desarrollo económico lo mide la tasa real de crecimiento del producto nacional por habitante. El concepto de desarrollo social se relaciona con la forma como se distribuye el ingreso. El de desarrollo político con la mayor o menor medida en que los ciudadanos de una comunidad participan en las decisiones que los afectan. El desarrollo cultural está relacionado con los índices de escolaridad y con la calidad de la educación, de la investigación científica y de las expresiones culturales de la nación.

No obstante la interdependencia de estos cuatro aspectos del desarrollo; es conveniente subrayar sus diferencias. Aunque algunos teóricos los incluyan todos al definir el “desarrollo integral”, de hecho, al tratarse de planes de desarrollo, o al manejar comúnmente el término “desarrollo”, se está haciendo hincapié, consciente o inconscientemente, en los aspectos económicos y, si acaso, en los sociales. Sin embargo, quizá las funciones más elevadas del gobierno tengan que ver con el desarrollo político, si dentro de él comprenderemos las tareas relacionadas con la preservación de la independencia y de las soberanías nacionales, de la paz pública y de la conservación de una atmósfera política interna y externa indispensable, incluso, para las tareas relacionadas con los aspectos económicos y sociales del desarrollo.

En síntesis: durante el actual sexenio realizaremos nuestros trabajos de reforma administrativa sin que éstos dependan de un plan formal de desarrollo económico aunque, eventualmente, se establezca la coordinación necesaria entre las tareas de planeación y las de reforma administrativa. Pero todo lo anterior no quiere decir que la reforma

administrativa no juegue un papel importante en el desarrollo económico mismo. Hay una tendencia de algunos economistas a hacer depender todas las posibilidades de desarrollo económico de la tasa de inversión. La eficiencia administrativa se deja atrás, sólo como un instrumento de las decisiones económicas. Sin embargo, en muchos casos un mejoramiento en las estructuras y procedimientos administrativos puede significar un incremento de la productividad mayor que una inversión en bienes de capital.

Quisiera precisar:

El producto per cápita puede aumentar sólo: 1) elevando el porcentaje de la población dedicada a tareas productivas y/o 2) aumentando la productividad promedio de los miembros activos de la sociedad. De otra parte, la productividad se incrementará sólo: a) si se utilizan instrumentos de producción más eficaces, b) si elevamos la capacidad personal de quienes trabajan, y/o c) si se emplean sistemas de trabajo más eficientes.

Por tanto, independientemente de la importancia principal que tiene la inversión para aumentar el empleo y la productividad por la vía de mejores instrumentos de producción, es evidente que puede aumentar la productividad y, por ende, la tasa de desarrollo económico, por la vía de mejores sistemas de trabajo y de la eficiencia administrativa.

Si a lo anterior añadimos el hecho de que una parte creciente de nuestra población se dedica a actividades terciarias, en las que la productividad está más relacionada con la eficiencia administrativa que con los instrumentos o maquinarias con los cuales se produce, es evidente la importancia que el solo mejoramiento de la eficiencia administrativa tiene para el desarrollo económico.

En otras palabras, la reforma administrativa tiene un papel que cumplir independiente de cualquier tarea de planeación de las inversiones. Su importancia para el mejoramiento económico de la nación no está necesariamente ligada a la que pueda tener la planeación económica.

Desearía recapitular:

He señalado como una primera característica principal de la situación actual de los trabajos de reforma administrativa, el hecho de que ésta siga adelante sin una previa reorganización que modificara substancialmente las estructuras de la administración pública. En segundo lugar, he afirmado que la reforma habrá de realizarse independientemente de las tareas de planeación económica, aunque convenga establecer una coordinación entre ambas. Hay una tercera realidad básica, que enmarcará nuestros trabajos durante el presente sexenio: la decisión del Presidente de la

República de contar con una maquinaria administrativa más eficiente. Esta decisión no es meramente declarativa: se ha hecho evidente no sólo por su empeño en transformar sistemas y actitudes, sino a través de los instrumentos jurídicos que ha puesto en manos de los funcionarios y técnicos desde los primeros días de su gobierno. Puedo mencionar aquí la revisión hecha a la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; el Acuerdo del 28 de enero del presente año, que establece las bases para la promoción y coordinación de la reforma administrativa del sector público federal y la creación de la Dirección de Estudios Administrativos, en la Secretaría de la Presidencia.

Una cuarta característica de los marcos en los cuales habremos de movernos es el acopio de investigaciones y de personal técnico capacitado y, sobre todo, la conciencia de la urgente necesidad de modernizar nuestra administración; conciencia que han creado en los últimos años, y en particular durante el último sexenio, quienes tuvieron en sus manos esa responsabilidad, y quiero mencionar aquí a José López Portillo.

El reto que se nos plantea ahora es, con los marcos establecidos, acelerar y racionalizar la transformación del aparato público para hacerlo más eficiente.

En la conferencia inaugural de esta serie, el Licenciado Porfirio Muñoz Ledo señalaba como requisito de la estrategia para el desarrollo “revisar, con sentido crítico e histórico, el funcionamiento real de las instituciones”. Creo que éste es el punto de partida más sólido para las tareas de reforma. Conociendo el funcionamiento real de nuestra administración debemos optar, haciendo a un lado modelos utópicos, por una estrategia también realista que me gustaría denominar la “estrategia de lo posible”.

La estrategia de lo posible supone, en primer lugar, aceptar objetiva, francamente, la realidad de lo que se desea transformar. En segundo, asumir los marcos dados que determinarán nuestra acción. Finalmente, partiendo de la realidad y dentro de los marcos condicionantes, diseñar los modelos óptimos posibles y trabajar con ellos, en la transformación continua, sistemática y racional de estructuras, procedimientos y actitudes para elevar la eficiencia de todo el sector público.

Son realidades de nuestra administración que todos conocemos y debemos manejar con mucha franqueza, la imprecisa e inadecuada división de funciones entre las diferentes dependencias; la irracionalidad de algunos de sus sistemas jerárquicos; las insuficientes líneas de comunicación vertical y horizontal; la violación frecuente de la línea de autoridad. Otra realidad es la ya deficiente –en términos de técnica jurídica y de técnica administrativa– Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Asimismo, la insuficiente preparación de algunos funcionarios públicos; los sueldos diferenciales para tareas aparentemente iguales en distintas dependencias; la falta de un personal público de carrera o servicio civil; la complejidad y falta de coordinación del sector descentralizado.

La reforma en el sector paraestatal

La importancia creciente del sector descentralizado de nuestra administración es conocida de todos. Su presupuesto duplica el del sector centralizado. En conjunto es, sin duda, el más importante instrumento del desarrollo nacional. Su grado de eficiencia tiene una relación directa con el destino de la nación.

Desafortunadamente –y estoy señalando una deficiencia de fácil solución– no hay un sistema permanente de estadísticas que permitan analizar cuantitativamente el sector. Daré, sin embargo, algunas cifras de carácter general. Hay alrededor de 440 organismos y empresas de participación estatal. El personal ocupado por ellos rebasaba las 400 mil personas que recibieron el último año aproximadamente, 14 mil millones de pesos en sueldos y salarios.

Los 100 organismos y empresas totalmente propiedad del gobierno, que pueden clasificarse como productores de bienes y servicios para el mercado –sólo 100– contaban en ese año con recursos totales por 112 mil millones de pesos, de los cuales 61 mil millones correspondieron a recursos patrimoniales propios. Estas empresas obtuvieron ingresos aproximados de 40 mil millones de pesos y un remanente final de más de mil millones de pesos.

De otra parte, el sector financiero del Estado maneja recursos superiores a los 75 mil millones de pesos.

Las cifras anteriores, dadas a guisa de ejemplo, subrayan la enorme importancia que el sector tiene para la vida de la nación.

Conviene dividir en dos partes el análisis de la reforma administrativa en el sector paraestatal. La primera se refiere a la reforma interior de cada organismo o empresa pública. La segunda tiene que ver con los aspectos macroadministrativos de la coordinación y control generales del sector paraestatal por el grupo central de la Federación.

En el sector descentralizado encontramos algunos de los organismos más eficientes del país, comparados no sólo con los del sector centralizado sino, incluso con los más eficientes del sector privado. Al mismo tiempo, encontramos empresas que han sufrido serios descalabros económicos y que no han logrado una eficiencia financiera ni administrativa que les permita sobrevivir. Por ello, la tarea de la

reforma en el nivel microadministrativo varía de unidad a unidad y corresponde directamente a las comisiones internas de administración y a las unidades de organización y métodos establecidas en el reciente acuerdo presidencial. En la mayoría de los casos, la reforma deberá empezar por establecer estructuras bien definidas, con una clara y adecuada división de funciones con niveles jerárquicos racionales y precisos de las líneas de comunicación y de mando. En otros, se trata simplemente de continuar perfeccionando los procedimientos, mecanizar algunos sistemas, proseguir, en síntesis, con tareas iniciadas hace ya muchos años y que han situado a algunos organismos en niveles de eficiencia comparables con las mejores empresas del mundo.

Veamos ahora el aspecto macroadministrativo.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal surgen durante el período constructivo de la Revolución como una necesidad del Estado de crear unidades más eficientes y flexibles, no comprometidas con el mecanismo burocrático del gobierno central, para cumplir tareas específicas. Les corresponden, no las funciones tradicionales del gobierno, sino tareas concretas de producción de bienes y servicios o de atención a problemas especiales como pueden ser los de la seguridad social o la educación superior.

A lo largo de las décadas su número se multiplica y se convierten en instrumentos cada vez más importantes del desarrollo económico. A la vez, el Gobierno empieza a perder una imagen clara de lo que ocurre dentro de ellos. El Ejecutivo se preocupa entonces por establecer controles, y la historia de la administración pública mexicana respecto de su sector descentralizado en los últimos sexenios se convierte en una carrera entre su desarrollo y el surgimiento paulatino pero decidido de los mecanismos de control. Sobre esto caben algunos comentarios. Creo que los controles han surgido principalmente de la desconfianza del sector centralizado respecto del descentralizado, desconfianza justificada por la anarquía, ineficacia y en ocasiones deshonestidad con que se han manejado, en diferentes épocas, algunos organismos y empresas.

Pero estos controles no se han establecido de acuerdo con un plan sistemático que persiga su eficiencia, ni corresponden tampoco a planes generales de acción, ya no digo económica, ni siquiera administrativa. Más que procurar procedimientos de coordinación del sector centralizado con el descentralizado, la preocupación se ha concentrado en imponer controles que eviten errores y abusos, sin que, de otra parte, se haya establecido cuál es el punto de equilibrio razonable entre la libertad de acción que requiere un descentralizado (que por eso lo es) y el control que sobre el mismo debe tener el sector centralizado.

Los controles generales se manejan a través de tres secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia. Y en alguna época llegó a establecerse una franca competencia entre las tres por ver cuál controlaba más mecanismos de control. Hasta la fecha no tengo conocimiento de ningún esfuerzo sistemático de coordinación entre las tres secretarías para diseñar mecanismos de planeación, coordinación y control unitario. No obstante, debe señalarse que a falta de un sistema integral de coordinación, los actuales mecanismos de control han sido muy útiles. Gracias a ellos se liquidaron etapas de verdadera anarquía administrativa, en la que habían caído algunos organismos y empresas, se mejoró la eficiencia de muchos de ellos, y se terminó en algunos casos, con prácticas administrativas viciosas no sólo desde el punto de vista de la técnica administrativa, sino desde el de la honestidad. Ello se debe al dedicado y empeñoso esfuerzo de la Junta y después de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Secretaría de Patrimonio Nacional, durante los pasados doce años. Horacio Flores de la Peña realizó ahí una discreta, importante, difícil labor. Construyó paso a paso, y condujo después, lo mejor del actual sistema de controles. La nueva Ley para el Control del Sector, de diciembre último, es la culminación de esa tarea. Pero no basta. Falta un modelo único de coordinación del esfuerzo público, un estudio general, sistemático, que lleve al establecimiento de mecanismos de planeación, coordinación y control del sector descentralizado.

Para cumplir con su función controladora, las tres secretarías mencionadas requieren de los organismos descentralizados informes periódicos sobre diferentes aspectos de su administración. Hay cifras curiosas. Por ejemplo: un descentralizado típico, cuyo presupuesto queda incluido en el general de la Federación, debe elaborar anualmente de 25 a 30 documentos periódicos regulares para las secretarías del Patrimonio y de la Presidencia, contra más de 500 entregas que deben enviarse anualmente a Hacienda. Es posible establecer tres etapas en la evolución de los organismos descentralizados en México: 1) la de creación; 2) la del establecimiento de los mecanismos de control y 3) la del establecimiento de los mecanismos técnicos de planeación, coordinación y control que garanticen la armonía de todo el gobierno, sin alterar el grado razonable de autonomía que requiere el sector descentralizado. Considero, en síntesis, que se han cumplido hasta ahora las primeras dos etapas y que estamos ya en condiciones de iniciar con rigor técnico la tercera.

Los administradores solemos ver a la administración como un problema a resolver. Un problema que superamos o nos vence. Y a veces olvidamos verla también como un instrumento a utilizar. En esto; los políticos llevan gran ventaja sobre los técnicos. No basta preocuparse por elevar la eficiencia de nuestros organismos. En todo momento debemos recordar que el instrumento más poderoso con que cuenta la nación, para alcanzar

sus objetivos, es el inmenso y complejo mecanismo de su administración pública. Por ello, en última instancia y fundamentalmente, nuestros objetivos como técnicos en administración y como funcionarios públicos, son los mismos objetivos de la nación.

Esta es una charla sin conclusiones. No pretendo llegar a ellas, y menos aún a hacer recomendaciones. Simplemente he querido que nos planteáramos conjuntamente algunas cuestiones e invitarlos, si así lo desean, a intercambiar puntos de vista sobre ellas.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 31/32, 1977

REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1976-1982)

"En nuestros días es más fácil controlar a la naturaleza que ordenar la sociedad".
José López Portillo

Alejandro Carrillo Castro

INTRODUCCIÓN

"En la Administración, los medios son el todo", escribió Melchor Ocampo en 1855, en su Carta de renuncia a la cartera de Relaciones Exteriores que le había encomendado el Gobierno Liberal.[1] En esta frase se expresa con ejemplar claridad la preocupación que debe de tener un estadista no solamente de proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de cuidar que existan los medios –también legítimos y eficaces– para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política.

En diciembre de 1976, el gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas "contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia".[2]

[1] Romero Flores, Jesús, *Don Melchor Ocampo*, Ediciones Botas, México, p. 227.

[2] López Portillo, José, *Primer Informe de Gobierno*, México, 1977, Talleres Gráficos de la Nación.

Llegaba entonces a su fin, "acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación",[3] hecho que a su vez, en pocas palabras del propio Presidente de la República, afectó el sentimiento de seguridad de la sociedad, fenómeno éste que fue polarizado por algunos grupos de interés.

De ahí que en esa fecha, el objetivo político prioritario del gobierno fuese el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el Licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de que esos instrumentos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal.[4]

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por el Licenciado José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secretaría de la Presidencia. La CAP elaboró un **Informe sobre la Administración Pública Federal**[5] que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas

---

[3] *Ibíd*.

[4] Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", en *Cómo reformar la Administración Pública*, compilador: A. F. Leemans. F.C.E., 1977. Traducción de The Management of Change in Government, 1976, Martinus Nijhoff, La Haya.

[5] Reeditado por la Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

disposiciones jurídicas.[6] En esta época se publicaron también las **Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976** y se definió un modelo de análisis, se complementaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.[7]

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado el 1° de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

OBJETIVOS GLOBALES

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982, son:

1. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno– propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

---

[6] Para un examen de la evolución de la Reforma Administrativa Mexicana, ver Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México,* INAP, 1975 y *Cómo reformar la Administración Pública*, *op. cit*.

[7] Carrillo Castro, Alejandro, en *Cómo reformar la Administración Pública*, *op. cit.*

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

BASES LEGALES

Los objetivos mencionados, producto de una amplia concepción que incluye consideraciones de orden político, económico y social y que surgen del análisis y estudio sistemáticos de la realidad nacional, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la seguridad propias de un Estado de Derecho. Para dar cauce legal a los aspectos sustantivos de la Reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.

Por otra parte, a fin de que la base jurídica de asignación de funciones a las dependencias centralizadas corresponda a las disposiciones mencionadas, se han publicado los reglamentos interiores de 16 de dichas dependencias.

Existen otros ordenamientos de carácter específico que se irán analizando, como en el caso de los anteriores, en el marco de los objetivos globales a que se hace referencia a continuación.

I. ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAÍS

A fin de alcanzar el primer objetivo global, el de organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas[8] era necesario **programar las acciones de reforma** de la Administración Pública Federal, con miras a que **constituyesen un proceso institucional permanente**, articulado y participativo que dentro de **un marco global de congruencia**, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los **proyectos específicos** que les corresponde, y que permitiera al Titular del Ejecutivo la **programación global** y la **evaluación permanente de los resultados obtenidos,** a fin de que la Administración Pública pudiera transformarse en un instrumento

[8] López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, 1° de diciembre de 1976.

eficaz, apto para garantizar la **eficiencia y la coherencia** de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas por el Titular del Ejecutivo.[9]

Todo ello implicaba convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento de responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evitase la duplicación de funciones y se asegurara que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda.[10]

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución[11] y propiciar la oportuna evaluación de resultados; f) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales;[12] g) permitir al Titular del Ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, por sectores para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; h) establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática e, i) adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Con dicho instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que tenía

---

[9] I.E.P.E.S., *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*, Capítulo XIII, pág. 1.

[10] Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

[11] Artículo 9 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y 13 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*

[12] Artículo 9 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Artículo 19 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.* López Portillo, José, Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978.

la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se puede afirmar que en la historia del país no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales que recibieron o transfirieron funciones, o sea que incidió en el 90% de la dependencias centrales. A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado a fin de que sólo el Congreso pueda, mediante una ley, determinar la creación de los departamentos administrativos.

Si bien no se eliminaron las concurrencias que obligadamente existen entre las dependencias del Ejecutivo, la nueva Ley las reduce en forma importante y las racionaliza pues la anterior reportaba 55 concurrencias con 306 funciones específicas y la nueva Ley Orgánica genera sólo 48 concurrencias, habiéndose incrementado a 340 las funciones específicas, o sea, que a pesar del aumento de funciones del 11.1% se logró un decremento de concurrencias al 12.8%.

Se logró igualmente, establecer la posibilidad de la organización sectorial para efectos de coordinación programática, la utilización de las reuniones de Gabinete, hoy todavía Consejo de Ministros, para “definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública” con lo cual se enriquece la función de dicho Consejo que antes sólo había de reunirse para efectos de suspensión de garantías.

En este sentido, la nueva Ley Orgánica no sólo integra funciones que en forma dispersa atendían –o debían atender– diferentes dependencias, sino que, por primera vez, regula en un ordenamiento matriz –por llamarlo así para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él– tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se produjeron cambios no sólo en el nivel institucional sino también en el global o macroadministrativo. Con base en el artículo 8° de ese ordenamiento, se establecieron como órganos de la Presidencia de la República cinco Unidades Administrativas de Apoyo Técnico: **la Unidad de Asuntos Jurídicos,** la **Dirección General de Información y Relaciones Públicas** (que se integró con funciones que se llevaban a cabo en la Secretaría de la Presidencia), la **Coordinación General de Estudios Administrativos** (que recibió funciones que en materia de reforma administrativa tenían asignadas la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia), la **Coordinación**

General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y la **Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación** a la que le fueron atribuidas nuevas funciones.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos (artículo 17).

Dentro de la Administración Pública Federal se lograron identificar, en diciembre de 1976, con características de órganos desconcentrados, 26 unidades administrativas y a finales de 1977, se identificaron 86, es decir, se ha manifestado un incremento del orden de 330.7%. Lo anterior demuestra que los titulares han comenzado a utilizar con frecuencia esta figura jurídico-administrativa prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

INSTRUMENTACIÓN

A) PRIMERA ETAPA: Lineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional.

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como con mecanismos de participación (Comités Técnicos Consultivos) en los cuales se gestaran tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de Reforma Administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos de carácter institucional. Para tal efecto, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, a fin de que trabajara en una reunión extraordinaria de tres días, en Oaxtepec, Mor. en la elaboración de un proyecto de Lineamientos que deberían observar para el Programa de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades del Sector Público. Dicho proyecto fue aprobado por el Presidente de la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Por otra parte, han quedado debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos:

- Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones.
- Las Unidades de Organización y Métodos.
- Las Unidades de Programación.
- Las Unidades de Presupuesto.
- Las Unidades de Informática y Estadística.
- Las Unidades o Enlaces de Evaluación.
- Las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las Unidades similares de otras dependencias, a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos, creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos, los menos, siguieron funcionando sin interrupción, y otros más fueron creados en este año. Los más importantes son:

- El Consejo de Comunicación Social, cuyas características especiales hicieron que fuera el Presidente de la República quien lo coordinara y que su Secretariado Técnico estuviera compuesto por cuatro organismos diferentes.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas que, en principio debería de funcionar de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo anteriormente citado.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.
- El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
- El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.
- El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

B) SEGUNDA ETAPA: La Sectorización.

En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema, tomando en cuenta la

influencia y la carga presupuestal de más de 900 entidades paraestatales, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la Administración.

A través de la nueva Ley (artículos 50 y 51) el Ejecutivo se propuso constituir a las **dependencias centralizadas** en unidades de **responsabilidad sectorial,** facultándolas para orientar y conducir la **planeación, coordinación, control y evaluación** de la operación y el gasto de las **entidades paraestatales,** que para tal efecto se **agrupen en el sector** de su competencia,[13] y establecer **mecanismos de coordinación** que garanticen a **nivel global** (intersectorial), la congruencia de las actividades de la Administración Pública Federal por medio de **programas** que permitan la fijación de **políticas** y la **evaluación** de resultados.

La **instrumentación de la organización sectorial** ha supuesto la agrupación de 910 entidades paraestatales; el establecimiento de **lineamientos** para el **funcionamiento sectorial** de la Administración Pública Federal, y la creación de mecanismos de coordinación.

Para la definición de los sectores administrativos, como convenciones de análisis programático, el 17 de enero del año en curso se publicó en el Diario Oficial un primer Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Este acuerdo tiene básicamente dos finalidades:

1ª Instrumentar las facultades otorgadas al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos" (artículo 50), y

2ª Reglamentar las facultades que el artículo 51 otorga a los coordinadores de sector para "planear, coordinar y evaluar la operación" de dichas entidades paraestatales.

Los Acuerdos que han agrupado a las entidades paraestatales por sectores administrativos recogen las reformas a la Administración Pública Paraestatal jurídicamente definidas; por ello en principio no incluyeron aquellas entidades paraestatales que se encuentran en proceso de creación, fusión y de liquidación. De esta manera el Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977 sectorizó a 798 entidades; con el publicado el 12 de mayo del mismo año, el número de entidades sectorizadas se elevó a 898, habiéndose incorporado en éste las empresas

[13] Artículo 51 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y 6 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*.

paraestatales minoritarias; y en el último proyecto de Acuerdo este total se reduciría a la cantidad de 893 entidades paraestatales, no obstante la inclusión del CONACYT y 17 entidades que ha promovido, todas bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De ahí que, en total, los tres Acuerdos habrán sectorizado 910 entidades paraestatales y los 2 últimos consideran ya los incrementos y decrementos que se han producido en el proceso de Reforma Administrativa Sectorial.

El esclarecimiento de las "reglas del nuevo juego sectorial" iniciado en la Primera Reunión de Coordinación de las Unidades de Organización y Métodos, permitió definir las instancias o niveles que este nuevo juego establecía: el de las **Dependencias de Orientación y Apoyo Global** (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), el de los **Coordinadores de Sector** y el de las **Entidades Paraestatales.** Con relación a estas últimas, se ha manifestado incluso la preocupación por definir el papel de las empresas matrices en relación con sus filiales.

De aquella reunión emergió el proyecto de **Lineamientos que Deben Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa** que fueron presentados en la Reunión de Gabinete del 28 de enero del año en curso y en cuyo punto 10 se recogía la preocupación sobre la reorganización y funcionamiento sectorial.

Este punto fue desarrollado en reuniones conjuntas de representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinación de Estudios Administrativos, hasta que fue posible contar con los **Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.**

Este avance permitió al Presidente de la República declarar formalmente en la Reunión de Gabinete del 22 de julio pasado, el arranque de la Segunda Etapa del Programa de Reforma Administrativa.

El desarrollo de esta etapa ha llevado a consolidar otros mecanismos de coordinación interinstitucional, creados a nivel global en la Administración Pública Federal. Además del Consejo de Ministros que reúne al Presidente y a sus Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, funcionan los Gabinetes Especiales como el Gabinete Económico y el Gabinete Agropecuario.

Asimismo y con objeto de armonizar las funciones de orientación y apoyo global encomendados a la Secretaría de Programación y Presupuesto (programación, presupuestación, control, informática, estadística y

evaluación) con las de financiamiento, encargadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y que constituyen "el eje de la reforma administrativa", se ha constituido la Comisión de Gasto-Financiamiento que tiene como antecedente a la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público Federal.

A nivel de cada dependencia centralizada, y debido a sus nuevas atribuciones, relacionadas con su carácter de coordinadoras de las entidades paraestatales, así como con el propósito de habilitarse para cumplir con sus responsabilidades de planeación y evaluación sectoriales, se han llevado a cabo diversas medidas de reforma administrativa.

Algunas, por ejemplo, se han organizado por subsectores de actividad, otras han dado a su Comisión Interna de Administración y Programación una orientación sectorial o bien han establecido contralorías generales, unidades coordinadoras de las entidades paraestatales, comisiones o comités específicos para llevar a cabo la coordinación sectorial.

Uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector se aboque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo.

Ello ha conducido a incrementos y decrementos de entidades paraestatales. Bajo el concepto de "incrementos" se agrupan las nuevas creaciones de entidades paraestatales y las absorciones que, del sector privado, ha tenido que llevar a cabo la Administración Pública Federal. Por "decrementos" se entienden tanto las fusiones como las liquidaciones.

En 1977[14] el total de entidades paraestatales se incrementó en 19, debido a la creación de 12 nuevas entidades y la absorción de 7, y se decrementó en 44 (8 fusiones y 36 liquidaciones), lo que hace un decremento neto de 25, reduciéndose de 910 a 885 entidades paraestatales.

Para 1978, se estima desde ahora –porque ya se han tomado medidas para ello, un incremento de 6 entidades paraestatales por nueva creación– y un decremento de 79 (5 fusiones y 74 liquidaciones o extinciones), lo que hace un decremento neto de 73, descendiendo el total de entidades de 885 a 812.

---

[14] Se consideran reformas realizadas en 1977, las que se apoyan en algún instrumento jurídico ya formalizado; mientras que las reformas para 1978, son aquellas que no se encuentran en esta situación.

II. LA PROGRAMACIÓN, INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DEL GOBIERNO

El cumplimiento del segundo objetivo global, el de adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos,[15] exigía establecer **sistemas y procedimientos administrativos** que permitiesen formular los **planes, sectoriales y regionales** de desarrollo económico y social con la **participación** social, en su caso, de los grupos sociales interesados, así como el **Plan General de Gasto Público Federal.**[16]

Para lograrlo se han dado los primeros pasos destinados a definir y precisar **objetivos institucionales y sectoriales;** se han integrado en una sola dependencia, como ya se ha dicho, los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales, y se han realizado sistemáticamente reuniones de gabinete a fin de establecer directrices para el **funcionamiento sectorial** y especificar las atribuciones que corresponden a las **dependencias de orientación y apoyo global.**

Se ha previsto que para establecer los **sistemas y procedimientos administrativos** que permitan **instrumentar la programación del gasto público** con base en las **directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal,**[17] cada entidad cuente con una **unidad** encargada de **planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar** sus actividades respecto al gasto público.

En materia de seguimiento y evaluación, se han diseñado los **sistemas y mecanismos administrativos** destinados a **evaluar permanentemente** los resultados de dichos planes y programas, a fin de **adoptar las medidas de ajuste** que permitan **ratificar o rectificar** en su caso, los objetivos y políticas señalados por el Ejecutivo. Al efecto se ha establecido la **Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación** en la Presidencia de la República.

Se ha creado un **Sistema Nacional de Información** para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de **responsabilidad compartida,** que permita contar con dicha información de manera **suficiente, confiable y**

---

[15] López Portillo, José, *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

[16] Artículo 9 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y 4 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

[17] Artículo 4 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

oportuna para planear, controlar y evaluar las acciones públicas.[18] A ello obedece la integración de las funciones globales relacionadas con la **informática y estadística** en el **Sistema Nacional de Información,** que funciona en la misma Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para lograr que los responsables del gasto cuenten con un **sistema de contabilidad** que refleje la situación financiera, tanto presupuestal como patrimonial y permita la integración de **costos por programas,** la nueva Ley de la materia dispone que **cada entidad llevará su propia contabilidad,** la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costo y gasto, como en las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

En cuanto al establecimiento de **sistemas de control** que permitan supervisar constantemente el desarrollo de las actividades del sector **sin inhibir** las acciones **ni sustraer las responsabilidades que a cada quien compete,** en las dependencias del Ejecutivo Federal y en el Departamento del Distrito Federal, se establecen **órganos de auditoría interna** que cumplirán los **programas** mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se implantan, con base en la nueva legislación, sistemas y procedimientos administrativos tendientes a formular el **programa de gasto público** basado en **presupuestos** que se apoyen en **programas,** que señalen **objetivos, metas y unidades responsables** de su ejecución y permitan su permanente **evaluación de resultados,** para lo cual, en la elaboración de Presupuesto de Egresos de 1978 se instrumentó un **proceso de programación presupuestal** destinado a definir **objetivos, metas y unidades responsables** de la ejecución de los programas de acción gubernamental, así como la evaluación de sus resultados.

Finalmente se trabaja en el establecimiento de **sistemas** adecuados para la **administración de los recursos materiales** de la Administración Pública Federal, a través de:

a) Establecimiento de **normas** referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de **bienes muebles e inmuebles** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
b) Estudio y puesta en práctica de medidas que permitan agilizar los procesos de trámite en lo referente a **recursos materiales,** sin perder el control y la congruencia globales.

[18] Artículo 32, fracción III de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Artículo 8 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.* López Portillo, José, *Discurso de Toma de Posesión*, 1º. de diciembre de 1976. López Portillo, José, *Discurso en la Reunión de Gabinete*, 22 de julio de 1977.

c) Revisión del sistema de **contratos de obras** de la Administración Pública Federal a fin de **agilizar** el proceso de contratación y pago de las obras públicas y **transparentar** el sistema por medio de un Manual General del Contratos y Obras Públicas.

Igualmente, y a fin de instrumentar los **mecanismos y procedimientos administrativos** que permitan formular el **programa financiero** acorde con los planes nacionales de desarrollo, se han reforzado los sistemas de Deuda Pública y Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se ha establecido la **Comisión Gasto-Financiamiento** para armonizar los pormenores de las 2 dependencias de orientación y apoyo global.

III. ADMINISTRACIÓN JUSTA Y EFICIENTE DE LOS RECURSOS HUMANOS

El tercer objetivo global: establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, exige partir de una concepción **integral y con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos** del gobierno federal, que **institucionalicen la participación directa** de los trabajadores al servicio del Estado en la **proposición e instrumentación** de las medidas de reforma.[19]

La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, condujo al Titular del Ejecutivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la concertación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical.

Por otra parte, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, formado por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la referida Comisión de Recursos Humanos. Se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias; este Comité está copresidido por la Coordinación General de Estudios Administrativos y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro

[19] Exposición de Motivos y Resolutivo Tercero, fracciones I y II del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, D. O. 31-1-77.

Nacional de Capacitación Administrativa. Se integró el Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas, formado por el Subsecretario de Presupuesto y el Coordinador General de Estudios Administrativos, con representantes de las Direcciones Generales de Pagos y Egresos, de la de Recursos Humanos y de la Comisión de Recursos del Gobierno Federal, a fin de cuantificar los costos de las medidas de reforma que se sometan a la consideración del Ejecutivo.

Estos trabajos permiten contar con un proyecto de actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado tipo –que ya fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que responde en esa primera etapa al compromiso presidencial manifestado en el Primer Informe de Gobierno–, proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos y otros trabajos preparatorios de las decisiones del próximo año.

Por otra parte, se hizo posible la revisión y reestructuración de los horarios existentes en la administración centralizada. De esta manera, se logró una mejor coordinación en las labores de oficina, mediante el establecimiento de una jornada única de trabajo en la que se cuenta con siete horas de coordinación global, en un número menor de horarios diferentes y escalonados, comparadas con las cuatro horas de coordinación global que se daban anteriormente a lo largo de todo el día, con la multiplicidad de horarios que existían en el sector central.

Esta reforma obligó a la revisión de las condiciones generales de trabajo de todas las dependencias civiles, ya que antes de su implantación el número de horarios variaba, según la dependencia, entre cuatro y ciento treinta y siete: como resultado del acuerdo respectivo, ahora dieciséis dependencias civiles reportan un mínimo de tres horarios y un máximo de cuarenta y dos, los que se reducirán drásticamente en 1978.

Para enfrentar una situación que se presentaba al iniciarse cada sexenio, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el Ejecutivo dio una respuesta de institucionalidad, estableciendo un “mecanismo de reubicación interna y de reasignación interinstitucional” –al que coloquialmente se denominó “Bolsa de Trabajo”– cuya instrumentación se encomendó a las oficialías mayores en lo interno de cada dependencia y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.

El mecanismo de reasignación interinstitucional probó ser particularmente útil para regularizar la situación de los 19,000 trabajadores transferidos

"en bloque" con motivo de los cambios producidos por la Ley Orgánica, incluyendo a 3,169 que se hallaban irregularmente adscritos a una dependencia en lo presupuestal y a otra en lo orgánico.

Para el futuro inmediato los programas de Reforma Administrativa en esta área apuntan al establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que garanticen la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, tanto dentro de los procesos de Reforma, como en el desempeño de sus tareas ordinarias.[20] Para ello, además de las acciones enunciadas, se trabaja en el establecimiento de **sistemas integrales de administración y desarrollo de recursos humanos** que propicien el **desarrollo individual y profesional** de los trabajadores, así como el **desempeño eficiente y honesto** de las actividades que tienen asignadas.

Se integran, asimismo, los sistemas de **capacitación** a los **programas sustantivos** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus **sistemas escalafonarios y de promoción.**[21]

IV. FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN REPUBLICANA Y DEL RÉGIMEN FEDERAL

Los objetivos globales cuarto y quinto plantean por primera vez, en forma expresa y deliberada, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal. De esta manera, el cuarto objetivo: "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno– propicie por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país", contempla el mejoramiento de los **mecanismos administrativos de coordinación** con los **Poderes Legislativo y Judicial** de la Federación, así como con los gobiernos de los **estados y municipios.**

En este sentido, en los primeros meses del actual Gobierno éste se propuso **integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socioeconómico de los estados, con**

[20] Resolutivo Segundo y Tercero, fracción III del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, cap. XIII, punto 8.

[21] Resolutivo Tercero, fracciones VI y VII del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

estructura y políticas de operación y procedimientos homogéneos, en las 31 entidades federativas de la República.

Para ello, por decreto presidencial, publicado el 11 de marzo de 1977, en el Diario Oficial, se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) existentes en los 31 estados de la República.

Asimismo se establecieron los Convenios Únicos de Coordinación con las Entidades Federativas, orientados a que el Gobierno Federal pueda coordinar sus acciones con las de los Gobiernos de los estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellas que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los Gobiernos Locales, **hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo integral de los estados.**

Actualmente existen firmados y vigentes Convenios Únicos de Coordinación con las 31 entidades federativas, los que comprenden 14 programas de inversión por un total de 5,695.9 millones de pesos, de los cuales 3,963.9 millones constituyen la aportación federal, significando un 69.7% del total convenido, y habiéndose ejercido en casi el 100% el presupuesto correspondiente a los programas convenidos con los Gobiernos de los estados.

En cuanto a los Poderes de la Unión, el Ejecutivo se ha propuesto **mantener permanentemente informados a los Poderes Legislativo y Judicial,** de las reformas administrativas que lleve a cabo el propio Ejecutivo Federal, así como **asesorarlos en los casos en que soliciten asistencia técnica en materia de Reforma Administrativa.**

El desarrollo administrativo desigual que se observa entre las instancias federal, estatal y municipal, lo mismo que de algunas agencias federales entre sí, así como entre unos y otros estados y municipios, es causa y a la vez efecto del rezago socio-económico de las circunscripciones en que actúan.

Existe, particularmente en numerosos gobiernos estatales y municipales, falta de capacidad operativa que redunda en dificultades para la coordinación, precisamente por no manejar los instrumentales teóricos y técnicos que exigen la programación y la operación modernas. De ahí el propósito de prestar asesoría sistemática en materia de Reforma Administrativa y en otras funciones propias de gobierno, al mayor número de estados y municipios del país, cuando sea solicitado por sus titulares.

Para el cumplimiento de este propósito, la Coordinación General de Estudios Administrativos ha prestado asesoría en programas globales de Reforma Administrativa a 8 estados y a 4 municipios del país. Dichos

programas han sido formalizados jurídicamente en cuatro estados y en los restantes se encuentran en vías de formalización.

Asimismo, se han propiciado asesorías en cuestiones específicas de la Administración Pública Estatal a 14 entidades federativas y se ha capacitado, en materia de Reforma Administrativa, a aproximadamente 900 funcionarios estatales y municipales.

Por otra parte, diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal prestan asesoría técnica a estados y municipios, entre las que cabe destacar las relativas a Programación del Desarrollo, Administración Tributaria, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, Administración Penitenciaria y otras.

En el mismo orden de ideas, el gobierno federal, conjuntamente con estados y municipios, implanta **políticas** tendientes a hacer más equitativos los Convenios de Coordinación Fiscal y a asegurar una mejor coordinación en esta materia entre los tres órdenes de gobierno.

Actualmente existe coordinación fiscal entre los Gobiernos Federal y de los estados en diversos impuestos, entre los cuales se puede destacar la coordinación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en cuyos rendimientos participan en un porcentaje del 25% los estados y de un 20% los municipios cuyo monto ascenderá, en 1977, aproximadamente a 20 mil millones de pesos.

Además, existen convenios fiscales de la federación con los estados y municipios del país, en 23 impuestos especiales, lo que representará para estos últimos en 1977 una participación total de aproximadamente 8 mil millones de pesos.

De algunos años a la fecha se han realizado 10 Reuniones Nacionales de Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Tesoreros de los estados, con objeto de mejorar diferentes aspectos de coordinación en la administración y vigilancia de diversos impuestos convenidos.

Al mismo tiempo, se prevé un programa para ampliar en la medida de lo posible y conforme a prioridades previamente establecidas, los **sistemas de financiamiento** a un mayor número de estados y municipios, procurando que los créditos se otorguen con **oportunidad y eficacia.**

Finalmente, se dan nuevos pasos en la definición de una política general de desconcentración física y administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que beneficie a las entidades federativas del país, procurando otorgar prioridad en este programa a los sectores agropecuario y de energéticos.

Se registran, respecto a este programa, importantes esfuerzos en algunos sectores de la Administración Pública Centralizada, entre ellos los de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Hacienda y Crédito Público. En el sector agropecuario, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha empezado ya a definir sus programas de desconcentración.

V. SEGURIDAD CIUDADANA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

En el marco de su competencia, el Gobierno Federal ha decidido la incorporación de un objetivo global que con frecuencia es desestimado en las elaboraciones de naturaleza tecnocrática:

Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución y así garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Para cumplirlo se han establecido medidas de colaboración entre autoridades y particulares, como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que crea la Dirección General de Participación Ciudadana para promover y organizar, como su nombre lo indica, la participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría, con el fin de hacer más efectiva la procuración de la justicia.

Igualmente se han realizado cambios sustanciales en la legislación aplicable en delitos imprudenciales cometidos con motivo del tránsito de vehículos en vías generales de comunicación, pues cuando el término medio aritmético de la sanción que corresponda no exceda de 5 años de prisión el presunto responsable será puesto en libertad, siempre que no hubiere incurrido en el abandono de persona y garantice mediante caución suficiente que fije el Ministerio Público, no sustraerse a la acción de la justicia, así como al pago y reparación del daño.

Se cuenta, además, con un proyecto de reforma al artículo 21 constitucional, cuyo texto rescatará “la auténtica función e imagen del Ministerio Público, circunscrito hasta ahora a una actividad acusatoria estatal dirigida contra los particulares, para otorgarle su verdadero carácter de representante de las personas afectadas por la realización de los delitos y de la sociedad en general”.

En este renglón se ha sensibilizado a los Agentes Investigadores del Ministerio Público del Fuero Común y han utilizado los medios de difusión masiva para informar a los ciudadanos sobre sus derechos en caso de ser presuntos responsables de la comisión de un delito.

Asimismo, en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se crea la Visitoría General, como unidad competente para aplicar, desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo, las visitas que el Procurador determine en relación a las actividades de los Agentes del Ministerio Público en las Mesas y Agencias Investigadoras, debiendo dar cuenta al titular del resultado de su intervención.

En relación con algunas reformas necesarias dentro del Poder Judicial Federal, se sabe que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte realizó un estudio de fondo, que afecta a la parte sustantiva de esa institución, y la iniciativa correspondiente se encuentra en el Congreso. Dicha iniciativa establece medidas para agilitar la impartición de justicia por ese Poder Federal.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue modificada para aumentar en cuatro el número de Juzgados de Distrito, lo que permitirá la atención inmediata de los asuntos regionales de su competencia.

Con el mismo criterio y por acuerdo del 28 de junio de 1977, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó un Tribunal Colegiado Supernumerario en el Segundo Circuito de Amparo, ubicado en la ciudad de Toluca, Méx.

Por cuanto a desconcentrar las instituciones que imparten justicia dentro del ámbito de la administración, el Departamento del Distrito Federal ha elaborado los proyectos relativos a la modificación de la Defensoría de Oficio y los Tribunales Calificadores.

Se ha dado curso también a una iniciativa de desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación y en ella se prevé el establecimiento de 10 órganos, en forma sucesiva.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social procedió a suprimir las Juntas Federales Permanentes que funcionaban en el interior del país con facultades de conciliación y establecerá juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje en la totalidad de las entidades federativas. Ello significará un aumento de 25 Juntas, lo que hará un total de 47. El Secretario del Ramo instalará en fecha próxima en cada estado de la República un Conjunto Laboral Foráneo integrado por la Junta Especial, una Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo y una Delegación Federal.

CONCLUSIONES

La reorganización estructural y funcional de la Administración Pública puesta en marcha por el actual Gobierno surgió de un análisis crítico de

las estructuras existentes. En consecuencia su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al examen de sus efectos positivos y de sus defectos. Los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia adelante y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones.

El punto de partida fundamental de la reorganización y el mejoramiento de la Administración Pública Federal radican en el apoyo de una expresa decisión política del Presidente de la República, así como en el hecho singular de que las actitudes innovadoras y participativas se siguen generando en el más alto nivel de las decisiones gubernamentales. Se cuenta ya con las principales bases jurídicas y con la mayor parte de los mecanismos de coordinación y congruencia que se requerían para sustentar y traducir a la realidad las nuevas estructuras y definiciones funcionales de la Administración Pública Federal, así como para promover su mejoramiento sostenido y permanente.

En cuanto a la nueva base legal que sustentó las transformaciones sustantivas y los nuevos instrumentos de orientación y apoyo global, requieren todavía de ajustes para eliminar o dar cauce de solución a concurrencias subsistentes en el campo de la programación, el presupuesto y el financiamiento. En ese sentido también es necesario revisar la legislación específica de algunas entidades que actúan en la esfera del crédito público.

Por otra parte, hace falta dar un impulso cada vez más significativo a las reformas institucionales a cargo de los titulares de cada dependencia y entidad, a fin de poder contar tanto en el nivel microadministrativo como en el mesoadministrativo o sectorial, con una escala ágil y eficiente de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, así como con mecanismos cada vez más estructurados de comunicación y toma de decisiones con los niveles de orientación y apoyo global.

Para respaldar estas tareas es urgente multiplicar los esfuerzos destinados a disponer, en número y en calidad, de un personal idóneo por su capacidad y honradez en el desempeño de estas funciones.

Será necesario, asimismo, vencer las resistencias al cambio que se mantienen en diversos niveles, a fin de continuar el proceso de descentralización de decisiones todavía excesivamente concentradas en los altos niveles, así como en la capital de la República y cumplir con las disposiciones jurídicas y administrativas tendientes a romper la insularidad, tanto institucional como sectorial, para lograr una coordinación de las acciones públicas tanto en sentido vertical como horizontal o territorial.

A este respecto, si bien se dan los primeros pasos para hacer fluidos los cruces intersectoriales con la creación de gabinetes especializados, será necesario completar la creación de estos mecanismos y, con el tiempo, otorgarles la formalidad y la permanencia que se requiere.

En suma, lo importante para que esta transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano ofrezca los rendimientos esperados en el corto y el mediano plazo, será que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende, en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 35, 1978

REFORMA ADMINISTRATIVA*

Arné F. Leemans

Incentivos para la reforma

El objetivo final de la Reforma Administrativa es el de producir un efecto en la sociedad. Esto es patente aún en casos donde el objetivo primordial se dirige hacia la parte interna de las organizaciones, como pudiera ser el mejoramiento de la eficiencia o la pugna en contra de la corrupción.

En última instancia, la relación entre reforma administrativa o administración pública en general y la sociedad, es primordial. La administración pública tiene que cambiar y adecuarse para poder satisfacer las necesidades de la sociedad; por una parte, esto implica que tiene que transformar sus estructuras, procesos y relaciones para poder adoptar las nuevas necesidades sociales y políticas, así como las circunstancias económicas; y por la otra, tiene que estar al tanto de lo que pasa en la sociedad, sobre todo en el caso de las sociedades conservadoras; y por ende, tener la posibilidad de transformarse para ser capaz de conducir a la sociedad en la transformación misma, lo cual es más conveniente en países donde el sistema político no desempeña este papel (ni puede tampoco hacerlo). En efecto, ambas situaciones se presentan en el mundo real, pero también son situaciones prescriptivas y es preciso darse cabal cuenta de que existen.

Los programas de reforma administrativa que se dan en forma incuestionable, frecuentemente, si no es que todo el tiempo, se originan dentro de la sociedad, ya sea directa o indirectamente, es decir, los valores y exigencias ya transformadas y las relaciones sociales o de poder.

---

* Es intención del autor dar crédito al Dr. J. Brécense, quien tuvo a su cargo la redacción del inciso que se refiere a “La Investigación en Materia de Reforma Administrativa”.

Cabe mencionar los siguientes factores en lo particular:

- Ideologías (por ejemplo, en los Estados Socialistas);
- Cultura, y en especial, el papel decadente de la Iglesia (secularización), y el desarrollo de una cultura participativa;
- Educación, por ejemplo, el aumento masivo de la misma, en especial, la educación superior profesional y la universitaria;
- Cambios en posibilidades y sistemas tecnológicos;
- Institucionalización de la sociedad que comprende el desarrollo de grupos de presión organizados y medios masivos de comunicación; y
- Sobrecargas provocadas por crisis económicas, amenaza de guerra, etc.

Con frecuencia, estos acontecimientos ambientales se interrelacionan y su acumulación en las organizaciones y procesos políticos administrativos da lugar a la necesidad de que estén propensos a la reforma. Al manipular las condiciones sociales o al efectuar una "ingeniería social", sería posible estimular la iniciativa o el apoyo social para los programas de reforma administrativa.

Se planteó la importancia de conseguir el apoyo de ciertos grupos de interés, sobre todo en el caso mexicano,

Una sociedad pluralista e institucionalizada, particularmente una que se encuentre en estado de turbulencia, está propensa a crear un clima que favorezca la reforma administrativa. La crítica de los grupos de la sociedad y de los medios masivos de comunicación, suele constituir un considerable estímulo cuando alcanza cierta intensidad y dimensión, y por ende, es capaz de impresionar a los dirigentes políticos. A menudo, la crítica se dirige injustamente a la administración en lugar de hacerlo hacía los dirigentes políticos y la burocracia suele convertirse en el chivo expiatorio de los fracasos.

El entorno

La relación entre la reforma administrativa y el medio ambiente social, también se manifiesta por la conveniencia de cambiar ciertas partes de la sociedad que incluye tanto al sector privado como al público, así como las redes de comunicación entre ambos; podría mencionarse la reforma agraria como un ejemplo.

Cabe crear centros de excelencia en ciertas partes o sectores de la administración pública; este enfoque es importante sobre todo cuando los recursos humanos así como los financieros son insuficientes para realizar una reforma global de la maquinaria pública.

La relación entre el sistema político y el administrativo es sumamente estrecha y el límite entre ambos es difuso o casi inexistente. Esto es lo que sucede cuando los políticos, por ejemplo ministros adjuntos, se reclutan de los niveles más elevados de la burocracia o del ejército. Durante el seminario, el consenso fue que los programas de reforma administrativa, –por lo menos aquellos que se encuentran a niveles macro y meso–, son de naturaleza política, y consecuentemente precisan del apoyo de los dirigentes políticos del país. La relación entre los principales organismos políticos se discutirá más adelante.

Las características del sistema político de un país y las relaciones de poder entre los diversos grupos políticos y órganos es evidentemente un factor importante; cito una de: las ambigüedades que se planteó durante el seminario:

> "Un sistema político pluralista implica una variedad de grupos e instituciones políticas que constituye un factor esencial para la innovación y la turbulencia. Por otra parte, un sistema político pluralista suele ser incapaz de producir el consenso necesario para las reformas fundamentales".

Otra ambigüedad es la relación entre la estabilidad y la continuidad políticas y las posibilidades y la viabilidad de la reforma administrativa.

Por una parte, la estabilidad política favorece o puede ser un requisito previo para desarrollar y realizar reformas a gran escala; y por la otra, la estabilidad y la continuidad política suelen obstaculizar o impedir las iniciativas de reforma así como su instrumentación.

Es preciso realizar un análisis posterior de las variables fundamentales. La inestabilidad y discontinuidad políticas, implícitas en la mayor parte de las situaciones revolucionarias, suelen crear turbulencia social y política que a su vez, puede conducir a reformas en la administración gubernamental. Sin embargo, en dichos casos, por lo general, no existe duda alguna en realizar un programa de reforma sistemático y bien planteado; más aún, el énfasis en tales situaciones consiste más bien en reemplazar a servidores públicos de alto nivel, por otros leales a los dirigentes políticos nuevos y a menudo inestables.

En algunos países se promueve la participación de los grupos de influencia en el medio ambiente; en México se considera de vital interés en ciertas etapas del proceso de reforma. La utilidad y posibilidad de participación depende, sin embargo, del tipo de programas de reforma.

Existen dos tendencias en el sistema político que impiden la realización de la reforma administrativa; una es la de resistir u oponerse a un plan

dado de reforma y esto suele provenir de grupos políticos de influencia que incluyen partidos, organismos políticos o parte de los mismos. La otra tendencia es la indiferencia política hacia la reforma administrativa, la inclinación por parte de los dirigentes políticos a asignarle una baja prioridad.

La cultura administrativa

Si bien los factores ambientales externos de la reforma administrativa son difíciles de influenciar, cabe suponer que es más sencillo manipular los factores internos para estimular un clima propicio para la innovación y el cambio. Existen muchas condiciones formales para la reforma administrativa que pueden manipularse; en ocasiones se pueden promulgar leyes que rijan las nuevas estructuras o procesos y suelen introducirse nuevas estructuras incluyendo la división del trabajo y las competencias: pueden modificarse las directivas o los reglamentos en lo referente a los procesos (por ejemplo, presupuestación). Sin embargo, independientemente para la reforma administrativa de que tan necesario y precondicional sea todo lo anterior (dependiendo del país), el cambio tiende a limitarse siempre y cuando la cultura administrativa o más bien las culturas administrativas, tales como las organizaciones burocráticas, tengan su propia cultura. La burocracia gubernamental no es monolítica.

Por lo general, se considera que la cultura administrativa de los grandes organismos burocráticos se resiste al cambio debido a la inercia o a la directa oposición a las innovaciones. Cuando planteamos cómo cambiar las culturas administrativas, podríamos generalizar de manera indebida. Ciertos cambios suelen ser más fáciles de efectuar que otros; por tanto, es útil desarrollar una tipología de los diversos aspectos de las culturas administrativas con el fin de analizar las diferentes clases de cambio. Podría establecerse una diferencia entre:

a) Politizar las culturas administrativas;
b) Inyectar capacidades y tendencias tecnológicas y racionales;
c) Cambiar las actitudes hacia el trabajo, por ejemplo: motivación, dedicación, percepción del tiempo y;
d) Cambiar las actitudes hacia los superiores y los subordinados.

No sólo es complicado cambiar algunos de los aspectos de la cultura administrativa como se señala en los incisos c) y d), sino que la estrategia de reforma difiere en muchos aspectos.

Algunos sostienen que los cambios en la cultura administrativa son una función de los eventos que se dan en la sociedad; esto conduciría a un punto de vista pesimista con respecto a la posibilidad de crear una actitud innovadora, precisamente en aquellos países donde la burocracia podría

y debería ser uno de los principales resortes del cambio. Por lo general, cabe suponer que la elite burocrática desempeña un papel importante en el éxito o en el fracaso de reformas.

Suponiendo que la cultura administrativa es una de las principales variables de la reforma administrativa, la interrogante más importante sería cómo cambiarla para que la burocracia se sensibilice a ella y sea un factor de estímulo.

Los factores externos y los acontecimientos sociales producen un importante impacto en el sistema educativo, en los cambios de las religiones, los patrones culturales e ideológicos, y los avances tecnológicos. Una vez que la gente joven con nuevos valores, actitudes y habilidades, se incorpore a la administración, inyectará nuevas ideas y acciones en la organización, salvo que no se frustren pronto o se conformen con el sistema por un motivo u otro. Otro requisito previo es que la burocracia sea abierta, en términos de aceptar nuevos valores y tendencias sociales, así como en función del reclutamiento; es decir, que se abra a una selección indiscriminada de jóvenes profesionales y académicos así como reclutamiento de personal que labore en organizaciones no gubernamentales. Se ha comprobado que es difícil, acaso imposible, modificar las actitudes y el comportamiento de todo el personal gubernamental, y cabe recomendar una estrategia para la creación de islas de excelencia en términos de innovación y capacidades administrativas y profesionales.

Objetivos de la reforma

Múltiples son los objetivos de la reforma administrativa y podrían jerarquizarse como sigue:

- Objetivos en cuanto a la consecución de metas gubernamentales sustantivas o de políticas (objetivos sustantivos de reforma).
- Objetivos con respecto a cambios en las estructuras de poder entre las unidades administrativas; entre órganos burocráticos y políticos, y entre unidades administrativas y políticas centralizadas y descentralizadas (objetivos de **poder**).
  Estos objetivos se enfocan en el poder **"*per se*"**, o en el poder para alcanzar objetivos sustantivos.
- Objetivos en relación con la propia administración, tales como mejorar la eficiencia o reducir la corrupción, (objetivos de reforma instrumentales).

Los objetivos de reforma de un país suelen cambiar con el paso del tiempo: en situaciones de depresión económica, se tiende a enfatizar la importancia de la economía en materia de administración pública, y consecuentemente, en una eficiencia mejorada en lugar de eficacia. Es

evidente que para la consecución de los diferentes tipos de objetivos se requieren distintas estrategias y medios para lograr la reforma.

Los objetivos de la reforma de un gobierno a nivel macro o meso, y aún a nivel micro, no son de ninguna forma monolíticos; son los objetivos agregados de los diversos actores en el proceso de reforma. Todos los actores, individuales o en grupo, tienen su propia serie de objetivos, así como estructuras de preferencia, que no son de ninguna manera combinaciones conscientes o explícitas de objetivos sustantivos de poder o instrumentales.

Los objetivos de los diferentes actores pueden ser disímbolos, diferentes y aún contradictorios. Entre los objetivos de los diferentes actores, así como en los grupos agregados, se hace mayor énfasis en los objetivos sustantivos e instrumentales, aun cuando dominan los de poder. Con mayor frecuencia los objetivos agregados de la reforma administrativa son nebulosos, difusos, y no existe alguna preferencia obvia de los mismos. Dado que los objetivos de los programas de reforma son a menudo vagos y con un alto nivel de abstracción, al tratar de alcanzarlos, los actores dirigen su atención así como sus acciones hacia los medios o al tipo de reforma. Es entonces que surgen los verdaderos conflictos entre **los actores.**

Mucho de lo que se afirma acerca de los objetivos se aplica igualmente a todos los procesos decisorios, incluyendo la instrumentación; en un programa de reforma existe necesariamente –o debería existir–, un fuerte vínculo entre objetivos, medios e instrumentación. Las deficiencias en la instrumentación pueden residir, –entre otros–, en los siguientes factores:

- Objetivos poco claros y cambiantes;
- Relación incorrecta entre medios y fines (objetivos);
- Resistencia por parte de diferentes grupos de individuos y actores.

Los actores tratarán de alcanzar sus propias metas de reforma así como los medios en la fase de la instrumentación; si sus objetivos no fueron escuchados o se les otorgó una baja prioridad en la fase agregada de toma de decisiones, se esforzarán para desplazar los objetivos o los medios, y por ende, serán un obstáculo en la política de reforma adoptada.

Eficiencia en la instrumentación

Cabe recomendar varias medidas para aumentar la eficacia de la instrumentación:

En primer lugar, es conveniente aclarar ante los miembros de la organización, así como ante los actores externos relevantes, los objetivos y medios del programa de reforma. Aquí distinguimos dos niveles:

El servicio civil de alto nivel (posiblemente cabría incluir parte del nivel medio), que ha estado involucrado en la fase de toma de decisiones, y cuya oposición suele ser fatal para la instrumentación del programa; y, el grueso de la burocracia que, por lo general, no cuenta con otra posibilidad más que la de adaptarse o resistirse en forma pasiva, a menos que se encuentre organizado en sindicatos de servidores públicos con mucho poder.

En segundo lugar, –y parcialmente relacionado con el primero–, si no es algo demasiado instrumental, es la comunicación. Es preciso idear una red de comunicación a través de la organización administrativa sujeta a la reforma. Esto puede lograrse mediante un organismo central de reforma y subsidiarios de la misma, en los distintos ministerios o dependencias, y de esta manera podríamos elaborar un sistema de agentes de reforma.

En tercer lugar, la participación. Y aquí nos referimos a la participación interna. Durante el Seminario se expresó que era conveniente contar con la participación de los miembros de la organización, en particular con respecto al caso mexicano.

La participación suele manifestarse en los diferentes estadios de todo proceso de reforma, sobre todo para después dividirse durante la etapa de toma de decisiones y durante la de instrumentación. Durante el primer estadio, podría surgir alguna duda en cuanto a la conveniencia de la participación y de nuevo aquí cabe plantear una ambigüedad:

Por una parte, la participación en los diferentes estadios puede ser conveniente para conseguir el apoyo de los miembros de la organización y así lograr que coadyuven con la reforma; por la otra, la participación, en especial durante la fase de toma de decisiones, podría frustrar la reforma, causar retrasos inaceptables o llevar los resultados a un compromiso gris que podría llamarse “salir del paso a duras penas”.

En cuarto lugar, la educación, que incluye la educación universitaria. La capacitación puede –o debe– contribuir con una inyección de nuevas habilidades profesionales mejoradas, así como con valores y actitudes novedosas en la administración.

Finalmente, es preciso conseguir el apoyo de relevantes grupos de presión externos.

La instrumentación debe desarrollarse de forma tal, que pueda amenazar la resistencia. Los cinco recursos antes mencionados ayudarán a lograrlo. El recurso conveniente depende del tipo de resistencia a la cual se enfrenta.

Al planear la instrumentación, existe una debilidad patente; un programa adecuado, elaborado antes o después de la adopción de una propuesta de reforma, es decisivo para lograr una instrumentación efectiva.

Actores

Como ya se mencionó en páginas anteriores, la trascendencia del concepto «actores de la reforma» se ha tornado evidente. Se indica, a pesar de que esto no en forma exhaustiva, hasta qué punto los actores externos de la sociedad, como los grupos de interés y las organizaciones institucionales, pueden estimular u obstaculizar la reforma, dado que constituyen un vínculo directo entre la reforma administrativa y su entorno social o político.

Sin el deseo de ser injusto con otros actores, –en particular con la burocracia que se analizó parcialmente en la sección que trata de la cultura administrativa–, dirigimos nuestra atención a dos actores; es decir, al ejecutivo, principalmente al jefe del Ejecutivo y al organismo central de reforma.

Cuando el órgano ejecutivo es altamente difuso o compuesto por iguales, es poco probable que se cuestione el papel desempeñado por el jefe del Ejecutivo. Este es el caso en los países donde el gabinete es el principal órgano ejecutivo y el primer ministro es más bien un **"primus inter pares"** (Países Bajos) en dichos casos es muy difícil obtener el consenso necesario para realizar un programa de reforma a macro o meso escala, a menos que exista una composición política altamente homogénea del gabinete como sucede en el caso de Suecia.

El papel del jefe del Ejecutivo y el del órgano ejecutivo en general, es obviamente decisivo para el éxito o para el fracaso de los programas y las reformas importantes son un asunto político. La influencia, –especialmente en un sentido positivo–, que puede ejercer el jefe del Ejecutivo depende desde luego de sus facultades, de su imagen y de su apoyo político, así como de su relación con otros organismos políticos.

Sería inútil distinguir entre dos situaciones en lo referente a la influencia del jefe del Ejecutivo, y primordialmente en cuanto a un jefe del Ejecutivo enérgico.

En primer lugar, en las ocasiones en que el jefe del Ejecutivo está a favor de un programa de reforma. En estos casos, ¿cuáles serían los factores que condicionan el éxito o el fracaso, incluyendo aquellos relacionados con otros órganos políticos? Se enfatizó que un jefe del Ejecutivo enérgico, que desea llevar a cabo una reforma, se encara a muchos factores limitantes.

En segundo lugar, el jefe del Ejecutivo que no se interesa o que podría oponerse a la reforma administrativa. Entonces surge la pregunta de cómo lograr su apoyo, y en este caso, las oportunidades de éxito de un programa de reforma son bastante escasas.

Uno de los principales factores de su influencia es la división del poder entre él y el Legislativo –el Parlamento, la Cámara de Diputados, etc.–, así como su relación real. Si el Legislativo tiene que tomar la decisión final en cuanto a un programa de reforma, al aprobar una ley o al ratificar la decisión del jefe del Ejecutivo, entonces puede convertirse en un obstáculo mortal –como aconteció con la reforma venezolana en 1972, y en cierta medida en los Estados Unidos–. Mucho depende de la composición política del Legislativo y en caso de que el plan de reforma no tenga que ser aprobado por el Legislativo, aumentará la factibilidad de llevarlo a cabo.

El caso de México sobresale debido al apoyo continuo de los dirigentes políticos de mucha influencia, y la situación afortunada de que el primer Presidente de la Comisión para la Reforma (la Comisión de Administración Pública, establecida en 1965), se encuentre actualmente en el poder, y siga sumamente interesado en el programa de reforma, a la vez de ser un promotor activo de la misma, y que muchos otros miembros de esa comisión sean actualmente Secretarios de Estado. En efecto, el Presidente se ocupa casi todos los días del desarrollo y de la instrumentación del programa, lo cual se facilita aún más debido a sus profundos conocimientos y al hecho de estar involucrado en la reforma administrativa. Ante todo, asume el papel de árbitro en caso de que se produzcan conflictos que resultan de las propuestas de reforma entre los secretarios y las dependencias.

Sería conveniente analizar bajo estos mismos elementos la posición y ubicación del organismo central de reforma (o dirección central de organización y administración, desarrollo administrativo y otros semejantes). Dicha dependencia podría depender de un secretario con una cartera más amplia, por ejemplo, el Secretario de Hacienda (que a menudo limita la perspectiva y el alcance de la reforma), en lugar de acudir a un secretario nombrado específicamente para encargarse de la reforma administrativa o al jefe del Ejecutivo mismo. La experiencia nos ha mostrado que los secretarios no aceptan fácilmente los programas de reforma diseñados por alguno de sus colegas, aunque esto puede diferir dependiendo de la relación que existe entre el secretario encargado de la reforma y el jefe del Ejecutivo. Como consecuencia, el ubicar al organismo de reforma bajo el jefe del Ejecutivo tiende a darle una posición más poderosa.

La calidad del personal del organismo de reforma es también de importancia decisiva, y cabe relacionarlo con su posición. En algunos países, este tipo de puesto o dependencia no atrae a servidores públicos de alto nivel, –como era el caso en la Gran Bretaña, aunque hay

tendencias cambiantes–. En otras naciones, en especial en las del tercer mundo, las dependencias cuentan con un equipo de asesores altamente calificados y motivados.

La Investigación en Materia de Reforma Administrativa

Durante el Seminario se prestó poca atención a la investigación de las ciencias sociales, así como al papel que pueden desempeñar en la reforma administrativa.

Hubo un consenso general de que la investigación aplicada de las ciencias sociales se encuentra aún en una etapa primitiva y que en muy pocas ocasiones se dirige a los problemas administrativos.

La relación que existe entre la política y la administración y las influencias de las ciencias sociales sigue siendo problemática, pero sin duda alguna, la administración tiene que tratar con cuestiones de política.

Es preciso lograr un cambio en cuanto a la actitud de los investigadores, dado que tienen que convertirse en científicos sociales más que meramente científicos; tienen que abandonar su método de investigación neo positivista y adecuarse a métodos más normativos.

Los participantes que provenían tanto del entorno de la administración pública como los que provenían del mundo universitario, afirmaron que los administradores públicos demandan más de los científicos sociales de lo que estos pueden ofrecer, lo que constituyó un hecho curioso. Por otra parte, sigue existiendo una falta de conocimiento dentro de la administración pública acerca de las posibilidades que tiene la investigación para la resolución de sus propios problemas.

La investigación en materia de ciencias sociales puede coadyuvar en distintas formas y fases de la reforma. Cabe prestar atención a la situación existente, para así elaborar alternativas para la reforma y de la misma manera subrayar la etapa de la instrumentación. La mayoría de los participantes convinieron en que la instrumentación es la etapa más difícil. El concepto de comunicación es muy importante y la relación entre la instrumentación y la evaluación debe tomarse en cuenta.

La cuantificación de los resultados, algo que por lo general se pasa por alto, debe realizarse para saber en qué medida se logran o se lograrán los objetivos.

Además del problema de los científicos sociales, los propios reformadores de la administración no saben qué hacer con los primeros, puesto que los segundos son, en su mayoría, bastante vagos en sus conceptos acerca de

las metas de la reforma; saben que algo anda mal o que es preciso superar algo, pero desconocen el por qué o el cómo, y para ganar tiempo, piden apoyo al científico social que será probablemente muy competente para establecer el diagnóstico y que es realmente académico, pero la terapia es mucho más difícil. El enfoque de la mayoría de los científicos sociales hacia la investigación es más bien un diagnóstico que una terapia, más descriptivo que prescriptivo.

El comentario de que los académicos en los países en vías de desarrollo son en sí grupos sumamente importantes, fue de gran trascendencia. La burocracia es criticada por ellos y por ende, los burócratas se muestran a la defensiva. Además, hasta fechas recientes, el papel de las ciencias sociales en la reforma administrativa ha sido muy limitado. Existe un escepticismo por parte de la administración en cuanto a los resultados de las investigaciones de las ciencias sociales, pero por otra parte los resultados de éstas, son la mayor parte del tiempo demasiado vagos y generales para ser aplicados, y esto significa que existe la necesidad de idear un nuevo método. El que se ha utilizado hasta ahora, no se adecúa lo suficiente a la problemática de la administración.

Se llegó a la conclusión de que ambas partes deben realizar un esfuerzo para hacer que su colaboración sea fructífera.

Aquellos que hacen uso de la investigación esperan demasiado de ella, tienen que definir sus objetivos, y el investigador bajar de su torre de marfil para desarrollar un método que pueda ser aprovechado por la investigación aplicada en materia de ciencias sociales, un método que también sea científico, pero que conduzca a un asesoramiento aplicable.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP EDICIÓN 25 ANIVERSARIO, 1955-1980

LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA

Dwight Ink*

En las últimas décadas, el campo de la administración pública comenzó a prendarse de la noción de la reforma administrativa. En forma clásica, los tradicionales ajustes incrementantes de nuestro procesos administrativos no han podido satisfacer las rápidas y cambiantes necesidades de las personas que integran la variada y compleja sociedad del mundo moderno. Los pueblos de una gran número de naciones exigen cambios importantes y rápidos en la estructura y en los procesos gubernamentales, y su liderazgo propugna dar una respuesta seria de los sistemas de gobierno a los crecientes problemas planteados en materia de energéticos, alimentos y demografía, los cuales ejercerán en el futuro mayor presión en la reforma. Infortunadamente, a pesar lo orgullosos que nos sentimos por cada reforma, es probable que el porcentaje de reformas intentadas que en realidad logran el éxito, sea muy reducido. Cuando los programas de reforma muy publicitados no resultan en cambios que den lugar a una diferencia visible, el pueblo siente que ha sido engañado y su confianza en el gobierno se deteriora.

En este documento examinaremos varios enfoques de la reforma administrativa, los que, a mi juicio, mejorarán la probabilidad de que se dé un cambio significativo.

1. ¿QUIÉN DEBE DISEÑAR LA REFORMA ADMINISTRATIVA?

Por lo general, las fuerzas que se encuentran fuera del gobierno son las que generan y dirigen la reforma política. Existe la creencia, ampliamente difundida, de que lo mismo puede afirmarse de la reforma administrativa. Sin embargo, en los Estados Unidos algunas de las reformas administrativas más trascendentes fueron proyectadas, en gran medida, por los funcionarios de carrera que se encontraban bajo –y en respuesta a– el liderazgo político recién electo. A fin de ilustrar este enfoque, utilizaré la reciente reforma del servicio civil.

* Presidente del Consorcio Norteamericano de Administración Pública.

Desde que nuestro sistema de servicio civil se estableció hace un siglo como protesta al patrocinio político, no se han realizado, ni actualización, ni ajuste importantes al sistema. Al cabo de los años se desarrolló una serie de complejos procedimientos protectores de contrapesos y balanzas, a medida que presionamos hacia una serie de nuevas iniciativas en materia de administración de personal, y tomamos medidas subsecuentes a fin de evitar el abuso político de los méritos. El papeleo, engorroso y confuso, socavó la confianza en nuestro sistema de administración de personal, que se consideraba subrayaba la forma y no el fondo. Reducía la flexibilidad administrativa requerida, so pretexto de proteger a los funcionaros y, sin embargo, no podía evitar arremetidas políticas contra los principios del mérito. No se ha logrado nada con los repetidos esfuerzos realizados para mejorar el sistema.

El Presidente Carter llegó al poder basándose en una campaña que prometió que las cosas cambiarían en Washington. Estaba resuelto a llevar a Washington a personas con opiniones nuevas que reflejaran mejor el pensamiento del país en conjunto. Entre los que llegaron a Washington se encontraba un observador y crítico conocedor del escenario de la capital, Scotty Campbell, quien rápidamente aportó un liderazgo político sumamente fuerte e imaginativo para la reforma del servicio civil.

No obstante, cuando llegó el momento de proyectar esta reforma, por diversos motivos, el Presidente y el señor Campbell se dirigieron a la propia burocracia para obtener el liderazgo. Nuestro programa en el Congreso requería que se terminara rápidamente el análisis y el diseño de la reforma propuesta, en lugar de los muchos años que se llevó a proyectos los previos esfuerzos importantes de reforma. Los expertos externos tendrían que aprovechar la mayor parte del tiempo que tenían disponible, en aprender únicamente los embrollos del sistema antes de comenzar a formular sus recomendaciones. Puesto que se esperaba que la reforma se enfrentaría al escepticismo y a la oposición por parte de la burocracia, se llegó a la conclusión, asimismo, de que los diseñadores de carrera deberían percibir ese hecho y evitar medidas que pudieran provocar, en forma innecesaria, la hostilidad de los empleados federales. Del conocimiento general de que se contaba con la participación de estos expertos en la reforma, se logró disminuir la oposición de la burocracia. Además, la participación de hombres y mujeres de carrera dio por resultado que la mayor parte de las dependencias contaran con personas que ya habían participado en la reforma y cuyo conocimiento de la misma podría coadyuvar en su realización.

Como se predijo, hubo aprensión entre los empleados federales a medida que surgía la reforma, y se manifestó una fuerte oposición sindical. Pero las dos Cámaras del Congreso aprobaron la reforma por mayoría abrumadora y el corto período que transcurrió, desde la organización inicial de las fuerzas de trabajo para el estudio hasta la promulgación de la legislación, no tuvo precedentes en la historia de la reforma administrativa en los

Estados Unidos. El haber buscado liderazgo externo para proyectarla, hubiese dilatado su promulgación, por lo menos hasta la siguiente sesión ordinaria del Congreso e indudablemente habría producido una reforma más limitada.

Hay reformas que implican procedimientos altamente técnicos y más normativos, como, por ejemplo, sistemas de contabilidad e informática que, sin embargo, se realizarían mejor con la ayuda de expertos externos. Casi nunca es costeable mantener este tipo de conocimientos prácticos, altamente especializados, en la nómina pública.

También se presentan ocasiones en las que hay que buscar fuera del gobierno, a arquitectos de la reforma que posean suficiente objetividad o innovación. Lo que se recalca aquí, sugiere, meramente, que es un error suponer que se deben buscar fuera. Con frecuencia, es preferible tomar de adentro el liderazgo del proyecto.

Cabe subrayar que la eficacia del considerable aprovechamiento de personal en el interior de la burocracia, depende de algunos planteamientos importantes. En primer lugar el liderazgo debe seleccionarse con sumo cuidado. En segundo, la mayoría de los participantes deben provenir de fuera del área afectada, salvo con respecto a las reformas que se realizan en el gobierno a nivel nacional, como el proyecto de administración de personal antes mencionado, en el que esto sería imposible. En tercer lugar, debe exigirse que el liderazgo de carrera recabe un gran número de opiniones de personas ajenas al gobierno y con los antecedentes más diversos que sea posible. El liderazgo de carrera solicitó comentarios en respuesta a los documentos opcionales repartidos entre cientos de personas, así como la puntuación por organismos externos que representan sindicatos, grupos profesionales de administración pública, de ciudadanos y otros de oposición potencial, a fin de elaborar las recomendaciones del personal antes mencionado. El liderazgo político celebró audiencias públicas en todo el país, brindando a los empleados federales la oportunidad de hacer cualquier comentario o sugerencia que estimaran conveniente. Las recomendaciones del liderazgo de carrera fueron planteadas públicamente, antes de que el Presidente Carter presentara la legislación propuesta a la consideración del Congreso –una medida muy poco usual en los Estados Unidos–, brindando así otra oportunidad para plantear observaciones desde el exterior.

2. OBSERVAR EL SISTEMA EN SU TOTALIDAD

Es lamentable que, con frecuencia, los limitados recursos disponibles impidan la revisión total de los sistemas. Sin embargo, a menudo el problema no es tanto la falta de recursos, como se podría creer, sino, más bien, la timidez o falta de perspectiva. En cualquier caso, el resultado habitual es un prolongado enfoque fragmentario que nunca se termina,

y el enfoque incremental casi nunca da lugar a diferencias. No estamos hablando de la realización en etapas, la cual con frecuencia es sumamente útil, si no indispensable. La realización en etapas implica una secuencia de acontecimientos necesarios, planeados desde un principio, aunque no necesariamente en detalle.

Asimismo, los enfoques fragmentarios implican una serie de medidas parcial y sumamente independientes, a intervalos irregulares, sin recurrir a un plan maestro global. Por lo general, resultan en el hecho de que se desincronicen los componentes de un amplio sistema administrativo. Las piezas no ajustan. Al concentrarnos en un solo componente de un sistema de personal o contable, perdemos la oportunidad de emprender una reforma. Los sistemas de prestación de servicios al público, como la provisión de viviendas populares para los pobres, son los que mayor necesidad tienen de un ajuste total.

Sin embargo, gran parte de nuestras energías analíticas en el sector público se destinan a estudios detallados de un sólo componente, relativamente pequeño, de un proceso total. Estos estudios son limitados en el sentido de que están restringidos al principio y al final de ese componente, que no pueden modificarse si no se observan también los componentes pasados y futuros. Ninguna revisión de ese componente revelará el potencial para un cambio fundamental en el sistema total que, quizá ya sea extemporáneo. En la mayor parte de los programas sociales, la historia demuestra que las muchas pequeñas adiciones de procesos incrementantes a sus sistemas de prestación de servicios evolucionaron al cabo del tiempo, y ningún funcionario del gobierno se percató del impacto acumulado total producido en el sistema de conjunto. Hubo razón para introducir cada uno de estos ajustes en el proceso y pueden justificarse al analizarlos en forma individual. Es sólo cuando de una revisión exhaustiva de los sistemas, surge el resultado acumulado del continuo trabajo ineficaz en todo el sistema más dinámico. Únicamente al dirigir la atención a estos costos totales en tiempo, dinero y esfuerzo, podremos aspirar a lograr el apoyo para la realización de una reforma verdadera.

3. POSICIÓN VENTAJOSA DEL PÚBLICO

Los procesos gubernamentales que incluyen servicios que llegan al público –ciudadanos, colonias, comunidades, negocios– existen únicamente para servir a éste. Sin embargo, en muchos países, la reforma administrativa casi nunca observa estos procesos desde la posición ventajosa de la burocracia. La diferencia suele ser considerable.

Por ejemplo, un funcionario gubernamental que procesa un servicio, puede observar el elemento tiempo en forma diferente al que lo observa el ciudadano que lo recibe. Al retomar la explicación precedente, relativa

a la necesidad de contemplar la totalidad del proceso y no sólo sus componentes, la mayoría de los funcionaros se involucran únicamente en un componente o paso de un sistema total de servicios y tiene poco o ningún conocimiento del tiempo que se requiere a fin de tramitar un servicio comunitario, a través de todo el sistema. El tiempo total requerido para el procesamiento de todo este sistema es una acumulación de períodos de tiempo que se precisan para cada uno de estos componentes, que deben realizarse en secuencia. Sin embargo, el período que se requiere para examinar un componente –el tiempo que conoce un empleado– no tiene importancia para el público. Sólo el tiempo total transcurrido para que un servicio gubernamental llegue al público reviste importancia para éste. Es obvio que este tiempo total para el trámite se dé mucho más prolongado que el que le lleva al funcionario gestionar el componente individual, y de ahí que no es sorprendente que una colonia que está en espera de la instalación de un nuevo sistema de aguas, es mucho más crítica de la lentitud con que actúa su gobierno de lo que son los funcionarios que participan en el proceso; dado que es raro que un funcionario tenga el buen sentido de conciencia de este período total de tiempo, está dispuesto a tolerar pequeños retrasos. Después de todo, ningún empleado se percata de la acumulación de estos pequeños retrasos en todo el sistema y de la forma en que producen un impacto en el público.

Al observar este proceso desde la posición ventajosa del público, el tiempo total transcurrido se torna muy importante, y la totalidad del tiempo que se lleva el trámite, percibida por el ciudadano descontento, es una medida más significativa que el tiempo más corto para un solo componente, el cual participa el funcionario gubernamental.

Pero hay más implicaciones que el paso del tiempo. Un proceso prolongado que requiere de muchos pasos y funcionarios, también es confuso para el público. Es difícil que el beneficiario obtenga respuestas directas a sus preguntas y, asimismo, es difícil determinar quién toma las decisiones y establecer responsabilidades, lo cual puede tornarse susceptible a la manipulación.

Los procesos gubernamentales lentos y tortuosos crean la imagen de un gobierno costoso y gravoso para los contribuyentes, una imagen que puede acercarse más a la realidad de lo que quisiéramos admitir. También puede deteriorarse y convertirse en un gobierno que pierde su capacidad para escuchar a los ciudadanos, un gobierno que a la larga pierde la confianza y el respaldo de su pueblo.

El observar al gobierno desde la posición ventajosa del público, a menudo hace resaltar la necesidad que existe de emprender una reforma de manera mucho más clara que el enfoque más tradicional a la misma. Después de precisar la necesidad de una reforma, esto se convierte en

una posición ventajosa que es necesario mantener a la vanguardia por aquellos que la proyectan y realizan.

4. RITMO Y DISEÑO DE LA REFORMA Y SU REALIZACIÓN

A primera vista, este encabezamiento parece afirmar lo obvio. Su utilidad radica en el hecho de que los dirigentes políticos y profesionales casi nunca están dotados de fuerzas de equilibrio, con buena sincronización, y el ritmo es errado.

Los dirigentes políticos se inclinan a ser impacientes. No tienen la seguridad de sobrevivir más allá de su gestión inicial (en ocasiones la ley prohíbe que ocupen su cargo por más de un período) y tienen la necesidad comprensible de demostrar los resultados obtenidos antes de que finalice su gestión. Es difícil que estas personas perciban las complejidades del sistema y el daño causado por la prisa indebida, al lanzar un programa. Más aún, por su inactividad tienden a ser más vulnerables que la burocracia a la crítica del público, aunque éste casi nunca hace una distinción consciente entre los empleados gubernamentales de política y los de carrera. En efecto, esta sensibilidad a la percepción del público conduce a muchos líderes a buscar con ahínco el cambio que el público relacionará con ellos; muchos ejercen presión para lograr, en gran medida, sencillamente, el cambio por el cambio. Los políticos se inclinan a considerar un enfoque más deliberado y sistemático de la reforma preconizada por el servicio de carrera, como prueba de una acción carente de vigor por parte de una burocracia poco imaginativa y renuente. En sí mismo, el liderazgo político tenderá a exigir cambios arrasadores e intensivos.

Asimismo, la burocracia espera sobrevivir a los dirigentes políticos y tendrá que convivir con los errores de la reforma, como concepción que engendra cautela; en esto el funcionario de carrera está mucho más consciente de todos los problemas que tendrá que resolver. En especial, estas personas se percatan del fracaso de los esfuerzos iniciales de reforma y están conscientes de la pérdida de tiempo y energía dedicados a estos movimientos previos. Hasta cierto punto, los burócratas se encuentran aislados de las presiones de un público que está impaciente por el cambio. Si no se le toca, la burocracia tenderá a caminar con demasiada lentitud.

Se argumenta aquí que el arte de la administración pública consiste en la habilidad para proyectar y ejecutar reformas importantes, tanto rápida como sistemáticamente. Por lo general, ambas características son imprescindibles.

Es muy difícil que se dé una reforma con un ritmo demasiado lento, pero es más difícil conseguir el liderazgo para una reforma vigorosa, sin cierto sentido de urgencia. Es más difícil conservar el entusiasmo y el ímpetu de la reforma, sobre todo en el segundo y tercer niveles del escalafón. El apoyo político mengua. Hay más tiempo disponible para que se desarrolle

la oposición. En la sociedad dinámica de la mayor parte de las naciones, las condiciones empiezan a modificarse rápidamente, y cuanto más prolongado sea el proceso de reforma, tanto más complicado serán los ajustes que deberán realizarse a la mitad del proceso.

Sin embargo, el saltarse etapas de la instrumentación es casi siempre costoso, si no mortal. Lo mismo puede decirse de la ejecución precipitada de un plan cuidadosamente diseñado. Por tanto, se insta a los reformadores que tengan paciencia para diseñar, ensayar y, si no se hizo antes, elaborar a pequeña escala un prototipo de la reforma, pero recalcar, al mismo tiempo, la realización de estos pasos preliminares en forma rápida. La buena programación y vigilancia son esenciales. El liderazgo inteligente es decisivo.

La rapidez no tiene por qué poner en peligro la calidad de un proyecto. Un plan de diez años durante la década de los sesentas, para hacer llegar un hombre a la Luna, fue un programa extremadamente rápido, pero todos sabemos que se llevó a cabo. Seis meses para reubicar, diseñar y reconstruir totalmente los servicios públicos después de un temblor es notablemente rápido, pero se ha hecho. En ambos casos, cada paso fue cuidadosamente diseñado y programado. Se adoptaron todas las medidas administrativas necesarias, pero se tomaron muy rápidamente. Sin embargo, cuando nos trasladamos de este tipo de proyectos físicos, a los proyectos de organización y procesos administrativos, como el objetivo de descentralización antes mencionado, existen más probabilidades de defraudarnos al lograr velocidad mediante la eliminación de componentes importantes de diseño, ensayo y capacitación, que aceptamos como indispensables en los campos de la ingeniería y la ciencia.

El hombre en la Luna y la reconstrucción de los servicios públicos ejemplifican el hecho de que la velocidad debe juzgarse con base en el proyecto de construcción particular. Cabe aseverar lo mismo en materia de reforma gubernamental. Cada uno debe ser calculado en forma independiente, previendo cada paso a pesar de que el tiempo total disponible esté severamente limitado.

A pesar de la súplica de una velocidad deliberada en los esfuerzos de reforma, el ritmo debe moderarse con la necesidad de ajustarse a los entornos culturales, económicos y políticos en los cuales tiene lugar la reforma.

5. APOYO PARA LA REFORMA

Aquéllos que han luchado con la reforma están dolorosamente conscientes del hecho que el apoyo público para la noción general de la reforma, no se traduce oportunamente en un apoyo para ajustar un sistema administrativo

concreto. Con frecuencia, cuanto más se aparta uno del clamor general para una reforma al diseño de cambios específicos, tanto menos visible es el campo de apoyo y más evidente el campo de la oposición.

Por ejemplo, no es obvio para muchos ciudadanos la forma en que un sistema de administración de personal público ayudará al gobierno a servirle mejor. Tampoco es evidente para la burocracia, que maneja este sistema de personal, que los cambios importantes llegarán necesariamente a beneficiar a alguien. Es comprensible que se preocuparan del costo del cambio, la desorganización de sus hábitos laborales establecidos y experimentarán aprensión en cuanto a la forma en que un programa de reforma en desarrollo afectará sus carreras y su seguridad en el cargo. Estas inquietudes pueden ser válidas.

En muchos países puede parecer que no existe para grupos de interés determinados el valor de reformar un sistema de prestación de servicios, al ver que se perturban sus cuidadosamente fomentados nexos con la burocracia y que su influencia está amenazada. A medida que los proyectos de reforma empiezan a tomar forma y surgen los detalles de las propuestas, aumenta la aprensión de los grupos de interés afectados y mayor será su oposición potencial.

Debido a que en muchas sociedades la oposición de los grupos de interés –y con frecuencia también la de los grupos de funcionarios– está más concentrada, es mucho más fácil movilizar y sostener que el apoyo no organizado y menos intenso del público para el concepto general de reforma, y es más fácil bloquear una reforma que sería aprobada de manera abrumadora por un público general bien informado, si se le diese la oportunidad de votar. Es claramente difícil enfrentarse a este problema y las técnicas específicas variarán bastante de un país a otro y según la época en el mismo país.

Una clave importante a fin de vencer este obstáculo, es explicar, en términos legos y sencillos, el modo en que la reforma propuesta ayudará a la consecución de las metas o a eliminar los problemas hacia los cuales está orientada la reforma. Los reformadores se encuentran con grandes dificultades para lograr esto. En primer lugar, no se dan cuenta de que lo que entendieron después de meses o años de atención concentrada al tema, puede no ser claro para aquellos que sólo recientemente oyeron hablar de la reforma propuesta, en términos muy generales y con pocos antecedentes. A menudo su primera información es un relato altamente deformado, proporcionado por los que se oponen a la reforma. Con frecuencia los sustentantes explican la reforma en jerga técnica, la cual no tiene sentido alguno ni para la prensa ni para el público, mientras que la oposición habla un lenguaje llano y común inteligible por cualquier persona que sepa leer y escribir. Una gran cantidad de pensamiento avanzado

debe destinarse al modo en que una reforma propuesta se revelará a la prensa, a la burocracia y al público.

El primer paso en este plan es decidir la manera en que deben describirse los objetivos de la reforma en términos claros y comprensibles. En algunas reformas, un ejemplo de dicho objetivo podría ser logar un mayor acercamiento entre gobierno y pueblo mediante la descentralización. Se podría preguntar, entonces: ¿cuáles son los obstáculos que habrá que vencer a fin de logar este tipo de objetivo? En nuestro ejemplo de descentralización es necesario mostrar, en términos sencillos, los problemas planteados por la centralización excesiva. Se necesitan gráficas de casos reales que ilustran paso a paso los retrasos y series de requerimientos costosos de papeleo creados por un sistema centralizado bajo el cual, en la capital de la nación, se toman decisiones secundarias que afectan a comunidades individuales, por parte de personas que no conocen los problemas especiales de ellas.

Después surge la pregunta decisiva: dada la importancia de los objetivos y la existencia de los obstáculos, ¿cómo puede la reforma propuesta ayudar a vencer los obstáculos y lograr los objetivos?

En este ejemplo simplificado, la reforma trasladaría fuera de la capital la mayor parte de toma de decisiones en materia de programas sociales del gobierno y la acercaría a las provincias y comunidades donde radican las personas y se generan los problemas. Pero con el objeto de que la propuesta sea creíble, tenemos que hacer algo más que simplemente firmar que dicho traslado logrará la consecución del objetivo de acercar el gobierno al pueblo; tenemos que explicar, en términos concretos y específicos, cómo se realizará tal acción. Un diagrama de flujo que marque lo que sucede antes y después ayudará en gran medida a aquellos que intervienen directamente en la toma de decisiones de la reforma, como, por ejemplo, un comité parlamentario de revisión. Un esquema muy sencillo, además del diagrama muy detallado (que pocos entienden, pero sin embargo, trasmiten una imagen que nunca podrá ser igualada por palabras), puede ser útil para dar antecedentes a la prensa. Cuando la reforma no se presta a exposiciones gráficas (aunque de modo sorprendente, muchas sí se prestan) podría relacionarse con experiencias comerciales o familiares comunes, que son conocidas por el ciudadano promedio. Aquí lo importante es que ninguna persona o grupo respaldará una reforma que no entiende.

El grado de apoyo esperado del liderazgo gubernamental, como el de un Presidente o un Premier, para la reforma nacional o el de un alcalde para una reforma municipal, constituirá un factor indispensable para determinar qué tan audaz y extensivo se puede ser al diseñar la reforma. Sin dicho respaldo, las reformas importantes nunca se manifiestan, a menos que hayan sido generadas por una previsión masiva externa. No

sólo se necesita averiguar el grado de dicho compromiso, sino calcular el tiempo en que sobrevirará ese compromiso ante la presión de otras demandas, muchas de las cuales no pueden preverse en el momento en que se propone una reforma. Una parte considerable del éxito de los actuales esfuerzos de reforma emprendidos en México, puede atribuirse al vigoroso liderazgo del Presidente López Portillo y a su entendimiento singular de la reforma.

6. FLEXIBILIDAD ANTE FUTUROS CAMBIOS

El cambiar un sistema obsoleto, que se ha arraigado y tornado inflexible, representa un típico objetivo importante de la reforma. Es irónico que muchas de las reformas que prometen mucho en el sentido de realizar cambios, con el tiempo se conviertan en una barrera al cambio oportuno y en un símbolo del *estatus quo*.

Una vez que un nuevo sistema se encuentra en su lugar y se termina el período de sacudimiento, los factores que se resisten a la adaptación de nuevas y diferentes condiciones entran en juego. Parte de este problema resulta del afán, comprensible, de los proponentes de la reforma, para evitar que ésta se socave. Pero muchas de las dificultades surgen de los artéticos burocráticos, es decir, el tipo de rigidez que crece típicamente con el envejecimiento de un nuevo sistema administrativo instalado como parte de la reforma. Es necesario el perfeccionamiento continuo de un sistema que debe hacer frente a los problemas imprevistos y en teoría permite al sistema mantener su importancia en las condiciones actuales. Este proceso de cambio constante debería reducir, en gran manera, la frecuencia en que se necesitan las futuras reformas. En la práctica, a menudo ocurre lo contrario. Más aún, el proceso continúa añadiendo trámites y casi nunca los resta. Independientemente de si la crítica procedente de la prensa, auditores y cuerpos parlamentarios, sea válida o no, la respuesta es casi siempre hacer que el proceso sea más complejo y más rígido. Cuanto más tiempo pase, tanto mayor será la compleja naturaleza acumulativa del nuevo proceso que crece, mayor su rigidez y menos su capacidad para adaptase a las cambiantes necesidades de la sociedad.

Por tanto, uno de los grandes desafíos de cualquier reforma consiste en la necesidad de integrar al nuevo sistema la capacidad de una adaptación continua a las condiciones cambiantes, minimizando así la necesidad de realizar otra reforma en el mismo campo unos cuantos años después pero adaptándola de modo que se evite que el esquema tradicional agregue más y más procesos.

7. SEGUIMIENTO DE LA REFORMA.

Cuando un dirigente político anuncia una reforma popular que no llega a materializase, ese dirigente contribuye de modo significativo a dar lugar

al cinismo por parte del público con respecto al gobierno. Sin embargo, el mundo está pleno de reformas en papel, que no han logrado convertirse en realidad.

Los comunicados de prensa y los reglamentos no hacen una reforma. En la mayor medida posible, uno también tiene que llegar al corazón y a la mente de los hombres y mujeres de carrera, de los cuales depende el liderazgo político para su instrumentación.

Las reformas forzadas en la burocracia, a menudo sin advertencia preliminar, generan resentimiento. Si no se le brinda la oportunidad de entender los motivos por los cuales se realizaron los nuevos cambios, casi no se pude esperar que la burocracia apoye la reforma con entusiasmo. La opinión de que ha sido dejada fuera del proceso, constituye una falta de incentivo y los empleados no ayudarán a que dicha reforma se convierta en un éxito. En algunos casos el resentimiento puede conducir a una franca oposición por parte de los empleados y a un virtual sabotaje. Con mayor frecuencia, esta falta de apoyo trae como efecto una serie de retrasos, un esfuerzo a medias para logar que avance el programa. Una vez que se relaja la presión de la reforma –sobre todo en un cambio en el liderazgo–, gran parte del sistema vuelve a ser lo que era anteriormente.

Una evaluación crítica de la instrumentación de la reforma tiene que realizarse durante el proceso de instrumentación, en lugar de esperar hasta que haya estado ahí durante algún tiempo. Por ejemplo si como resultado de la reforma organismos de reciente creación van a manejar los fondos públicos, se sugiere que al momento en que empiecen a fluir dichos fondos se haga una revisión de qué tan bien funciona el proceso y si los fondos se encuentran bien protegidos. Se pueden hacer correcciones a la mitad del proceso, antes que las consecuencias sean graves y antes que los problemas se conviertan en puntos clave tanto para la prensa como para los discursos de la oposición.

Es necesario que los arquitectos de la reforma permanezcan presentes, o por lo menos que estén disponibles durante la instalación y arranque del sistema reformado. Una vez que se ha iniciado la nueva reforma es sumamente importante la continuidad del liderazgo político y de carrera durante un período sostenido.

RESUMEN

En las naciones libres, la reforma administrativa desempeña un papel fundamental. Constituye una válvula de seguridad del descontento público con el gobierno, un gobierno que es percibido con demasiada frecuencia por el público como indiferente y no responsivo a sus necesidades.

La reforma es un proceso gubernamental que busca establecer la comunicación entre el gobierno y el pueblo, que propugna por reconstruir

la confianza mutua entre los gobernantes y los gobernados. La reforma debería ser una preciada posesión de los gobiernos en toda nación libre del mundo.

Por lo tanto, la reforma debe reconocerse como un aspecto muy importante de la administración pública; sin embargo, la literatura dice poco acerca de este campo tan importante, y en la mayor parte de las aulas universitarias se otorga poco reconocimiento a su trascendencia. Igualmente sorprendente es el hecho de que al planear un cambio importante, relativamente pocos dirigentes políticos o de carrera aprovechan la experiencia de otros. Este es un campo primordial para descubrir el hilo negro. Como consecuencia, encontramos muchas reformas escritas que nunca producen algo substancial. En todo el mundo, nuestra profesión de administración pública tiene la obligación de prestar mayor atención a los métodos y técnicas que realzan el éxito de la reforma. Las sugerencias antes mencionadas se ofrecen ante la consideración de los gobiernos, a fin de promover este elemento tan subdesarrollado de la gestión pública moderna.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 112, 2006

UNA VISIÓN DIFERENTE SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Ignacio Pichardo Pagaza*

Introducción

Cuando los doctores Alejandro Carrillo y Andrés Caso Lombardo me invitaron a participar en esta reunión de análisis y prospectiva, me colocaron, sin proponérselo, en un dilema más complicado de lo que parecía.

No consideré apropiado comentar, en esta *Alma Mater*, nuevamente, reflexiones puntuales sobre reforma y modernización administrativa, porque de esa materia se ocupa mi libro reciente "Modernización Administrativa: propuesta para una reforma inaplazable"[1]. El INAP me permitió presentarlo aquí hace algunos meses.

¿Por qué no acudir entonces a una perspectiva historicista de la administración mexicana? La respuesta es simple: Porque hay expertos

* Licenciado en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Relaciones Industriales, por la Universidad Iberoamericana; realizó estudios de postgrado en Administración, en Dartmouth College, EUA, y la Maestría en Administración Pública y Finanzas, en la Escuela de Economía de Londres, Universidad de Londres. Entre los puestos que ha ocupado está el de Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), con sede en Bruselas; miembro del Comité Ejecutivo y del Comité De Investigación. Es Miembro ex oficio del Consejo Ejecutivo Grupo Europeo de Administración Pública (GEAP), así como del Consejo Directivo de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA). Ha sido investigador invitado del INAP de México e Investigador asociado en El Colegio Mexiquense. En el ámbito académico ha recibido las siguientes distinciones: Medalla de Oro del Instituto Internacional de Administración Pública de París. Medalla al Mérito Académico, Universidad de Groningen, Países Bajos. Miembro honorífico de la American Society of Public Administration (ASPA).

[1] Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa: propuesta para una reforma inaplazable*. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y El Colegio Mexiquense, México, 2004.

que la conocen mucho mejor. De hecho esa es una parcela titulada en usufructo al Doctor Alejandro Carrillo; por mérito propio y por reconocimiento nacional e internacional.

Menos aún intentar al apasionante enfoque sobre las tendencias de la administración pública y su rumbo probable; en esa dimensión, el discurso del doctor Solana, fue valiente e insuperable.

¿Y por qué no utilizar el método de análisis jurídico? Tampoco, porque el distinguido Doctor Diego Valadés ayer se ocupó del mismo, lo cual hizo, por cierto, de manera brillante.

Estuve tentado a extenderme sobre el modelo postburocrático de administración, en boga entre los académicos de vanguardia. El deber ser del Estado: es decir, un gobierno descentralizado con estructuras simples; una administración con alto grado de delegación, de la autoridad funcional y territorial; un modelo de gobierno centrado en la participación de los ciudadanos y no en los dictados burocráticos; con procedimientos simplificados, en los cuales un mismo servidor público esté facultado para resolver la mayoría de las cuestiones que atañen a la prestación de un servicio o al otorgamiento de una autorización; un gobierno sin papeles, con una elevada interacción informática entre el público y la administración; un gobierno alejado de las prácticas clientelares, regido exclusivamente por el principio del mérito; un gobierno convencido de la subsidiariedad en sus dos dimensiones: que el sector privado realice las tareas que no son esenciales a la actividad estatal; asimismo, la subsidiariedad como la toma de las decisiones en los ámbitos más cercanos, a aquellos donde surgen los problemas; un gobierno que no mida su eficacia por los programas que implanta ni por la magnitud de sus prepuestos sino por los resultados que los ciudadanos esperan; un gobierno, en fin, que cuide los recursos con el mayor celo, eliminando la ostentación, los excesos, los desperdicios y las duplicaciones.

Convengan conmigo que el modelo postburocrático nos ubica en el deber ser o la utopía. Pensé que el objetivo de los organizadores de este ciclo de conferencias consistía en ir más allá de las posibles recomendaciones para el próximo sexenio; que se trataba más bien de un ejercicio sobre lo que la experiencia personal nos insinúa, lo que nos sugiere.

La invitación de los doctores Carrillo y Caso me colocó frente a un espejo, el cual me obligó a preguntar: ¿qué veo en la imagen que se refleja en esa pulida superficie que en alguna modesta medida contribuí a formar?

Es menester admitir que la reforma política ha llegado más lejos y más rápidamente que la administrativa. Tocaría el turno a la administración pública pero ¿qué tipo de reforma? La respuesta no es ociosa ni sencilla. Para indagarlo hemos sido invitados.

Una mirada retrospectiva

Primeramente, diré que estoy convencido del avance de la administración mexicana en el medio siglo transcurrido desde la fundación de nuestra Casa Común. Sólo quien no conoció el estado precario en el que desempeñaba sus funciones, puede negar su progreso; ignorar el esfuerzo que representó la creación, el desarrollo y el fortalecimiento de sus instituciones, no es razonable.

Muchos nos preguntamos ¿las circunstancias de precariedad en las que actuaba el gobierno mexicano le impedían, acaso, trabajar con eficacia en la consecución de los propósitos superiores del Estado? La respuesta es no; porque a cambio de la escasez de recursos había entre los servidores y políticos una mística y un amor al país que actualmente cuesta trabajo entender, y más aún encontrar. Aquella pléyade de funcionaros, de destacados intelectuales, de patriotas responsables y honrados que trabajaron para el Estado (por cierto muchos de ellos en la nómina de fundadores del INAP) pregunto, ¿sus equivalentes dónde están ahora?

Me parece incomprensible y falto de seriedad, que algunos modernos reformadores nieguen los avances evidentes de la administración pública mexicana. Cito: "Durante años se habló de modernización administrativa para cubrir la necesidad de llevar a cabo mejoras en los procesos gubernamentales, ya fuese para reducir la burocracia, optimizar los presupuestos o simplificar metodologías y estructuras. En México, a fines de los años setenta, se vició un proceso de esa naturaleza que, en términos reales, no tuvo mayor significado".[2] Este tipo de comentarios, con todo respeto para su autor, no son admisibles.

Veamos:

Entre 1955 y 1965, abrazamos dos ideas que fueron motoras de los cambios en el aparato público: La administración para el desarrollo y la planeación. La planeación administrativa para el desarrollo fue bandera que ondeó en la proa de la nave de la ONU y en el pensamiento de la CEPAL.

El decenio 1965-1975 se caracterizó por una primera mirada seria del gobierno federal hacia los estados y los municipios. Antes, sólo existía el gobierno federal. En la Secretaría de la Presidencia surgieron las primeras preocupaciones por la regionalización; posteriormente aparecieron los convenios de coordinación como tímida muestra de confianza en los gobiernos locales; pusimos nuestra fe en el CUC, en el CUD[3] y en la descentralización administrativa.

---

[2] Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental.* FCE, México, 2004.

[3] Convenio Único de Coordinación y Convenio Único para el Desarrollo, respectivamente.

El decenio de 1975-1985 será siempre –en mi fuero interno– el de la sectorización o tal vez el decenio en el que la empresa pública mexicana llegó a la cúspide. Nuestra fe se trasladó al manejo nacionalista de la empresa pública como eje del crecimiento y de la distribución del ingreso. Los diez años transcurridos entre 1985 y 1995 trajeron vientos de cambios profundos. Mencionaré algunos: el impulso a la autonomía del municipio; la renovación moral y su sistema de control; la introducción del neoliberalismo administrativo que nos condujo a deshacernos del sector paraestatal; a renegociar la deuda, a disminuir el uso del crédito externo, a buscar afanosamente el equilibrio en el presupuesto, para desembocar finalmente, en la reformulación de las funciones del Estado, constriñéndolo. Esta vez no depositamos nuestra fe en el Estado ni en la administración pública; creímos en la omnipotencia del mercado; sólo conseguimos aumentar levemente el crecimiento del PIB sin disminuir la pobreza generalizada.

El último decenio el resultado no es muy alentador. En parte solamente porque importamos modas administrativas, ajenas a nuestra tradición, como la figura de los comisionados; o la de las comisiones reguladoras autónomas, que en cierto modo suplantan la autoridad de las secretarías de Estado, en aras de dar seguridad a los inversionistas extranjeros. Por otra parte, con acierto impulsamos la creación de instituciones de Estado que no pertenecen formalmente a la administración federal (IFE, Banco de México, INEGI, UNAM y otras). Sin embargo, hemos complicado la toma de decisiones multiplicando los controles y la regulación. Caminamos por el difícil sendero de la transparencia sin que estemos totalmente comprometidos con ella; discurrimos por el camino más complejo de la participación ciudadana, sin saber bien a bien cómo lograrla. Vivimos en la era del asistencialismo social. Hemos fortalecido financieramente a los municipios a medida que los estados se debilitan en lo fiscal. Vamos en la ruta de instalar un servicio profesional de carrera pública, pero no lo hemos conseguido.

Observaciones adicionales

Hay que reconocer que la administración pública, a lo largo de cincuenta años ha importado nuevas herramientas de información y de comunicaciones. Ello ha permitido a algunas organizaciones públicas –sólo algunas– el desempeño de funciones complejas en el ámbito de la globalidad.

Volvamos a la reforma:

A los políticos (en lo particular a los funcionarios de elección popular), no les interesa la reforma administrativa; no es un tema seductor, electoralmente es poco atractiva.

La puesta en práctica de una reforma administrativa tampoco es políticamente redituable; es una tarea de largo plazo, lleva años definirla, comunicarla a la opinión pública y ponerla en ejecución. Muchas veces resulta costosa en términos financieros y con frecuencia la Legislatura que aprobó las modificaciones no es la misma a la que toca autorizar las asignaciones presupuestales para operarla. Los resultados tangibles de las reformas toman tiempo en materializarse; quien las inició posiblemente no tiene ya el poder para recoger los frutos. Además, subsiste el temor a perder parcelas de poder.

A pesar de lo anterior debemos seguir intentando.

No es cierto, en general, que una estructura institucional determinada sea mejor que otra. Hay que desconfiar de quienes proponen como remedio a los males que aquejan el país, cambios en el diseño general de sus instituciones (hablar de "una Reforma Integral" les llena la boca). El problema, no es el diseño jurídico de las instituciones. Las mexicanas están razonablemente concebidas; sin embargo, los ciudadanos no les muestran confianza por los perfiles de ineficiencia y de corrupción que presentan; porque no funcionan con imparcialidad, o simplemente porque no funcionan. Somos los servidores públicos quienes carecemos de la capacidad, la voluntad política, el interés, la pasión personal para que las tareas se hagan conforme lo marca la ley. ¿O es que alguien cree que si se cambia el diseño institucional del sistema de procuración de justicia, al transformarla se abatiría el narcotráfico y la violencia rampantes? ¿Es que alguien puede sostener racionalmente que al modificar la estructura de la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, por ese simple hecho, mejoraría la calidad del sistema educativo? Los factores clave para el mejoramiento institucional atañen, en mi opinión a la naturaleza humana. El "Buen Gobierno" como ahora se llama, no es sólo una cuestión de simplificación, de desregulación, o de arquitectura jurídica; lo es de capacidad y de voluntad individual.

Creo que en lugar de proponer a los políticos una reforma integral de la administración mexicana deberíamos ser más modestos en nuestras ambiciones, con ello tal vez seríamos más eficaces. Dejar de pensar en la gran arquitectura, en el cambio general de esquemas; mejor trabajar institución por institución e incluso hasta unidad por unidad. Estudiar con interés la historia particular de cada una, su desarrollo, su contexto, los recursos humanos de que dispone, sus motivaciones y sus expectativas. Nunca olvidar que la participación de los seres humanos en el proceso de cambio es indispensable. La parte más importante de la transformación no son los procedimientos nuevos ni la definición de la misión o visión institucional. Lo verdaderamente indispensable –difícil de lograr– es la transformación de las actitudes del ser humano individual.

En nuestro país se ha profundizado una crisis de confianza en las instituciones públicas. Los ciudadanos no otorgamos suficiente crédito a nuestro sistema jurídico, a las actuaciones del gobierno ni a sus funcionaros; tampoco creemos en las instituciones de representación política, léase partidos y cámaras del Congreso, ni en los sistemas de procuración y administración de justicia.

Concedemos poca certidumbre a las instituciones emanadas del Estado, incluyendo entre ellas el marco legal que nos rige. Tal vez por eso no sentimos pesar ni malestar espiritual alguno cuando infringimos deliberadamente reglamentos, normas y leyes porque interfieren con nuestro soberano derecho a proceder como mejor nos convenga. (Baste constatar el comportamiento generalizado frente a los reglamentos de tránsito, de construcción o a las disposiciones fiscales o a los trámites legales). Exigimos, que nuestra vida discurra dentro del "Estado de Derecho", pero no estamos dispuestos a la rigurosa observancia que ello implica.

Lo que nuestro país requiere urgentemente, en mi opinión, es lograr que los mexicanos regresemos a los principios y valores fundamentales de la ciudadanía, que no son otros que los principios y valores de la cultura y la filosofía universal.

Atemperar el individualismo agudo que nos aqueja, subproducto de la postmodernidad, el individualismo feroz que nos torna ciegos al derecho de los terceros y nos impele a perseguir la riqueza como único signo de triunfo; desechar el hedonismo que nos conduce a anteponer el interés personal por encima de cualquier limitación, incluyendo las legales.

La verdadera reforma, el cambio auténtico lo hallaremos en la obediencia a la ley; en el respeto inalterable a la legalidad. En nuestra condición de servidores públicos como los primeros y más obligados a cumplir con los dictados de la norma.

Necesitamos volver, urgentemente, a la cultura de la legalidad. Hay que detener el debilitamiento constante de la ética pública. Tornar a la probidad y a la integridad personales como formas de comportamiento consuetudinario. No inducir ni aceptar el soborno. Erradicar la corrupción; cancelarla como rueda motriz de la administración.

Las enseñanzas de estos años de acción en la administración pública y de reflexión en el INAP, me han llevado a pensar que si pretendemos mejorar la administración pública, ello nos obliga a concentrarnos en los valores, en el ser humano y su solidez espiritual, en la superación personal. Suena a utopía, lo es.

Vamos a cumplir doscientos años de iniciada la Independencia y cien de la Revolución: Es buen momento para infundir en nuestra vida y en la vida pública de México la antigua e indeclinable fe en la obediencia a la ley; algo del civismo pasado de moda, del orgullo patrio; volver a la ejemplar tradición liberal y republicana que coloca a la moral en el centro de toda actividad pública.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 133, 2014

REFORMA POLÍTICA Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Miguel Ángel Osorio Chong

El presente artículo tiene el objetivo de profundizar sobre los alcances de las reformas constitucionales en materia político-electoral publicadas a principios de febrero de 2014, tanto desde el punto de vista político como en sus consecuencias más generales para la administración pública.

En principio, resulta fundamental destacar tres elementos que le dan forma y delinean los alcances de la reforma: en primer lugar, las reformas son fruto de un amplio acuerdo de las principales fuerzas políticas; en segundo lugar, éstas se dirigen a perfeccionar el sistema electoral; y en tercer lugar, y acaso central, sientan las bases para mejorar la acción de gobierno.

La genealogía y el método: reformas de largo aliento y diálogo democrático

Las reformas aprobadas a finales de 2013 y publicadas en febrero del presente año, se inscriben en un largo proceso de transformación que arranca a mediados de los años setenta del siglo pasado.

Si algo nos caracteriza como sociedad, es un movimiento continuo de apertura y democratización. Ese largo proceso de transición, pausada pero sostenida por más de tres décadas, nos ha permitido arribar a las condiciones actuales de nuestro orden político institucional. Hoy contamos con un sistema electoral y de partidos competitivo y plural, y las responsabilidades del gobierno se encuentran repartidas entre muy diversas opciones políticas. Asimismo, contamos con órganos autónomos encargados de organizar las elecciones, lo que genera certeza, imparcialidad y transparencia a los procesos electorales.

* Secretario de Gobernación.

La ruta para llegar al actual estado de cosas no ha sido lineal. En un recuento muy breve del camino recorrido es posible apreciar cómo se fueron agregando nuevos elementos conforme se atendían las preocupaciones que en cada momento presentaban las fuerzas sociales que aspiraban a convertirse en formas políticas, los partidos políticos ya constituidos, la academia y la sociedad en general.

Así por ejemplo, la reforma del año 1977 puso énfasis en reconocer, promover y proteger la pluralidad política a partir de un incipiente sistema de partidos. De la reforma de 1990 deriva el diseño del sistema electoral que hoy nos rige en términos de los procedimientos y las instituciones electorales. En 1996, año muy relevante en este recorrido, la atención estuvo puesta en el sistema de financiamiento de los partidos políticos para otorgar equidad a la competencia, además de haber dado origen al IFE plenamente ciudadanizado y a la calificación de las elecciones por parte del Poder Judicial.

En las reformas de los años 2007 y 2012 fue rediseñado completamente el modelo de comunicación política y se reguló el derecho ciudadano a participar en la integración de la representación popular, sin tener que hacerlo a través de un partido a través de candidaturas independientes. Además se realizaron otros importantes ajustes tendientes a reconstruir las condiciones de equidad en la contienda y abrirle nuevos cauces a la vida política del país.

Las recientes reformas constitucionales se inscriben pues, en un proceso de largo aliento que cuenta ya con casi treinta años y que en sus estaciones siempre se ha fijado como aspiración el perfeccionamiento democrático de las reglas del sistema de partidos e instituciones electorales.

Ésta ha sido la genealogía de las reformas y de ella también hemos heredado su método democrático. El proceso de transformación político-institucional que se ha reseñado ha tenido como motor las demandas de parte de las fuerzas políticas y, como mecanismo para su concreción, el diálogo en un Congreso cada vez más plural.

No perdemos de vista que ese diálogo ha tenido momentos estridentes, después de elecciones competidas y resultados cuestionados por alguno de los aspirantes que no lograron el triunfo en elecciones, particularmente en las presidenciales. Pero tampoco debemos dejar de reconocer que los contendientes siempre han sabido encontrar y privilegiar las vías institucionales.

El Pacto por México. La insatisfacción ciudadana y la respuesta de las fuerzas políticas

Afirmar que el sistema político se ha democratizado no impide reconocer que los mexicanos han expresado una desconfianza creciente en la

política –los políticos– los partidos políticos y los procesos electorales. Si bien las formas de acceso al poder era un tema resuelto, o que en su caso requerían de ajustes mínimos, el principal problema se encontraba en la forma en que éste era ejercido.

Con mayor o menor razón, y también como resultado de estrategias electorales basadas en desprestigiar a los adversarios y a las instituciones, lo cierto es que en cada punto de la ruta de reformas al que hemos hecho referencia, ha estado presente la intención de procurar confianza a una ciudadanía cada vez más participativa y demandante.

Las reformas constitucionales publicadas en febrero de este año no son la excepción. Consideran las demandas de revisar las condiciones de la contienda electoral de parte de los partidos políticos y procesa la insatisfacción del ciudadano promedio para ofrecerle respuestas. Por un lado al revisar el sistema electoral y de partidos y, por el otro, al mejorar el ejercicio de gobierno.

La diferencia de la reciente reforma constitucional en contraste con anteriores, es el marco general en que se inscriben. Por primera vez en nuestra historia se trasciende la inmediatez del tema electoral y se hace de la buena política, del diálogo y la construcción de acuerdos, el mecanismo para construir una ruta de transformaciones largamente postergada para México.

El Pacto por México se funda en el diálogo, que ha sido la esencia de la transición democrática mexicana. En diciembre de 2012, las principales fuerzas políticas y el Gobierno de la República suscribimos este acuerdo, el cual requirió, en primer término, un voto de confianza entre las partes y un gran sentido de madurez y responsabilidad por encontrar una agenda común en beneficio de los mexicanos; y en segundo término, de un intenso trabajo político por parte del Poder Legislativo para darle cuerpo y sustancia jurídica a los acuerdos políticos concretamente en él.

Vale la pena hacer dos precisiones: la primera es que la agenda de reformas contenida en el Pacto por México no se agotaba en los temas estrictamente político-electorales; en otras palabras, la materia político-electoral fue un tema del Pacto por México, pero de ninguna manera “El Tema” del Pacto. Antes de pensar en sí mismos, los partidos y sus dirigencias acordaron construir, primero, soluciones a los problemas que más preocupaban a la gente.

La segunda precisión es que las reformas político electorales fueron realizadas superando una etapa de desencuentros, cuando el tema de las elecciones locales del año pasado cuestionó la viabilidad de los acuerdos alcanzados.

Rápidamente se construyó de manera conjunta una salida a partir de la visión de que en nuestra democracia se puede, legítimamente, cooperar y acordar, confrontar y competir de manera simultánea.

El denominado Adéndum al Pacto por México[1], aceleró el paso para avanzar en las reformas transformadoras al tiempo que revisamos las reglas de nuestra democracia.

El Pacto por México y los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática

La necesidad de una nueva reforma político-electoral se fundó en un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de nuestro sistema electoral y de partidos, el cual se incluyó en el último apartado de la agenda fijada en el Pacto por México: son los *Acuerdos para la gobernabilidad democrática* que tienen como punto de partida que:

"La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático".[2]

Así expresados, como imagen deseable, como objetivo de política, los Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática cobraron forma y realidad en el proceso legislativo.

El 23 de mayo se instalaron mesas de trabajo con representación de los tres principales partidos políticos del país, de sus grupos parlamentarios, y del Gobierno de la República, quien acompañó el proceso de construcción de acuerdos.

El Senado de la República fue la Cámara de origen de la Reforma Política-Electoral. Durante su elaboración se analizaron 38 iniciativas[3] las cuales

[1] En el marco de las elecciones locales 2013, se firmó un Adéndum al Pacto por México que incluyó como acuerdo el instalar a la brevedad una mesa integrada por los representantes de su Consejo Rector y de los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras, con el fin de integrar una Iniciativa de Reforma Política y Electoral para ser presentada en el Congreso, entre otros puntos.

[2] *Pacto por México,* publicado el 2 de diciembre de 2012.

[3] Las iniciativas dictaminadas fueron presentadas entre el 27 de octubre de 2009 y el 28 de noviembre de 2013.

fueron dictaminadas por ambas Cámaras del Congreso durante el mes de diciembre[4].

El 22 de enero del 2014, el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Permanente, emitió la declaratoria de constitucionalidad de la reforma política-electoral, misma que fue promulgada por el Presidente de la República el 31 de enero de 2014 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero[5].

Con la reforma promulgada y el trabajo necesario para su instrumentación, México contará con nuevos mecanismos institucionales para facilitar los acuerdos que requiere el país. El sistema electoral será más dinámico y transparente; se actualiza nuestro régimen político y democrático para consolidar, por sobre todas las cosas, el respeto al voto, el derecho ciudadano a ser votado y la posibilidad de evaluar a los representantes populares.

Más allá de mejorar las condiciones de equidad en las contiendas, la reforma significa una transformación que no sólo atiende a las reglas de acceso al poder, sino a las formas con que se ejerce éste. Revisemos a continuación, en una mirada de conjunto, estas transformaciones.

Principales elementos de la reforma, su significado e implicaciones

La reforma incluye un conjunto de medidas de diversa índole y profundidad por lo que conviene agruparlos, a efecto de ofrecer una interpretación sobre su significado político y sus implicaciones administrativas y de gobierno.

1. Implicaciones en el régimen de gobierno. División de Poderes y cooperación entre poderes.

Esta reforma da respuesta constitucional al fenómeno estructural de gobiernos divididos. Para contender con este tipo de distribución del poder que han hecho los ciudadanos desde 1997, la reforma coloca incentivos que favorecen la cooperación entre poderes y actores, más allá de voluntades individuales, para alcanzar soluciones compartidas a problemas colectivos.

---

[4] El Dictamen fue discutido en el Senado el 3 de diciembre de 2013 y turnado en esa misma fecha a la Cámara de Diputados, la cual, en su carácter de cámara revisora, lo aprobó con modificaciones el 5 de diciembre de 2013 y lo devolvió a la cámara de origen. El Senado de la República aprobó el dictamen y lo turnó a los congresos locales el 13 de diciembre de 2013.

[5] La reforma obtuvo 18 votos aprobatorios de los Congresos de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

En ese sentido, nuestro régimen político presidencial, que no había sido modificado desde la Constitución de 1917, hoy se abre para regular la posibilidad de establecer gobiernos de coalición. Así, la reforma incluye esa nueva figura que alienta la corresponsabilidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que incentiva el diálogo y la concordia.

El empleo de esta figura será opcional para el Presidente de la República y, a través de ella y en cualquier momento, podrá construir un acuerdo político con uno o varios partidos representados en el Congreso, mediante un convenio y un programa de gobierno aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Esta alianza no estará sujeta a plazo de duración, ya que las causas de disolución serán las que se establezcan en el propio convenio.

Cuando se opte por esta figura, el Senado de la República ratificará los nombramientos de todos los secretarios de Estado, con excepción de los de la Defensa Nacional y Marina. Si el titular del Ejecutivo Federal no optara por un gobierno de coalición, el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores deberá ser ratificado por el Senado de la República y el de Hacienda y Crédito Público por la Cámara de Diputados[6]. La adopción de esta medida fomenta una relación más equilibrada entre poderes y rompe paradigmas para consolidar un Poder Ejecutivo incluyente y un Poder Legislativo más dinámico y con mayor corresponsabilidad.

Otra medida que impacta en la relación entre poderes es la reforma del sistema de planeación democrática, pues a partir de 2018, la Cámara de Diputados tendrá la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y el Senado de la República la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

2. Rediseño institucional

Con la reforma, se avanza hacia un diseño de gobierno de equilibrios y corresponsabilidad. En este sentido, se orienta la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que contará con nuevas facultades que nos llevarán a desarrollar una política social de Estado.

La sustitución de la PGR por la Fiscalía General de la República, implica la creación de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Con tales características, esta institución podrá desplegar una política de procuración de justicia más eficaz y profundizar en la profesionalización de los servidores públicos que la integran.

---

[6] Esta reforma entrará en vigor el 1 de diciembre de 2018.

Para la designación del Fiscal General de la República, el Senado integrará una lista de 10 candidatos votada por mayoría calificada, la cual remitirá al Ejecutivo Federal a fin de que éste integre una terna, de la que el Senado hará la designación correspondiente. El Fiscal sólo podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por causas graves que señale la Ley, pero esa remoción podrá ser objetada por la mayoría de los miembros presentes del Senado.

La Fiscalía contará al menos con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra de combate a la corrupción, cuyos titulares serán designados y removidos por el Fiscal General, pudiendo el Senado objetar también dichos nombramientos y remociones. Finalmente, se establece la obligación del Fiscal General de rendir informes anuales de sus actividades a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Asimismo, la reforma dota de autonomía al CONEVAL para asegurar la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones. Este órgano tendrá como objeto la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, garantizando transparencia, objetividad y rigor técnico.

Su órgano de gobierno se integrará con un presidente y seis consejeros nombrados por la Cámara de Diputados[7] El Consejero Presidente tendrá la obligación de presentar informes anuales de actividades a los poderes de la Unión.

También en el rubro de rediseño institucional, se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) que, a partir del establecimiento de criterios generales y la distribución de competencias con los institutos locales, deberá ser garante de la calidad de las elecciones en todo el país. Desde luego que esta modificación está orientada a incrementar la confianza en los procesos electorales y la legitimidad de los órganos de representación de ellos derivados.

3. Revisión y actualización de reglas y procedimientos electorales

En materia electoral, además de la transformación del IFE en INE, la reforma define reglas para un nuevo sistema nacional de partidos y elecciones. El INE conserva facultades del actual IFE y, además, asume otras que fortalecen su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

---

[7] El Presidente de la República podrá objetar dichos nombramientos; los consejeros durarán 4 años en el cargo y el presidente 5, y sólo podrá ser removido en los términos del Título IV de la Constitución.

El Consejo General del INE, conformado por un consejero presidente y 10 consejeros electorales, tendrá la facultad de desarrollar directamente las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales o de delegar en ellos facultades como la de fiscalización de los partidos políticos.

Por otra parte, se faculta al Congreso para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Se disponen los requisitos para lograr y mantener el registro como partido político[8], así como los mínimos que deberán contener sus documentos básicos, garantiza la paridad de género en las candidaturas y reconoce el derecho de los candidatos independientes para acceder a financiamiento público y a espacios en radio y televisión, para competir en mejores condiciones con los partidos políticos.

Se establecen nuevas disposiciones para el financiamiento y fiscalización de los partidos, que serán sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En las campañas electorales, serán más propositivas, con más debate y menos spots y los artículos promocionales sólo podrán ser elaborados con material textil.

Habrá un nuevo régimen de coaliciones, de regulación de encuestas electorales, se sancionarán las denuncias frívolas y se establecen nuevas causales de nulidad.

4. La reelección y otras disposiciones de la reforma

Otra transformación en nuestro sistema político, producto de esta reforma, es la posibilidad de la reelección en algunos cargos de elección popular. Los diputados federales podrán ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos, es decir, una elección y tres reelecciones. Los senadores sólo lo serán por dos períodos, es decir, una sola reelección. Sólo procederá la reelección cuando la postulación provenga del mismo partido por el cual se obtuvo el cargo, a menos que haya habido renuncia de militancia antes de la mitad del período de encargo[9].

---

[8] Se incrementa de 2 a 3 % el mínimo requerido para mantener el registro de un partido político y para que pueda participar en el reparto de curules y escaños de representación proporcional.

[9] La reelección consecutiva de diputados federales y senadores entrará en vigor hasta 2018.

En cuanto a la reelección de diputados locales, se establece que las constituciones locales podrán establecerla hasta por cuatro períodos consecutivos, es decir, una elección y tres reelecciones. Las condiciones para la procedencia de la reelección son las mismas que para el caso de legisladores federales.

Con relación a la reelección de miembros de los ayuntamientos, serán los congresos locales los que tengan la facultad de establecerla en las constituciones locales, para los cargos de presidente municipal, regidor o síndico, por un periodo adicional, siempre y cuando sus períodos de gobierno municipal no sean superiores a tres años. También en este caso aplican las reglas de procedencia definidas para los legisladores federales.

Es importante destacar que la reforma también introduce un cambio en la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República[10], prevé tres nuevas causas de nulidad de elecciones federales y locales[11] y señala límites a la sobrerrepresentación en la integración de legislaturas locales[12].

Como se puede apreciar se trata de un conjunto de reformas de gran calado. No sólo se revisa la regulación de la contienda política, también se modernizan las instituciones pero sobre todo, se establecen mejores parámetros para el ejercicio del poder. Mejores reglas para los ciudadanos, mayores obligaciones para los gobernantes. Esa es la fórmula. Al final, esta nueva oleada de reformas lo reitera, hay que ensanchar la rendición de cuentas, hay que ampliar los derechos de los mexicanos.

Comentarios finales

Las reformas realizadas pasan de una concepción de democracia que se limita únicamente a las formas de acceso al ejercicio al poder, a una que entiende también las formas en que se ejerce el poder.

La reforma constitucional en materia político-electoral constituye un cambio profundo a las reglas, procedimientos e instituciones de nuestro sistema, que permitirá fortalecer el desarrollo de nuestra democracia.

---

[10] El Ejecutivo Federal tomará posesión el 1° de octubre del año de la elección. La reforma entrará en vigor hasta el 1° de diciembre de 2018 por lo cual el período presidencial comprendido entre 2018 y 2024, iniciará el 1° de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.

[11] Las tres causas son: rebasar en más del 5% el tope de gastos de campaña autorizado; comprar ilegalmente cobertura informativa en radio o televisión; recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos.

[12] Ningún partido podrá tener un número de diputados locales que represente un porcentaje de integración de la Legislatura superior en 8% a su porcentaje de votación en la elección correspondiente.

Como se expuso en el presente artículo, la reforma da respuesta a demandas sociales del pasado inmediato por contar con elecciones más transparentes, más competitivas y menos costosas, al tiempo de sentar las bases para una mejor gobernabilidad, que se traduzca en resultados tangibles para los ciudadanos.

Esta reforma es de todos porque fue aprobada por diputados y senadores de los cinco principales partidos políticos nacionales y por la mayoría de los congresos locales. De ahí el aliento que le da sólida legalidad.

La reforma constitucional obliga a la elaboración y reforma de diversas leyes y a la designación de nuevas autoridades. Debemos buscar lo que más le convenga a la democracia del país.

Nuestra historia política demuestra que no hay reformas definitivas y que el perfeccionamiento de nuestra democracia es una tarea permanente. Por ello, seguiremos construyendo el andamiaje que México requiere para tener una democracia cada vez más sólida y madura.

Nuestro compromiso será hacerlo escuchando, dialogando y acordando con todos los actores de la sociedad, pues como ha quedado de manifiesto, no sólo es posible, si no es la mejor vía para transformar a México.

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y SERVICIO CIVIL

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 39, 1979

LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO EN MÉXICO

Rodrigo Moreno Rodríguez

Hemos convenido con el Instituto Nacional de Administración Pública presentar a ustedes en esta exposición una panorámica muy general de lo que se está haciendo en esta materia en nuestro país, principalmente dentro del ámbito de la reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno de la República.

El proceso de reforma a la Administración Pública es permanente y, en tal sentido, se ubican los cambios que desde los inicios del México independiente se han realizado como un esfuerzo constante del Gobierno por adecuar el aparato administrativo gubernamental y habilitarlo para satisfacer las demandas que la población le ha ido planteando en su devenir histórico. El crecimiento de dicha población, cuya índice es uno de los más elevados del mundo, plantea a la Administración Pública, principalmente a partir de la revolución social de 1910, la necesidad de modificación en su estructura y organización a fin de atender y satisfacer demandas muchas veces de inaplazable solución. Desafortunadamente –esto lo sabemos bien– el crecimiento que registra la Administración Pública a partir de entonces, se realiza en forma anárquica, sin obedecer a un plan general de desarrollo administrativo, simplemente por meras agregaciones.

La carencia de una planificación en este sentido provocó en el pasado graves problemas de duplicidad de funciones generadas por la creación de múltiples instituciones destinadas a atender aspectos particulares. En el campo de la Administración Paraestatal, cerca de un millar de entidades –entre organismos públicos y empresas de participación estatal– sin adscripción específica, hacía prácticamente imposible un efectivo control por parte del Gobierno sobre este importante sector.

En tal sentido, y ante la crisis del aparato administrativo gubernamental –yo así la llamaría–, en 1965 se tomó la trascendental decisión de

constituir en el seno de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública con atribuciones para revisar el estado en que se encontraba la Administración Pública y establecer un diagnóstico de los principales problemas que afectaban su eficiencia para que, a partir de él, fuese posible proponer medidas concretas de solución a cada uno de los problemas identificados.

Dicha Comisión se integró con los expertos más destacados en el campo administrativo público; profundos juristas algunos de ellos, expertos en administración pública y en economía otros, integraron un grupo con características muy especiales, conocedores todos ellos, a fondo, de la Administración Pública mexicana.

Queda al frente de esta Comisión el Lic. José López Portillo, hoy Presidente de la República, lo cual constituye un factor importante para que todos los planteamientos que hiciera la Comisión desde 1965 –más concretamente, en el informe que presentó en 1967– fuesen realidad gracias al apoyo político que el Gobierno otorga en la actualidad al programa de reforma administrativa. Otros miembros de la Comisión fueron Emilio Mújica, hoy secretario de Comunicaciones y Transportes; Fernando Solana, Secretario de Educación Pública en la presente Administración; Alejandro Carrillo Castro, actualmente Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Julio Rodolfo Moctezuma (ex secretario de Hacienda), hoy Coordinador General de Programas de Desarrollo de la Presidencia de la República; Carlos Vargas Galindo, actualmente asesor jurídico de la Presidencia de la República; Carlos Tello (ex-secretario de Programación y Presupuesto) actualmente Director de Financiera Nacional Azucarera; y Gustavo Martínez Cabañas, reconocido experto mexicano por sus aportaciones en beneficio de la Administración Pública de nuestro país.

Pues bien, esto que parece ser meramente anecdótico, viene a ser un factor político clave para que las propuestas de reforma administrativa que se venían gestando desde 1965, se convirtiesen en acciones muy concretas, realizables dentro de un programa de gobierno.

Al tomar posesión el actual Presidente de la República, México atravesaba por una de la crisis más difíciles de la época reciente, principalmente en el campo económico; sufrimos una devaluación de la moneda después de un prolongado período de estabilidad económica. Debido a la difícil situación por la que atravesaba nuestro país, hubo quienes, entre ellos destacados asesores del Presidente, aconsejaban no llevar a cabo la reforma administrativa que se planteaba. En una reunión del gabinete presidencial, el Lic. Jesús Reyes Heroles, ex-secretario de Gobernación, después de reconocer los logros alcanzados en esta materia en tan corto plazo, señaló que él mismo había sugerido al hoy Presidente de la República no llevar a

cabo un movimiento de reforma tan a fondo, precisamente por las difíciles circunstancias prevalecientes en aquellos momentos.

Por otro lado, existía el argumento de que si no se tomaba la decisión en el régimen del Lic. López Portillo, profundo conocedor de la Administración Pública y vinculado con todos los trabajos de la reforma desde hacía varios años, difícilmente podría presentarse a nuestro país una mejor oportunidad.

Finalmente, el Presidente tomó la decisión, en este sentido histórico, de llevar a cabo una transformación radical del aparato administrativo público. En esta exposición sólo pretenderemos destacar someramente aquellos aspectos más importantes del proceso de reforma administrativa.

En el campo jurídico, una de las aportaciones esenciales es la regulación integral del aparato administrativo gubernamental, concebido como una unidad orgánica y funcional. Anteriormente se hablaba de Administración Pública, pero no se tenía una idea concreta de la misma. Una ley, la Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, empieza por establecer las bases de su organización y funcionamiento; su artículo primero establece los dos componentes básicos del aparato administrativo: por un lado, la Administración Pública Centralizada, en la que se ubican la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; y, por otro lado, la Administración Pública Paraestatal que es por vez primera regulada en un dispositivo jurídico de esta naturaleza y rango, con lo cual se inicia el control de un importante sector que venía siendo considerado aisladamente. Dentro del sector paraestatal se localiza un sin número de empresas públicas, organismos descentralizados y entidades públicas de diferente naturaleza.

La flexibilidad con la que podían crearse entidades públicas para atender tal o cual necesidad o evitar los inconvenientes del monstruo burocrático central, vía estos organismos, permitió, es cierto, resolver diversos problemas coyunturales, pero a la postre, por falta de un plan rector, tuvimos, como es sabido, el problema del crecimiento desorbitado e incontrolable de esta parte de la Administración.

En un principio, las entidades paraestatales tenían una relación directa con el titular del Ejecutivo, pero al no existir una responsabilidad intermedia de funcionarios en la Administración, se dificultaba enormemente la planeación y control de su funcionamiento.

Para apreciar alguno de los avances logrados, les puedo decir que en 1972 la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia solicitó a la del Patrimonio Nacional, que era en ese

entonces la dependencia encargada de controlar dichas entidades, una lista de las mismas, la cual contenía una relación no mayor de 220 ó 230 sin siquiera estar actualizada. Por este motivo se tuvo que recurrir a fuentes de todo género, incluso a información periodística que hiciera referencia a la existencia de una empresa que estaba "por ahí"; de esa manera se iniciaba el seguimiento hasta lograr su identificación. Fue así que poco a poco esa lista se fue ampliando de 230 a cerca de un millar de entidades paraestatales.

Pues bien, a fin de garantizar el control de este importante sector de la Administración Pública Federal, el Presidente López Portillo introduce una modalidad de organización administrativa consistente en agrupar determinado número de entidades públicas bajo la responsabilidad de los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, según la naturaleza de cada una de ellas. En tal sentido, se emiten acuerdos de sectorización para que cada titular, según las atribuciones asignadas a la dependencia a su cargo, ejerza la responsabilidad específica sobre determinados organismos y empresas públicas cuya responsabilidad se refiera a la producción de bienes o servicios relativos a dichas atribuciones.

Posteriormente a la emisión del primer acuerdo de sectorización, y esto es el reflejo mismo de lo que estamos señalando, hubo casos de empresas que quedaron fuera de la clasificación general, provocando esto que los titulares ocurrieran a preguntar por qué sus dependencias no estaban incorporadas a dicha clasificación. Gracias a ello se pudo, finalmente, identificar todo el universo de la Administración Pública Paraestatal, y a partir de ese momento iniciar sistemas de planeación, presupuestación, control y vigilancia en este importante ámbito administrativo.

Otro aspecto de capital importancia es el reconocimiento formal que hace la Ley Orgánica de los organismos desconcentrados, se regula la delegación administrativa; se crean unidades técnicas adscritas directamente a la Presidencia de la República para cumplir funciones específicas del Presidente. Todos estos elementos de carácter orgánico estructural van conformando lo que podríamos llamar un tratamiento integral de la Administración Pública Mexicana. Pero no sólo se queda la ley en el aspecto orgánico, sino que atiende también cuestiones importantes referentes a la parte funcional. Se identifican aquellas funciones que se consideran de carácter general u horizontal en la Administración Pública como son la administración interna, planeación, programación, presupuestación, contabilidad, control, gasto público y evaluación; funciones que contribuyen a integrar la Administración Pública como un todo congruente y homogéneo. Desde luego, este objetivo no se ha logrado plenamente, pero por medio de este instrumento jurídico se sientan las bases por vez primera en nuestro país, para lograr este propósito.

Asimismo, se realiza un profundo cambio administrativo a nivel global; se crea, dentro de este programa de reforma administrativa, una dependencia muy importante que es la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de esta funciones básicas, y se adecúan otras áreas de la Administración a fin de cumplir las políticas presidenciales y atender los retos y las demandas que se plantean al Gobierno del país.

Existen algunas cifras que dan una idea de lo que significó originalmente este cambio administrativo. Más de 72 mil plazas de trabajadores tuvieron que ser reubicadas y hubo transferencias por más de 29 mil millones de pesos. Puede decirse que todas las áreas de la Administración fueron tocadas; hubo cambios fundamentales como la fusión de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; surgió una nueva dependencia, el Departamento de Pesca; se estableció la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para el desarrollo industrial, principalmente de energéticos.

En síntesis, podemos afirmar que el cambio que se realizó en la Administración fue total; abarcó todas las áreas. Cuando lo comentamos con funcionarios de otros países, les llama la atención que en tan poco tiempo se haya podido reorganizar a tantas áreas de la Administración, dadas sus implicaciones de carácter económico y político.

El propósito de la reforma administrativa no consistió solamente en la realización de los cambios organizacionales de carácter estructural y funcional, sino también en procurar que el servicio que presta la Administración Pública a la ciudadanía fuese cada vez más eficiente y honesto y para ello fue puesto en marcha un programa específico.

Hay quienes desde ahora emiten críticas contra este programa, en cuanto que no ha obtenido resultados muy concretos. Simplemente mencionaría que dentro de la administración, dentro del campo de la burocracia, lo sabemos bien, los cambios no se gestan de la noche a la mañana, son procesos que van íntimamente vinculados con lo que llamamos el fenómeno de la cultura administrativa; es por ello que el conseguir este propósito va a llevar muchos años, sería iluso pretender, y nadie lo ha pretendido, que las cosas cambien en un año. Creo que mucho se va a lograr si empiezan a consolidarse las bases y se establece lo que podríamos llamar la teleología de la Administración en los años venideros.

Otro apartado fundamental, y precisamente el que nos ocupa, está representado y constituido por el programa para mejorar la administración y el desarrollo de personal al servicio del Estado. Se considera que este programa viene a ser factor de amarre de todos los esfuerzos anteriores, por lo mismo que ya comentábamos, pues si no logramos traducir el esfuerzo de reforma administrativa en un cambio de actitudes, en un

cambio de mentalidad, en un mejoramiento de aptitudes de los servidores públicos, no será posible obtener todos los beneficios que se esperan de este importante proceso gubernamental.

A continuación, quisiera exponer en qué consiste este programa, ¿cómo han sido asignadas las responsabilidades generales para su ejecución? y ¿cuáles son, en síntesis, sus elementos más relevantes? Quisiera mencionar primero que todo este esfuerzo se ha venido realizando en forma participativa, y éste es un aspecto del procedimiento que vale la pena resaltar. No se trata de un programa gestado desde el escritorio de algún funcionario o por un grupo de expertos en la materia, ya que ello representaría una reforma autocrática muy alejada a la estrategia establecida por el titular del Ejecutivo Federal.

Por instrucciones del Lic. Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, quien es el principal convencido de la necesidad de someter cualquier reforma a un proceso participativo, el programa fue conformándose en una constante acción de consulta y participación que llevó cerca de dos años; se celebraron múltiples reuniones y entrevistas con los representantes de las diversas instituciones involucradas en este proceso. Una de las principales ventajas de este mecanismo participativo es que los funcionarios de la Administración Pública que habrán de instrumentar este programa lo sienten suyo, pues ellos contribuyeron a su elaboración.

El programa ha sido negociado en diferentes instancias, incluyendo a las representaciones sindicales, lo cual, en nuestro sistema democrático, es muy importante; en el ámbito de la Administración Pública, participaron desde los directores de personal de cada una de las secretarías, hasta los oficiales mayores, los secretarios de Estado y el propio Presidente de la República, quien finalmente aprobó el programa general y ordenó que con base en él las dependencias formulasen sus respectivos programas institucionales en la materia, teniendo en cuenta los objetivos y las directrices señalados en el documento anteriormente citado.

Lo anterior constituye un avance significativo que sienta precedente en nuestro país; me refiero a la existencia de este documento titulado Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado y Programas Institucionales. En él están contempladas las acciones más importantes que cada una de las dependencias se comprometió a realizar durante el presente y próximos años.

Cabe señalar que en México, a diferencia de Francia, no existe un órgano encargado de la normatividad y del control de la función pública que garantice cierta homogeneidad en el sistema a nivel general y al cual se vinculan las dependencias y los departamentos, ni tampoco existe un

estatuto general propiamente dicho, ni un sistema jurídico muy estricto como es el que existe en su país que sea vigente y opere en todos los casos; nosotros sí tenemos a nivel constitucional lo que es el basamento jurídico del sistema, pero requiere aún de importantes adecuaciones.

En 1960, como lo sabemos, se introdujo al artículo 123 de la Constitución una reforma, el apartado B, para regular a nivel constitucional la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Dicho apartado sienta las bases y establece los principios en materia de jornada laboral, vacaciones, descansos, cese de funcionarios, responsabilidades, conflictos que se generen entre el Estado y sus trabajadores. Sienta las bases, repito, a nivel constitucional, de lo que es la estructura mínima del sistema.

También existe, promulgada en 1963, una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, la cual regula con mayor detalle cada uno de los aspectos contenidos en el artículo anteriormente referido. Pero esto es doctrina jurídica, y lo digo con todo el sentido de la palabra, puesto que no es vigente; la práctica administrativa en nuestro país no ha llevado tradicionalmente a que cada dependencia aplique criterios diferentes para la administración de su personal, no solo en relación a otras dependencias del Ejecutivo sino en las diversas unidades internas de la propia dependencia.

Es decir, a diferencia de ustedes, nosotros tenemos un mosaico de sistemas de gestión pública dentro de cada dependencia. Con esto quiero manifestar, que la realidad es sumamente compleja; debemos ser objetivos y, en tal sentido, me atrevería a afirmar que es la parte más crítica de nuestra Administración Pública, la parte que requiere mayor atención, la parte donde se encuentran los problemas más graves en el sentido de corrupción, en el sentido de duplicidades funcionales, en el sentido de falta de motivación de los trabajadores para cumplir adecuadamente con sus funciones. Hay trabajadores que se inician en la Administración como elevadorista y al transcurso de treinta años terminan como elevadoristas. No hay un sistema propiamente de ascensos, el sistema escalafonario es ciego, se refiere básicamente a un cambio de nómina presupuestal, mas no implica, de hecho, un ascenso real, un cambio de funciones.

Por otro lado, se imparte capacitación sin criterio, sin sentido programático, simplemente por cumplir con un requisito –cualquier funcionario involucrado en esta actividad dentro de las dependencias del Ejecutivo podrían avalar estas observaciones–. Es por todo ello que todas las dependencias del Ejecutivo Federal deben realizar el esfuerzo importante, consistente y profundo que se requiere en este campo.

Ahora, muy brevemente, quisiera referir cuáles son los objetivos y las acciones generales contempladas por el programa.

El programa tiene como propósito mejorar la administración del personal al servicio del Estado, promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos y garantizar los derechos de los trabajadores. Debido a la falta de un órgano central regulador de esta materia, el Presidente de la República ha recurrido a una solución de tipo funcional, al asignar a las diferentes entidades con competencia en esta materia responsabilidades específicas; aquí podemos apreciar que a la Coordinación General de Estudios Administrativos corresponde la coordinación global del programa y el señalamiento de los lineamientos presidenciales. Esta Coordinación de Estudios Administrativos depende directamente del Presidente de la República.

A la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, presidida por el Secretario de Gobernación, corresponde el aspecto de negociación política, el aspecto de concertación de las políticas entre el Estado y sus trabajadores; en esta Comisión está representada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En tal sentido, dicha Comisión determina y propone normas y políticas globales. El establecimiento de las normas operativas a nivel general está a cargo de la propia Secretaría de Gobernación, que tiene partes de estas funciones sobre todo en materia de horarios y en política laboral. La parte referente a las implicaciones económicas: puestos dentro de la administración, sistemas escalafonarios, compatibilidad de empleos y, en general, todos los aspectos presupuestales, son de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto; al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, corresponde los aspectos relativos a las prestaciones sociales que el Estado otorga a sus trabajadores.

Por lo que se refiere a la adecuación y ejecución del programa propiamente dicho, corresponde al grupo de oficiales mayores, integrado por los funcionarios de más alto nivel administrativo del Gobierno Federal. Se da participación muy importante no sólo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores, vía la Comisión de Recursos Humanos, sino también a los sindicatos respectivos de las dependencias en cada uno de los casos. Como se sabe, en México, a diferencia de los que sucede en Francia *y* otros países, nosotros tenemos sindicatos por dependencia, no por cuerpos; cada dependencia, independientemente de la conformación de sus áreas, tiene un sindicato *y* el conjunto de sindicatos constituye una federación nacional, la cual como hemos dicho, tiene un sitio dentro de la Comisión de Recursos Humanos.

El programa ha sido elaborado con un enfoque sistémico, un enfoque que comprende todos los elementos del sistema de administración y desarrollo de personal que nos obliga a plantear soluciones de conjunto, aunque éstas se apliquen en diferentes momentos, recorriendo todos los aspectos de la vida laboral de los trabajadores; desde el reclutamiento, la selección,

la promoción, los sistemas de prestaciones y servicio, la planeación y organización, la información. Se pretende que todos los elementos de este sistema de administración y desarrollo de personal sean contemplados unitariamente en cada una de las dependencias, que las unidades encargadas de esta función realicen la parte correspondiente a cada uno de los subsistemas mencionados, porque lo que viene ocurriendo es que diversas unidades administrativas internas de las dependencias se encargan de diferentes aspectos del propio sistema, lo cual hace imposible contar con una política unitaria para la administración de personal.

Simplemente por mencionar un caso, en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección de Organización se encarga de los aspectos de capacitación, y la de Recursos Humanos o Dirección de Personal atiende cuestiones como trámites o incidencias del personal; en fin, no ha habido un tratamiento integral de la materia a nivel de las unidades internas encargadas de esta función dentro de las dependencias.

Se ha elegido al escalafón como estrategia para asegurar la aplicación del programa, por ser la parte crítica de la administración de personal, como sabemos la reforma escalafonaria conlleva necesariamente a la reforma de todos los demás elementos del sistema; es decir, reformar el escalafón nos implica forzosamente tocar aspectos relativos a la selección de personal, al propio sistema de promoción, a la capacitación vinculada al sistema de ascenso, sueldos y salarios, estructura funcional, entre otros. En síntesis podemos afirmar que el escalafón es el disparador de todas las acciones que posteriormente repercutirán en cada uno de los subsistemas.

El programa general ha sido dividido en cuatro programas básicos, de acuerdo a la estrategia anterior. El primero de ellos se refiere al sistema escalafonario que comprende todo lo relativo a empleo y remuneraciones; el de capacitación que abarca, asimismo, al de motivación; el programa de relaciones jurídico-laborales que pretende regular jurídicamente el sistema y actualizar los instrumentos básicos como son las condiciones generales de trabajo y los reglamentos de escalafón de las dependencias. Este programa contempla no sólo las relaciones jurídico-laborales sino también las prestaciones y servicios. Por último, el programa de planeación y organización implica obviamente la reestructuración del sistema general y el establecimiento de los subsistemas de información y evaluación que son imprescindibles para la adecuada conducción de esta función.

En México tenemos un importante número de trabajadores con dos o más plazas dentro de la administración, algunos de ellos hasta con cuarenta. En la Secretaría de Educación Pública como hay plazas de una hora, se dan casos de trabajadores que llegan a tener tal cantidad de plazas.

Estos aspectos de trabajadores laborando en dos o tres dependencias repercuten negativamente en las estructuras escalafonarias de la Administración. Debido a ello es que han sido programadas ciertas acciones previas como la normalización de estos aspectos, la regulación del personal comisionado; es decir, personal que está asignado presupuestalmente a una dependencia, pero que de hecho presta sus servicios en otra. Todas estas cuestiones se han considerado previas para poder finalmente establecer una estructura escalafonaria funcional e intercomunicada en todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Así por ejemplo, aparece la formulación de catálogos de puestos por dependencias y después, en un proceso que podríamos llamar inductivo, se establecerá un catálogo general de puestos de la Federación, con base en los primeros.

El programa establece quiénes son los responsables de la ejecución de cada una de las acciones, cuál es el producto esperado y el calendario de ejecución. Otra actividad importante es la formulación del tabulador general de sueldos y la capacitación de plazas hasta llegar finalmente a la reestructuración escalafonaria. Dentro de este apartado se contempla la desconcentración del sistema de pago a favor de las dependencias.

Actualmente el sistema de pagos se encuentra centralizado en la Secretaría de Programación y Presupuesto y ha operado, a nuestro juicio, en forma ineficiente; constantemente hay problemas de retraso en el pago a los trabajadores de las dependencias, lo cual ocasiona malestar y trastornos al personal público.

Por lo que respecta a capacitación, se contemplan acciones muy concretas; se señala a los responsables de cada una de las acciones los productos esperados así como el calendario de aplicación. Se pretenden básicamente dos cosas: por un lado, vincular la capacitación con el sistema a escalafonario, de tal suerte que se convierta en una efectiva herramienta de ascenso y deje de ser algo sin sentido y sin vinculación efectiva con el sistema escalafonario; por otro, se busca que la capacitación atienda necesidades sentidas, de la Administración, que se enfoque a satisfacer los requerimientos programáticos de las dependencias. Estos son pues, los dos postulados básicos que animan y orientan al programa de capacitación.

El siguiente punto se refiere a las relaciones jurídico-laborales, que ya habíamos mencionado, y tiene como propósito básico la actualización de los dispositivos en esta materia. Por último, con igual sentido, el de planeación y organización implica la reestructuración de las unidades

internas de las dependencias y pretende, en una etapa posterior, abarcar también el ámbito de la administración paraestatal, vía el estacionamiento de comités técnico-consultivos sectoriales, desde luego teniendo en cuenta los diferentes regímenes jurídicos existentes.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 45, 1981

EL SERVICIO CIVIL EN EL MUNDO ANTIGUO[1]

William Beyer

Los estudiosos de administración pública han puesto atención principalmente a los problemas inmediatos y la experiencia de actualidad, no obstante la considerable atención que los historiadores han otorgado a las instituciones administrativas del pasado. En contraste, los estudiosos y profesionales del edificio político institucional han despreciado frecuentemente el alcance de la experiencia y el pensamiento registrado al hacer sus análisis y considerar su acción. Una muestra del rico genio de la experiencia administrativa registrada se puede observar aquí en un breve estudio de la administración pública en el antiguo Egipto, Atenas y Roma.

Se ha escrito muy poco sobre los inicios del servicio civil oficial. El propósito de este ensayo es contribuir modestamente al conocimiento de la administración en los gobiernos antiguos.

Debe entenderse que el autor no es ni arqueólogo ni historiador, sino simplemente un investigador del gobierno, que por años ha tenido un interés especial en la administración de personal y una necesidad creciente de comprender los problemas y prácticas del personal público de nuestro tiempo dentro de una perspectiva histórica más amplia. En vista de que los historiadores han puesto poca atención en el aspecto administrativo del gobierno, el autor ha tenido que reunir el cuadro del servicio civil oficial del mundo antiguo a partir de fragmentos sumamente dispersos. No se necesita decir que no encontró todas las partes del cuadro.

EGIPTO ANTIGUO

Los registros sobre Egipto se remontan hasta el milenio cuarto a.C.; el lapso de su vida nacional se extiende sobre más de treinta siglos, con contados intervalos de dominación externa. Para este propósito nos

[1] Apareció publicado originalmente en *Public Administration Review*, 1959. Traducción de Fernanda Meraz.

enfocaremos fundamentalmente en el período del Viejo Imperio, de 2900 a 2475 a.C. Este no solamente es el período más antiguo sobre el que tenemos una cantidad considerable de información, sino también uno de los más brillantes en la historia egipcia. En esta época el gobierno de Egipto se encontraba en su mejor dinámica, a un mismo tiempo temerario en su acción y sofisticado en su administración.

Organización del gobierno

El Viejo Imperio era esencialmente un Estado unitario. Tenía tanto gobiernos locales como un gobierno central, pero aquéllos eran poco más que distritos administrativos del gobierno central. A la cabeza de éste estaba un rey o faraón, como se llegó a conocer después. Teóricamente era un Dios, así como un gobernante político, que concentraba todo el poder: legislativo, ejecutivo y judicial. En primer lugar, en la jerarquía de autoridad, debajo del rey estaba el Visir o primer ministro, quien no sólo presidía la jerarquía administrativa entera, sino que también era el jefe de justicia del país, con jurisdicción original y de apelación, estaba al cargo de la oficina central de registros del estado y servía como arquitecto en jefe del Rey. Bajo la supervisión general del Visir estaban algunos grandes departamentos administrativos, entre ellos el tesoro, los graneros, la agricultura, los trabajos públicos, la armería y el ejército. Incluía también a los templos de los dioses del Estado y los templos mortuorios de los reyes.

El gobierno local era ejercido por las provincias o *nomos,* como las llamaban los griegos. Los gobernantes de los nomos, llamados *nomarcas,* eran designados por el rey. Eran asimismo gobernantes de cualquier pueblo grande en sus distritos. Cada nomo era en cierto grado una copia del gobierno central y tenía contrapartes administrativas del último, como el tesoro, los graneros y el ejército. El nomo tenía también sus propios asesores, colectores de tributo y otros auxiliares administrativos. Estos oficiales desempeñaban tanto funciones centrales como locales. Para tratar las ofensas locales había tribunales de distrito, pero como sus decisiones podían apelarse en la corte superior presidida por el Visir y finalmente al Rey, también formaban una parte del sistema judicial nacional.

La Burocracia de Egipto

El grupo administrativo más alto estaba constituido por parte de los miembros de la propia familia del faraón, constituida por una gran cantidad de personas. De la misma manera que otros gobernantes del mundo antiguo, el faraón poseía no sólo a su compañera principal, sino también un extenso harem, y sus hijos llegaban a veces a centenares. En el Viejo Imperio existían altos puestos, tales como el de Visir, “tesorero del rey” y gran sacerdote en el templo de Heliópolis, la ciudad sagrada. Otra fuente de la oficialidad administrativa era el grupo feudal terrateniente. La

calidad de gobernante de un nomo era por lo general otorgado al mayor terrateniente en la jurisdicción y él, en su oportunidad, aseguraba altos nombramientos para miembros de su familia.

Bajo este grupo de altos oficiales había muchos funcionarios intermedios y el más numeroso cuerpo de artesanos y trabajadores. De los primeros, los escribanos formaban un gran contingente. Como su ocupación necesitaba que tuvieran más que el mínimo de educación y entrenamiento, su origen era generalmente de clase media. Los artesanos y trabajadores, especialmente los últimos, pertenecían al estrato más bajo de la población, siendo muchos de ellos esclavos.

¿Cómo se entrenaba a los trabajadores del gobierno para sus tareas? Esto se llevaba a cabo de diferentes maneras. Los hijos del faraón eran instruidos en el palacio por tutores privados y durante los Imperios Viejo y Medio también otros niños, presumiblemente hijos de hombres nobles, se admitían en esta instrucción. De esta manera se desarrollaba una especie de escuela real. Bajo el Nuevo Imperio los niños encaminados a la profesión de escribano se enviaban a escuelas dirigidas por los diversos departamentos de gobierno. En estas escuelas los más altos oficiales departamentales eran los instructores, pero el programa de instrucción no se limitaba a familiarizar a los estudiantes con el trabajo práctico del departamento, sino que se planeaba para procurar su educación y su desarrollo intelectual. Parece que existían escuelas reales especiales conocidas como “establos de educación” donde se impartía entrenamiento militar a los jóvenes. Estos proporcionaban también más que una educación técnica. Finalmente, había escuelas en las que los niños egipcios, especialmente varones, aprendían a leer, escribir y la aritmética. Por lo general, los trabajadores ordinarios de Egipto podían al menos leer y escribir.

¿Cómo eran compensados los servidores civiles? El Antiguo Egipto no confiaba en aficionados de tiempo incompleto o voluntarios sin sueldo. Todos los miembros de la burocracia, fuera de los esclavos, parecen haber sido empleados pagados de tiempo completo. Los pagos, además, eran salarios, no gratificaciones. Puede suponerse que el pago variaba de acuerdo a la ocupación o rango del trabajador pues existe evidencia de una vida lujosa entre los altos oficiales. Esta afluencia puede contarse seguramente en parte por regalos otorgados a ellos por el rey, en señal de reconocimiento por servicios meritorios o como favores especiales. El salario de un oficial podía completarse también con el permiso de utilizar propiedades pertenecientes a la Corona, como carruajes reales, como actualmente se hace con oficiales públicos cuando utilizan los automóviles del Estado y sus alojamientos.

¿Cuáles eran las oportunidades de promoción en los servicios gubernamentales? Una de las características más conspicuas de la

burocracia egipcia era su claro delineamiento de las vías de promoción. Cada departamento estaba organizado en forma jerárquica con su propia escala de promoción. Por ejemplo, los escribanos, en los diversos departamentos, tenían la posibilidad de alcanzar al menos dos niveles superiores, primero a superintendente de escribanos y después a jefe de escribanos. Con respecto al método de promoción sabemos solamente que el favor del oficial mayor era de importancia fundamental. El poder legal de promover y designar radicaba en el Visir y más allá de él en el faraón mismo.

Finalmente, ¿qué tanta seguridad poseían los servidores públicos? Parece haber existido un alto grado de estabilidad en la burocracia egipcia. Por costumbre, si no por ley, muchos de los puestos públicos pasaban de padre a hijo o a algún otro pariente cercano. Esto era particularmente verídico en las gubernaturas de los nomos. Los cargos sacerdotales eran también en cierto grado hereditarios, pero no el nivel jerárquico. Hablando en general, la oficialía egipcia, sin tomar en cuenta su nivel o ubicación departamental, deseaba fuertemente dejar su puesto a su hijo y a menudo tenía la posibilidad de hacerlo.

Evaluación y comentario

El Antiguo Egipto reconoció pronto la importancia del entrenamiento de los hombres para las tareas del gobierno y así diseñó un sistema de educación para proporcionar el entrenamiento necesario en el servicio gubernamental. Más aún, se organizaron los diversos departamentos gubernamentales de manera que ofrecieran las líneas claras de promoción a los nuevos integrantes y sostuvieran la posibilidad de atractivas carreras.

Con respecto a la eficiencia de la burocracia uno no puede hablar en términos absolutos. Ciertamente su énfasis en el sistema y el orden, por el cual destacaba la burocracia egipcia, suponen una gran eficiencia. Pero el sistema y el orden por si mismos no producen necesariamente la eficiencia; simplemente canalizan la energía humana hacia vías racionales. El Egipto Antiguo, sin embargo, no se distinguía por su energía o exactitud. Su sereno movimiento de vida y la burocracia egipcia avanzaban pesadamente de la misma manera. Sin embargo, parece haber terminado lo que comenzó, incluyendo las más grandes construcciones de todos los tiempos y este registro habla de su eficiencia.

La burocracia egipcia no sufrió por la falta de prestigio. Se perseguía más una carrera en el gobierno que en la empresa privada. El servicio civil oficial egipcio era no sólo respetado sino temido; y así de bueno podía ser. En las democracias modernas los oficiales públicos se ven como servidores de la gente; en el antiguo Egipto como en otras antiguas monarquías eran los

señores del pueblo. Hacían uso libre del temor y aún del tratamiento brutal para obtener el sometimiento. Desde un punto de vista norteamericano, el problema en el Antiguo Egipto no era el prestigio legal del servicio civil, sino cierta falta de libertad del individuo.

Al final, la burocracia egipcia llegó a ser más como una carga que una ayuda, pero esto no ocurrió sino hasta que el control pasó a manos no egipcias. Cuando los ptolomeos griegos adquirieron poder después de la conquista por Alejandro Magno, la teoría egipcia de la autoridad absoluta del faraón, que se había enseñado como una relación personal entre el gobernante y sus súbditos, se transmitió a los griegos en términos de una autoridad absoluta del Estado y los ptolomeos actuaron en base a esta versión. Aquella relación personal se transformó en lo que Margaret A. Murray llama "vil dominación del control estatal". Siguió una extensión sistemática de la regulación del Estado de todas las esferas de la vida económica, un gran incremento en el número de oficiales públicos y una pesada tributación. Esto, a su vez, animó la energía de la gente y despertó a la nación, haciéndola una presa fácil de la conquista romana. Así, la burocracia egipcia que por miles de años, al emplearse moderadamente, había sido una bendición para el país, al emplearse en exceso, se convirtió en un azote.

ATENAS ANTIGUA

La Atenas antigua, una pequeña ciudad-estado, se presenta como un gran contraste con los grandes estados territoriales que se le incluyen en este estudio. Más aún, la Atenas del siglo V a.C., sobre la cual nos enfocaremos, era una democracia, en tanto que el Viejo Imperio del antiguo Egipto y el Imperio Tardío de la Roma antigua eran despotismos. Es simplemente, por estas razones, que encontramos el servicio militar ateniense algo diferente de los otros.

El Gobierno por consejos de aficionados

Presumiremos que el lector está familiarizado con la organización general del gobierno del siglo V ateniense: su asamblea popular, que incluía a todos los ciudadanos del Estado, con su consejo de los quinientos, que servía como una especie de comité ejecutivo de la asamblea popular y con su sistema de tribunales de jurado popular; debemos recurrir inmediatamente a su organización administrativa. Esto representa un notable contraste con el caso del antiguo Egipto. En lugar de departamentos jerárquicos, encabezados por oficiales individuales, tenemos una serie de consejos de aficionados. La mayoría de estos consejos consistía en diez miembros, uno por cada una de las tribus de las que se componía la ciudadanía. Para cada una de las funciones técnicas menores del gobierno había un consejo

separado. Los consejos de la administración civil eran los siguientes: un consejo policíaco, un consejo de obras públicas, un consejo para el mercado, un consejo para la inspección de pesos y medidas, un consejo para vigilar las leyes relacionadas con las costumbres y el comercio, un consejo para el abasto de granos, un consejo para la adquisición de ganado, un consejo de finanzas, un consejo de tesoreros para la diosa Atenea y un consejo similar para los otros dioses, un consejo para mantener los registros de los ingresos del Estado, un consejo de prisión y un consejo de juegos públicos. Para ciertas funciones altamente especializadas había ejecutivos individuales, entre ellos, el superintendente de finanzas, el director de administración, el superintendente de móviles y el jefe de arquitectura.

Hemos hablado de estos cuerpos administrativos como consejos de aficionados. Es típico en los consejos el ser aficionados en carácter, pero el método ateniense de constituirlos estaba especialmente diseñado para hacerlo así. Para la mayoría de los consejos los miembros se escogían entre la ciudadan**ía** por suerte. Si un miembro poseía cualidades específicas para la tarea, sería por pura casualidad. Además, la calidad de oficial era sólo por un año y no se permitía a los miembros servir más tiempo en otro consejo. Existía, de acuerdo a esto, muy poca oportunidad para que un miembro llegara a ser un experto a través de la experiencia, después de su ascenso al cargo. Más todavía, estos eran puestos sin paga, excepto por los alimentos gratuitos. El hecho es que los atenienses estaban menos interesados en tener un gobierno eficiente que en mantener una correspondencia a sus deseos. Para este último propósito era más aceptado un aficionado rotativo que un profesional permanente.

Sin embargo, algunos de los más altos oficiales eran escogidos por elección popular, más que por suerte; entre ellos, los miembros del consejo que supervisaban los trabajos públicos, los compradores de ganado para carnicería y la mayoría si no es que todos los ejecutivos especializados individuales referidos anteriormente. Más aún, la limitación del término a un año parece haber sido suspendido para algunos de los puestos electivos. El superintendente de finanzas, se sabe, tenía un período de cuatro años. Si bien nuestra información sobre el punto es fragmentaria, parece que los trabajadores del Estado subordinados eran designados por las autoridades administrativas para las que servían, recibían salarios modestos, así como alimentos gratuitos y no eran removidos anualmente. Es probable también que los esclavos del Estado, que en cierto número servían en las oficinas del gobierno, constituían cuerpos permanentes de trabajadores. Sin embargo, la evidencia disponible es insuficiente para sostener la teoría de que el servicio militar en la Atenas del siglo V estaba compuesto en gran medida por hombres de carrera que gozaban de la seguridad del puesto.

Orígenes de clase de los servidores civiles

Parece que todas las clases de la población (excepto los extranjeros residentes) participaban en el trabajo del Estado, en cierta medida. Sin embargo, aun en la democrática Atenas los puestos administrativos más altos eran privilegio, en gran medida, de las clases superiores.

Esto se debía principalmente al hecho de que los ciudadanos menos opulentos raramente se ofrecían como candidatos para los puestos más altos. Los cargos subordinados en el servicio del Estado que no eran cubiertos por esclavos eran ocupados en su mayoría por las clases bajas de la ciudadanía. No se sabe hasta qué punto eran empleados los esclavos del Estado en el servicio civil oficial, pero eran utilizados en diversos empleos de rutina, como contadores, cajeros, alguaciles en los tribunales, encargados de la prisión, ejecutores, pregoneros, trabajadores de acuñación y aun como soldados policíacos en la ciudad de Atenas.

Evaluación y comentario

De conformidad con el espíritu general de la democracia ateniense, la administración fue creada con un gran interés de la ciudadanía. Este propósito yace en los cortos períodos y la rotación en los puestos por los altos oficiales. La eficiencia era secundaria frente a la responsabilidad. Los atenienses ponían muy poca atención a la competencia en la selección de los oficiales públicos y no proporcionaban ningún entrenamiento especial en ninguna rama del servicio gubernamental, excepto la militar. Tampoco daban un gran valor a la experiencia, puesto que por su sistema de rotación la desgarraban constantemente en favor de la responsabilidad. El servicio por largo tiempo sólo se permitía en los puestos subordinados.

A través de la selección de oficiales por sorteo se hacía un esfuerzo para mantener el funcionalismo fuera de la administración y preservar la neutralidad del servicio del gobierno. Es interesante recordar que el propósito primario del examen de competencia al introducirse en los Estados Unidos era precisamente el mismo.

Debe reconocerse que los atenienses no tenían necesidad de una gran eficiencia en el gobierno. No tenían un Nilo del cual alardear, como los egipcios, ni un vasto imperio que administrar, como los romanos, ni una población conquistada que mantener sometida, como los espartanos. La suya era, además, una sociedad de empresa privada distinta, con un gobierno ampliamente confinado a un rol defensivo y regulador. Otorgaba sólo un mínimo de protección policíaca a la gente y dejaba la educación a las escuelas privadas sujetas sólo a la regulación general del Estado. La construcción de edificios públicos y otros trabajos públicos, que en el antiguo Egipto eran realizados directamente por el gobierno, en la antigua

Atenas se hacía bajo contrato por constructores privados. Aun la colecta de tributos era arrendada a contratistas privados. Por lo tanto, poco importaba si el servicio del gobierno era altamente eficiente o sólo moderadamente.

Comparado, por ejemplo, con la elaborada burocracia profesional del antiguo Egipto, el servicio civil de la Atenas del siglo quinto era realmente una cuestión que no causaba impresión alguna. Sin embargo esto no debe observarse como perteneciente a un estadio menos avanzado del desarrollo humano, ya que coexistió con el liderazgo intelectual y cultural ateniense del mundo antiguo. Antes bien, fue una parte de una tendencia de una civilización superior distintiva por el molde democrático. Pudo haber habido incluso una conexión casual entre la vida no reglamentada de la democracia ateniense y la gran productividad de sus artistas, escultores, arquitectos, retóricos, poetas, dramaturgos y filósofos.

EL BAJO IMPERIO ROMANO

Cuando Roma emergió del período prehistórico, a finales del siglo sexto a.C., era una pequeña ciudad-estado comparable en tamaño a la Atenas antigua. Para el 300 d.C., cuando alcanzó el máximo de sus conquistas territoriales, se había expandido a un inmenso imperio que excedía en extensión al de Alejandro Magno.

De la mano con esta expansión territorial se habían presentado profundos cambios políticos. Al aparecer Roma, por primera vez en el escenario de la historia, alrededor de 500 a.C., era una monarquía patriarcal; de 500 a 27 a.C. era una república oligárquica; de 27 a.C. a 285 d.C., el periodo del primer imperio, era una monarquía limitada; y de 285 d.C. al final del Imperio Occidental en 476 d.C., el período del Imperio tardío era una monarquía absolutista. Durante el Imperio tardío la burocracia imperial estaba en su más alto estadio de desarrollo, no obstante que el período terminó con la caída de Roma.

Estructura administrativa del Imperio.

Con la organización general del Imperio Romano tardío también se supondrá que el lector está familiarizado y procederemos inmediatamente a trazar la estructura administrativa del gobierno central. Esta consistía en: 1) la casa del emperador, que jugaba también un rol importante en los asuntos del Estado; 2) el consejo imperial, que deliberaba sobre cuestiones generales de la administración y asistía al emperador en sus funciones judiciales; 3) los departamentos ejecutivos; y 4) la administración judicial.

Nosotros nos interesamos principalmente en los departamentos ejecutivos, de los cuales había cinco, cada uno encabezado por una persona nombrada por el emperador y asistida por un personal numeroso. En un

lenguaje moderno podemos hablar de ellos como los departamentos de administración, asuntos interiores, finanzas, justicia y guerra. Es en estos departamentos donde encontramos el grueso de la burocracia imperial, a pesar de que los altos oficiales de los distritos y provincias administrativos del imperio eran también personas nombradas por el emperador y, por lo tanto, junto con su personal, una parte de la burocracia imperial.

Características internas de la burocracia

Aun en los días de la república, el servicio civil romano estaba estructurado a lo largo de líneas de clase, con la mayoría de los magisterios reservados para los patricios; pero bajo el imperio esta estratificación se llevó más lejos y se hizo más pronunciada. El servicio imperial se dividía en tres partes distintas, cada una reclutada de una clase particular: 1) la división superior, que comprendía los puestos más altos en el servicio imperial, de la clase senatorial; 2) la división intermedia, que incluía los oficios elevados que seguían en el rango, de la clase ecuestre; y 3) la división inferior, que comprendía los numerosos cargos y posiciones menores, de los ciudadanos humildes, los hombres liberados y los esclavos. Bajo el Imperio Tardío las clases senatorial y ecuestre se vieron más o menos mermadas, pero continuaron en su virtual monopolio de las posiciones más altas. Ambas clases se abrían nada más a los plenos ciudadanos cuyas tenencias de propiedades alcanzaban un mínimo prescrito.

La antigua Roma, bajo la república y el imperio, no se interesaba en la educación primaria ni secundaria. En cuanto a la educación universitaria no profesional se participaba sólo hasta mantener unos asientos en filosofía o retórica en las ciudades principales y la ciudad de Roma tenía una universidad de diferentes clases. Había, sin embargo, escuelas especiales anexas a oficinas gubernamentales en donde nuevas personas electas recibían instrucción sobre su propio trabajo. Estas eran de dos tipos: una que proporcionaba una educación literaria general para los trabajadores de oficio de grado superior, y otra, una instrucción de rutina para el personal de oficio inferior. Para los puestos más altos en el servicio imperial se requería conocimientos de derecho.

Bajo la república sólo los trabajadores del gobierno de un rango inferior, excepto hombres liberados o esclavos, eran pagados por sus servicios requiriéndose que los magistrados sirvieran sin otro pago que sus gastos. Bajo el imperio, sin embargo, los salarios se extendieron a todos los funcionarios sin importar el rango. Además, los sueldos se graduaron y se colocaron oficiales de diferente rango conforme a grado de salario, como se hace bajo nuestra moderna clasificación y planes de compensación. Los funcionarios estuvieron también exentos de ciertos tributos y recibían pensiones de jubilación.

Bajo el Imperio Tardío las promociones y oportunidades de carrera, relacionadas estrechamente a la uniformación de puestos y salarios, se manejaban de la misma manera sistemática. El servicio imperial ofrecía tres carreras distintas, coincidiendo con la división de servicio a lo largo de las líneas de clase: la senatorial, la ecuestre y la inferior. Cada una de estas subdivisiones estaba a su vez subdividida en grados de salario, que formaban peldaños en una escala de promoción. Normalmente las promociones se restringían a las divisiones, pero había cierto movimiento de las divisiones inferiores a las superiores, tal y como han ocurrido en años recientes en el servicio civil británico, que es organizado en cierto sentido a lo largo de las líneas romanas imperiales. El método de promoción normal era por antigüedad, pero hay razón para creer que las promociones no eran raras.

Los miembros del servicio civil eran nombrados por el emperador y servían a su voluntad. La práctica real variaba de un emperador a otro, pero como lo ha establecido H. Mattingly "los mejores administradores parecen haber hecho un esfuerzo especial por ejercer periodos considerables de oficio". Asimismo, legalmente, todos los nombramientos hechos por un emperador concluían con su muerte. Su sucesor podía, si lo deseaba, reemplazar a todos los funcionarios existentes con nombramientos propios. Nuevamente aquí la práctica variaba de acuerdo con los emperadores. Algunos realizaban una remoción completa al ascender a su oficio, en tanto que otros la realizaban sólo con unos cuantos. Diocleciano, por ejemplo, a pesar de haber forjado una revolución sobre el carácter del gobierno imperial, convirtiéndolo de monarquía limitada en absoluta, hizo relativamente pocos cambios inmediatos en su personal. Hablando en general, en tanto que el servidor civil romano no tenía la protección de leyes sobre tenencia, tenía probablemente un alto grado de seguridad real en la práctica.

Evaluación y comentario

El servicio civil romano se desarrolló en un cuerpo profesional realmente magnífico para la administración de los asuntos del Estado. En su organización, competencia y magnitud tomó la grandeza del imperio mismo, formando incluso parte de esa grandeza.

Como los antiguos egipcios, los romanos tenían una inclinación por el orden y el sistema, y esto impartía a su servicio civil un grado de uniformidad en puestos, títulos y salarios que se acercaba al de una organización militar. A su vez, esta uniformidad no sólo realizada para una administración disciplinada de asuntos de personal, acrecentaba también el prestigio y la dignidad del servicio.

Sin embargo, para su prestigio, el servicio civil romano estaba en deuda sobre todo con otras consideraciones. Una era la asignación de personal

a los altos puestos administrativos con miembros de las clases senatorial y ecuestre, que comenzó con Augusto y continuó con los siguientes emperadores. La otra era el hecho de que el servidor civil romano, como su contraparte egipcia, era el representante de un poder autocrático y, como tal, era tan respetado como temido.

No obstante sus propios deslices de la rectitud, el servicio civil imperial realizó una gran mejora sobre la oficialía corrupta y rapaz, mediante la cual el mundo romano fue gobernado durante los últimos días de la república. Esto fue verídico particularmente en la administración de las provincias, más especialmente en la exacción y colecta de los tributos, que anteriormente se había hecho sobre una base contractual. Después de que se había determinado la cantidad de tributos que debían colectarse de una comunidad, la labor de colección se encargaba a una compañía de *publicani,* la cual procedía a extraer de los tributarios una cantidad mucho mayor que la establecida, guardándose la diferencia como ganancia. Este método condujo a grandes abusos en los que se vieron envueltos los oficiales provinciales. Bajo el imperio la colecta de tributos se encargó a servidores públicos asalariados mitigándose en gran medida el abuso cometido sobre los tributarios para beneficio personal, con la alegría de los provincianos.

Como sucedió con la burocracia egipcia, el servicio civil romano llegó a ser finalmente opresiva y pasada. Empleó también una reglamentación excesiva en la vida económica de las personas y los sujetó a una pesada tributación para sostener un creciente ejército de agentes imperiales. Con esta doble frustración, la ciudadanía romana sufrió el mismo quebrantamiento de espíritu que sus predecesores egipcios bajo los ptolomeos. La agricultura y la industria languidecieron, la población decreció, aun el ejército se debilitó tanto que no pudo detener por más tiempo a los bárbaros que presionaban en los límites de la nación. En realidad, el servicio civil romano que en un principio había sido el principal instrumento del imperio para brindar paz y prosperidad al mundo romano, en sus últimos tiempos se convirtió en una de las causas principales de la caída del propio imperio.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los servicios civiles del antiguo Egipto y del Imperio Romano tuvieron muchos elementos en común; incluso Roma tomó algunos de Egipto. La forma jerárquica de organización, personal profesional de tiempo completo, estratificación social del servicio, vías de promoción claramente marcadas, relativa seguridad de la tenencia, fueron características de ambos servicios. Más aún, ambos tuvieron los mismos finales trágicos al convertirse en opresivos y pesados para la población. En marcado contraste se coloca el servicio civil de la Atenas del siglo V. De los

servicios civiles romano y egipcio poco puede encontrarse en común con el ateniense. En lugar de ello hay consejos de aficionados, selección por suerte, rotación de oficios y una ausencia casi total de personal profesional. Como señalamos anteriormente, los atenienses daban más valor a la responsabilidad del gobierno que a su eficiencia, y bajo sus condiciones no tenían en realidad una gran necesidad de eficiencia gubernamental. Evidentemente el sistema ateniense habría sido del todo inadecuado para las necesidades de Egipto y Roma.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 91, 1996

DE LA LEALTAD INDIVIDUAL A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA[1]

Mauricio Merino[*]

El propósito explícito de este breve ensayo es ofrecer argumentos a favor de la profesionalización del servicio público mexicano, a la luz de las transformaciones políticas y económicas que ha vivido el país durante los últimos cinco lustros. Sin embargo, forma parte de una discusión mucho más amplia sobre el nuevo papel que podría desempeñar la administración pública mexicana hacia al principio del próximo siglo, tomado como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Su hilo conductor se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo xx, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición para reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días. De modo que el ensayo comienza con una reflexión general sobre el concepto de modernización que ha predominado hasta ahora, para proponer enseguida la dicotomía central entre los valores afincados en la lealtad frente a los que se desprenderían de la responsabilidad pública. Al final, el ensayo enuncia algunas de las tareas que podrían emprenderse en busca de la profesionalización del servicio público mexicano.

[*] Presidente del Consejo Directivo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

[1] Este ensayo se desprende de las discusiones que el autor ha mantenido desde hace ya casi dos años en el seno del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde la profesionalización del servicio público mexicano se ha desenvuelto como algo mucho más tangible que un propósito de largo plazo. Al mismo tiempo, algunas de las ideas que aquí se recogen son deudoras de las conversaciones que se han mantenido con José Octavio López Presa, quien ha sido el responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, desde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno federal. No obstante, ni el Colegio ni los funcionarios de SECODAM son responsables de las ideas que aquí se plantean.

1. La modernización: muchas versiones y un sólo propósito verdadero

La modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por todos los gobiernos mexicanos desde la República Restaurada hasta nuestros días. Sin embargo, ese objetivo se ha desdoblado a su vez en muy diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública en cada una de sus etapas. El propósito ha sido prácticamente el mismo, pero las metas y los enfoques han cambiado tanto como el mirador de los gobiernos que se han sucedido en los mandos de México desde el último tercio del siglo pasado. De ahí que la modernización se haya convertido, paradójicamente, en la trampa de la consolidación administrativa. Entendida como cambio constante, cada una de sus mudanzas ha visto en las anteriores una prueba de obsolescencia que debe ser superada, cuando no abiertamente negada.[2] De modo que si bien la señal de identidad de ese largo proceso ha sido el cambio, considerado como un valor deseable en sí mismo, su producto más tangible ha sido, en la práctica, la necesidad de adecuar constantemente la administración pública ante los nuevos designios de cada presidente de la República.

Modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición. De ese objetivo se derivaron más tarde las *Leyes de Reforma* y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada: la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar a la "cosa pública"[3] y casi no es necesario recordar que la característica más acusada en los últimos años del gobierno del general Díaz fue precisamente su búsqueda intransigente de una administración "científica" que, coordinada por José Ives Limantour, hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: "Poca política y mucha administración".[4] En la práctica, sin embargo, lo que realmente ocurrió fue que el aparato administrativo del porfiriato se convirtió en el instrumento más acabado

[2] En este sentido, ver María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México. México, 1991.

[3] Casi no es necesario recordar que el documento más importante emitido por el gobierno de Juárez, al comenzar la *Guerra de los Tres Años*, fue su programa de reforma y modernización administrativas: de ese programa se derivaron las *Leyes de Reforma de 1859*, y sobre esa base se construyeron las principales transformaciones que llenarían el tiempo que Daniel Cosío Villegas identificó como la República Restaurada. *Cfr. La Administración Pública en la* Época de Juárez., Vol. J, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1974.

[4] Sobre esto, el clásico es Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México*: *El Porfiriato. Vida Política Interior*, Editorial Hermes, México, 1970. Pero también es recomendable ver el texto de Charles Hale: El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX, Vuelta, México, 1992, para revisar cómo fue que el liberalismo se fue desdoblando en positivismo, hasta perder no pocos de sus perfiles originales.

para hacer cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país[5] aunque su propósito públicamente confesado fuera la modernización de México mediante su administración pública.

En términos estrictamente administrativos, la Revolución Mexicana tampoco escapó de aquel principio acuñado por los liberales del siglo XIX, según el cual la administración pública debía estar puesta al servicio de los objetivos políticos trazados por la ideología dominante. Por el contrario, desde la salida de Porfirio Díaz y hasta ya bien entrado el siglo, los ideales revolucionarios no sólo le dieron sentido a todos los cambios propuestos en busca de administración pública capaz de cumplir las promesas sociales de aquel movimiento, sino que además propiciaron una sólida identidad entre el proyecto nacional revolucionario y el trabajo de los gobiernos responsables de llevarlo a la práctica. Los propósitos del Partido Nacional Revolucionario –y de sus sucesores– se entendieron, de hecho, como los objetivos que debía perseguir el Estado en su conjunto, a través de la acción pública dirigida por cada uno de los gobiernos revolucionarios, y explícitamente descrita en los primeros planes sexenales que conoció este siglo. Fue así que cobró forma la idea de la "continuidad con cambio", la continuidad del proyecto que había emanado de la Revolución –en el supuesto de que realmente se trataba de un proyecto único y uniforme–, y el cambio de las personas responsables de hacerlo cumplir durante un periodo determinado. De modo que la modernización de la administración pública se entendió además como una modernización *revolucionaria*, en cuanto que su funcionamiento estaba ligado a los del movimiento armado de principios de siglo. Pero al mismo tiempo, su condición de estabilidad se hizo descansar, en buena medida, en la movilidad constante de sus cuadros políticos dirigentes, tanto en los puestos de elección popular como en los mandos administrativos del país.

La administración pública se convirtió entonces en la palanca propicia para la realización de los grandes fines del Estado, definidos por el proyecto político que se había afincado en el movimiento revolucionario. Pero a diferencia de las concepciones liberales del siglo XIX, el modelo que eligieron los revolucionarios del siglo XX incluyó además la formación de un partido político capaz de articular al gobierno con los grupos de poder regional y con las grandes organizaciones de masas. Si Juárez, Lerdo y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de los años treinta y cuarenta de nuestro siglo agregaron el partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional. De ahí que, a partir de entonces y hasta ya entrados los

[5] Sobre la construcción de esos aparatos, Mauricio Merino, *El municipio en la formación del Estado nacional mexicano*, tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.

años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer de la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.

Los cambios que ha vivido el país en los últimos cinco lustros, sin embargo, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario –y del partido que generó– se ha ido sustituyendo paulatinamente por un nuevo ambiente político sustentado en la legitimidad democrática y en los valores del pluralismo, la administración pública también ha tenido que reaccionar para hacerle frente a las mudanzas de finales de siglo. De ahí, por ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se puso en marcha durante los primeros meses de 1996, o la reorientación previa del Plan Nacional de Desarrollo en función de prioridades políticas establecidas por otros partidos, que fueron explícitamente reconocidas por vez primera durante la etapa posrevolucionaria como asuntos de interés compartido por todos los mexicanos. O incluso, el nombramiento de ciudadanos ajenos al partido oficial, o de militantes de partidos de oposición, como funcionarios del más alto nivel en la administración pública federal y en el entorno de decisiones de varios gobiernos estatales. Todo eso indica que, en efecto, la administración pública no ha permanecido completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos veinticinco años. Pero esos cambios, a pesar de su indudable importancia, todavía siguen atados a buena parte de las visiones administrativas que pertenecen al pasado inmediato y, especialmente, a la que atañe a la concepción de los aparatos gubernamentales como un mero instrumento de los grandes propósitos señalados periódicamente desde el Estado. Un aparato que acaso se moderniza para cambiar al ritmo que le impone la política cotidiana, pero que en todo caso está destinado a seguir siendo, precisamente, un aparato.

2. La subcultura de la lealtad

Es necesario admitir, en consecuencia, que el régimen político mexicano no ha cambiado tanto como para volver realmente posible la instauración de un servicio civil de carrera sin ninguna limitación. A pesar de que los valores que sostienen la legitimidad se han mudado gradualmente de los orígenes revolucionarios hacia la democracia, lo cierto es que todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien

se hacía responsable de un cargo específico. El sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional. No sólo en términos de la adscripción al proyecto nacional revolucionario que se requería da cualquier funcionario con mando administrativo, sino incluso en relación con las ideas personales de quienes dirigían las dependencias o los organismos públicos del nivel federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos. La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista y de ahí que la política apareciere invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México.

Esa relación era consecuente con el funcionamiento del sistema político en conjunto. No se trataba de una situación anómala ni mucho menos, sino de una de las claves de la estabilidad largamente arraigada. Pero al mismo tiempo, generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la conformación de buena parte de los equipos administrativos de nuestros días, y de no pocas de las disfunciones de su operación cotidiana. Si la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito. Es decir, los equipos administrativos de cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político. De modo que el verdadero poder no residía solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de los presupuestos públicos manejados por cada equipo para ensanchar las lealtades. Mientras más grande la dependencia administrativa, más grandes también los equipos y mayores las posibilidades de utilizar el empleo público para obtener el poder político. La subcultura de la lealtad no es exclusiva de México, ni mucho menos. Pero es indudable que en ningún otro país de Occidente logró arraigarse con tanto éxito, a juzgar por la longevidad de un régimen que logró perdurar por más de seis décadas sin necesidad de acudir al expediente de la represión generalizada, ni a los métodos dictatoriales que debieron emplearse en otros países con prácticas políticas y administrativas equivalentes.

El límite principal de esas prácticas ha estado, sin embargo, en los desafíos que paulatinamente les ha venido imponiendo la economía del país: la

frontera inevitable del intercambio entre lealtades públicas y beneficios individuales, que cada vez ha hecho más evidente la inviabilidad de sostener esa relación sin tener que pagar por ello un costo político cada vez más elevado. En la medida en que las necesidades públicas se han venido multiplicando y la capacidad de respuesta de los gobiernos se ha reducido, ha quedado al descubierto la selección de prioridades públicas que en otras épocas formaba parte del mismo sistema. Si ya el proceso de democratización del país había aportado las primeras razones para reformar el gobierno en busca de una mayor profesionalización correctamente entendida, las crisis económicas que comenzaron a partir de 1976 y que se profundizaron desde 1982 han planteado un reto de igual tamaño a esa dinámica tradicional de la administración pública mexicana. En nuestros días, resulta por lo menos difícil imaginar que las dependencias públicas conservan las mismas capacidades que tenían a mediados de siglo para definir a sus propias "clientelas políticas" y para establecer con ellas redes equivalentes de intercambios de apoyo y lealtad. No sólo se ha reducido el empleo público federal hasta en un 25 por ciento en los últimos diez años, sino que los presupuestos públicos también han dejado de ser el instrumento más importante de la contienda política nacional.

Hacia finales de los noventa la política ya no se desenvuelve casi exclusivamente entre los pasillos de las dependencias gubernamentales, ni se establecen en ellos las redes fundamentales que respaldan el funcionamiento del régimen. Por el contrario, es un hecho cada vez más evidente que el gobierno está obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos, y que éstos deben ser por medio de procedimientos claramente justificados por su utilidad social. Acosado por el fortalecimiento de una pluralidad política que hoy se expresa a través de partidos políticos de oposición con mayor presencia que nunca, y por el escrutinio de una prensa realmente libre y atenta a las decisiones gubernamentales; y acotado por los límites que le impone el ejercicio de presupuestos escasos y bien vigilados por una sociedad cada vez más activa, el gobierno ha tenido que abandonar gradualmente las viejas prácticas clientelares que le dieron fuerza política en otros días. Excepto en el punto todavía nodal del reclutamiento y el ascenso en la vida política, a través de la carrera administrativa.

No obstante, si todavía hasta mediados de los años setenta ese método clientelar característico del funcionamiento administrativo de México era no sólo compatible sino incluso fundamental para la estabilidad del sistema político en su conjunto, en nuestros días ha comenzado a volverse un riesgo más que potencial. La *subcultura de la lealtad* fue ciertamente útil mientras se correspondía tanto con la dinámica del régimen de partido prácticamente único como con el modelo que basaba el crecimiento económico, en buena medida, en un mercado interno protegido y auspiciado por el Estado. Pero

en las nuevas condiciones que han ido imponiendo la competencia política entre varios partidos y la apertura económica, la administración pública afincada en esa subcultura, corre el riesgo de convertirse en el último bastión de los cambios políticos de finales de siglo y, en consecuencia, en uno de los elementos más disruptivos en el proceso de construcción democrática. Para decirlo en otros términos: la administración pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las mudanzas de nuestros tiempos.

3. Hacia la subcultura de la responsabilidad

Hay al menos tres cambios que ayudarían a reconocer esa transformación mayor en la dinámica de la administración pública mexicana: 1) la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; 2) el sentido de competencia y cooperación entre dependencias; y 3) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas. Los tres están claramente ligados y todos apuntarían, a la postre, hacia la implantación de un verdadero servicio público profesional, arraigado definitivamente en la *subcultura de la responsabilidad.* Pero vale la pena revisarlos, así sea muy brevemente, por separado.

En la *subcultura de la lealtad* que todavía prevalece en el servicio público mexicano, la permanencia y aun el ascenso en los cargos públicos no electos obedece a una suerte de mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, en consecuencia, no depende solamente de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente haya obtenido, o de criterios estrictamente profesionales derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo. La responsabilidad de un funcionario sujeto a las restricciones de un equipo político definido está por lo tanto directamente adscrita al líder que lo designó, mucho más que a las razones sociales que justifican su cargo. Y en ocasiones, un exceso de celo en el cumplimiento de las áreas propias puede ser fácilmente interpretado como una deslealtad al equipo o incluso como una competencia inaceptable para el líder del grupo. De ahí que la organización de las actividades gubernamentales suela ser piramidal, excepto en aquellas funciones estrictamente rutinarias que no suponen ninguna decisión que pueda ser interpretada de manera política. Y de ahí también que la mayoría de los funcionarios mexicanos de alto nivel deban someterse a una especie de evaluación doble, igualmente compleja: una

de talante administrativo, sobre la base de la capacidad de respuesta que les exige su cargo; y otra política, a partir de las consideraciones subjetivas formuladas personalmente por el jefe de cada equipo. Dicho en otros términos, el funcionario mexicano debe responderle tanto a los grupos sociales a quienes se dirige su actuación pública, como a los jefes a quienes les debe su nombramiento. Y no es excepcional que la evaluación real a la que debe someterse sea, precisamente, la que hacen sus jefes. De modo que lo fundamental no está en su capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores.

Más allá de las consideraciones políticas que podrían hacerse sobre ese hecho derivado de la *subcultura de la lealtad,* lo cierto es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Pero también es necesario subrayar la inseguridad y la falta de respeto al talento individual que ese mecanismo supone: si bien es cierto que los funcionarios suelen beneficiarse de sus relaciones políticas personales para asegurar su permanencia entre las filas del sector público, también lo es que sus cargos penden del hilo finísimo de su amistad con los más poderosos, y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo. En la medida en que la responsabilidad y la evaluación están orientadas hacia los jefes de la organización pública, por lo demás, se diluyen también sus ligas con los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que al final pierden todos: la sociedad que no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios cuando obtienen un puesto por razones distintas a su experiencia profesional: y los funcionarios mismos, sujetos a la voluntad de los jefes, siempre inseguros de su permanencia en los cargos que ocupan y sometidos a la rigurosa disciplina que les impone un sistema de esa naturaleza.

En términos más amplios, *la subcultura de la lealtad* atraviesa también por el sentido de competencia y cooperación entre las distintas dependencias del sector público. De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las oficinas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político, y para competir en la práctica con otras oficinas públicas que en el fondo persiguen el mismo objetivo. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, cuanto por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo. En la práctica, las oficinas públicas no suelen

establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Y al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando no por el aislamiento tiene su correlato en el manejo generalmente discreto –cuando no abiertamente secreto– de la información que se produce en cada una de las dependencias en particular: quien sabe más, puede hacer más. Pero ocurre que en la administración pública mexicana ese dato se interpreta como un riesgo de grupo, ante la competencia política con otros equipos.

La competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia. De manera que los programas gubernamentales fragmentados, parciales y frecuentemente insuficientes para responder a las principales demandas sociales constituyen un hecho derivado de esa concepción hiperpolitizada del servicio público: si cada espacio público forma un terreno propicio para la integración de un equipo político en abierta competencia con los demás, la cooperación entre dependencias tiende a ocupar un plano secundario entre las preferencias de los funcionarios, y ya no es necesario agregar que ese mecanismo suele producir duplicaciones y excesos que al final paga el conjunto de la sociedad mexicana, tanto como incapacidades reales que quizá podrían ser subsanadas a través del intercambio sistemático de información, de recursos y de capital humano entre varias dependencias y aun entre niveles de gobierno, si la *subcultura de la responsabilidad* se impusiera como el criterio central de la administración pública.

Por último, la transparencia en el diseño y en la implementación de políticas públicas suele ser tan deficiente como la imposibilidad de establecer redes de cooperación entre dependencias y órganos de gobierno. Entendidas como herramientas de uso político, las *políticas* difícilmente pueden responder a la naturaleza pública que, idealmente, debería estar en su origen. Mientras la *subcultura de la lealtad* siga prevaleciendo, esas políticas seguirán siendo estrictamente gubernamentales y seguirán estando sujetas a las redes políticas que se anidan en el seno de la administración pública, por razones muy diferentes al propósito simple de responder a las demandas sociales. No solamente en términos de la ausencia de deliberación pública que suele acompañar el diseño de los programas gubernamentales –más allá de los llamados formales a las consultas públicas previas a la formulación de los planes sexenales–, sino sobre todo en el momento de la implementación, que sólo de manera excepcional se abre a una verdadera participación de los grupos sociales

interesados. La política pública supone, desde un principio, la apertura y la transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles para resolver determinadas prioridades sociales. Es decir, presupone la *subcultura de la responsabilidad* como condición indispensable. En cambio, los programas gubernamentales pueden ser diseñados y ejecutados por razones políticas diferentes, mucho más animados por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular.

En suma, la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana. Tres rasgos que anunciarían una reforma del gobierno consecuente con las transformaciones democráticas del régimen político, y con las nuevas condiciones de la competencia económica. Sin duda, está haciendo falta una verdadera *subcultura de la responsabilidad* en las prácticas administrativas de México. Y la única posibilidad de implantarla con visión de largo aliento tiene como condición de principio la profesionalización del servicio público: el primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

4. En busca de la profesionalización del servicio público

Construir un servicio público realmente profesional no será una tarea de corto plazo. Pero es preciso reconocer que debió haber comenzado hace y*a* mucho tiempo. De modo que los quehaceres indispensables para apenas sentar las bases de la profesionalización serán francamente arduos, y no estarán exentos de dificultades ni de obstáculos de carácter político. Basta solamente enunciarlos, aun sin mayores detalles, para percatarse de la magnitud de la tarea y del tamaño de los rezagos acumulados.

Profesionalizar el servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad –palabra difícil, hasta ortográficamente– entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias y de

los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Y mediante procedimientos tan claros y transparentes, que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección en favor de intereses políticos personales.

El desafío incluye también la creación de un sistema nacional de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que les mantenga al día en sus propias actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar con sus propios conocimientos en busca del ascenso vertical u horizontal –cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad, o adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto–, o incluso para permanecer en la administración pública profesional. Un sistema de capacitación que tendría que estar ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos y a otro sistema de incentivos específicamente diseñado para estimular el trabajo bien hecho. De paso, la capacitación dirigida a la tarea efectivamente realizada por cada una de las áreas del gobierno, evitaría la dispersión de esfuerzos y la sobreoferta de seminarios, cursos y diplomados que actualmente llenan ese mercado sin relación alguna con el desempeño cotidiano de la tarea pública, y sin que el esfuerzo de capacitación represente ningún estímulo para el servidor público que lo realiza. No es exagerado agregar, por último, que una revisión minuciosa de los catálogos de puestos de la administración pública para convertirlos en instrumentos propios de la función pública mucho más que del control presupuestal, ayudaría muchísimo a la redefinición objetiva de la carrera de administración pública que se imparte en las universidades de México sin haber logrado, hasta ahora, una vinculación precisa con las verdaderas necesidades del servicio público profesional.

La evaluación del desempeño profesional, por su parte, tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la que estaría dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes. Pero de otro lado, la evaluación tendría que ligarse también a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional. Es decir, tendrían que diseñarse los mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependa solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones aparentemente neutrales encargadas de realizar las evaluaciones y los exámenes periódicos de permanencia y ascenso para los servidores públicos, sino de la sociedad que recibe los beneficios –o los padece– administrados por cada uno de los funcionarios. De ahí que el sistema de evaluación sea tan relevante como el de reclutamiento en tanto que de él

dependería la justicia interna del servicio profesional y la posibilidad de estimular a los mejores, y desechar a quienes no cumplan.

El sistema de incentivos que debería acompañar al servicio público profesional, por lo tanto, no podría sujetarse a los criterios tradicionales que han poblado la administración pública mexicana, al convertir los bonos de actuación y los sobrepagos en un mecanismo para suplir las carencias de un salario insuficiente. Un incentivo generalizado pierde razón de ser. En cambio, ese sistema tendría que estar vinculado con las evaluaciones periódicas, y servir de manera explícita para estimular a los servidores públicos, sobre la base de criterios tan justos como transparentes. Si bien es cierto que el incentivo más importante del servicio público profesional residiría en la posibilidad de la permanencia dentro de la carrera administrativa, también lo es que el reconocimiento explícito al trabajo bien hecho constituye el modo más eficaz de evitar la burocratización y la ausencia de innovación en las tareas públicas, pues no se trataría de arraigar a la burocracia en sus puestos, sino de dinamizarla sobre la base de un trato profesional a un tiempo justo y estimulante.

La profesionalización del servicio público mexicano constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo está por hacerse. Desde la reformulación del catálogo de puestos de las administraciones públicas del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y de otro destinado a la capacitación y la actualización permanentes. No son propósitos que puedan cumplirse de manera inmediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional. Pero el conjunto representaría una verdadera revolución administrativa y el principio de una historia distinta de la que ha recorrido hasta ahora nuestra administración pública. Una revolución administrativa para el siglo XXI, como la base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 96, 1997

LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, ENTRE LA *POLICY* Y LA POLÍTICA

Omar Guerrero Orozco*

México ha cambiado significativamente a partir del 6 de julio de 1997. Los motivos son sobradamente conocidos, para que aquí abundemos sobre el asunto. Baste pues con que señalemos que hoy en día, ha dejado de existir un sistema partidista cuasi-único y que emerge vigorosamente un régimen pluripartidista, cuya significativa presencia se hace sentir en el Congreso de la Unión.

El objeto de este artículo consiste en explorar el futuro deseable del servicio público mexicano, ante las nuevas condiciones políticas. En particular, se aborda a la carrera administrativa y la deseabilidad de implantación en nuestro país, luego de casi 150 años de que fue extinta; y se consideran de manera central los problemas de su relación con la *Policy* del Estado y la política partidista.

Extinción de la Carrera Administrativa en México en el Siglo XIX

México es desde muchos aspectos una excepción en el desarrollo de la administración pública mundialmente considerada, y así ocurre igualmente con el servicio público, pues en contraste a otros países, no ha ocurrido una evolución progresiva de la carrera administrativa, sino su dramática involución.

Contra lo que generalmente se piensa, en el sentido de que en México no ha existido la carrera administrativa, efectivamente sí la hubo y ella expiró gracias a decisiones deliberadas de gobiernos sucesivos, los cuales, aún con signos ideológicos diversos, se unificaron en torno a extinguir un servicio público profesionalizado. Las consecuencias, graves por

* Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Consejo Directivo del INAP.

cierto, aún se dejan sentir. Empero, los nuevos tiempos pueden ayudar a enmendar semejante error histórico.

El desarrollo de la carrera administrativa en México, cuya primera etapa abarcó de 1756 a 1821, obedeció tanto al crecimiento cuantitativo del servicio público, como a su gradual profesionalización. En el último año mencionado, dentro de la masa total de un servicio público que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al desempeño de oficina –oficiales y escribientes–, que sumaban alrededor de 500 personas, todos estaban desempeñándose dentro una carrera administrativa. Había cuajado, pues, un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorem* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como porque la burocracia borbónica alcanzó madurez y quietud al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público, que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los barbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido del deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a adherirse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Hasta 1821, la mayoría de los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente los comerciantes y el clero, y su inclinación era la conservación de su empleo. Esto explica porqué en ese año había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 años, y muchos con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa.

Aquí damos lugar a una disquisición: en un artículo publicado en 1954, el administrativista británico William Robson escribió lo siguiente:

“el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo continuo de su mejoramiento”.[1]

Esa expresión, sin embargo, podría ser suscrita por cualquier profesante o profesor de un país europeo, lo mismo que de los pueblos angloamericanos e inclusive de Iberoamérica; pero no en México. En la historia administrativa de la mayor parte de los pueblos altamente desarrollados, es apreciable

[1] Robson, William. “Recent Trends in Public Administration”. *The Political Quarterly*, vol. 25, 1954, p. 346.

cómo, a través del derecho, se fue abriendo paso progresivo el desarrollo de la carrera administrativa. En México, empero, podremos apreciar cómo por medio del derecho se fue abriendo paso a una involución regresiva de la carrera administrativa, hasta culminar con su extinción.

Inició la Extinción de la Carrera Administrativa en 1824

En efecto, el mismo año en que se extingue todo vestigio del régimen monárquico: 1824, arranca el proceso de destrucción de la carrera administrativa**.**

El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impuso criterios al servicio público hasta entonces desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido un efecto muy negativo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.

En ese año, recién establecida la República federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de propiedad de empleo.[2] Sin embargo, en agosto 18 de ese año, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara primero al Gobierno federal.[3] La causa expuesta por su titular, Lucas Alamán, fue que se podría provocar una lesiva acumulación de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada estado pusiera íntegra su propia planta de servicio público y seguir sus sendas de desarrollo diverso.

A mediados de 1829 se comenzó de lleno la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa, en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario, iniciándose el recurso conocido como de cesantía. El gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueron separados

---

[2] Se entendía por propiedad de empleo un derecho distinto al patrimonio, y por consiguiente, no era heredado ni heredable; simplemente consistía en una franquicia de "permanencia, garantizada por la ley". Carbajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro", México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848.

[3] "Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824; mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación, Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

de sus cargos.[4] En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas, fueron declarados cesantes de la Federación y por lo tanto sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos vitalicios; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso de cesantía en los estados, la Federación los volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público; es decir, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

El problema de los cesantes, hacia abril 18 de 1837 había alcanzado efectos muy lamentables para los servidores públicos que sufrían esa condición, si bien para entonces también la desocupación se había hecho efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral, por detentar cargos en propiedad. El gobierno dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o quienes disfrutaran de licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volvía a colocar.[5] Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en propiedad y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio.

El derecho de cargo se vio de tal modo mermado de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque persistió tal derecho por cuanto a salario, para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad decrecía.

Pero no tardó mucho para liquidar el principio de la seguridad de cargo: la propiedad, pues en mayo de 1838 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos Secretarios de Estado; tal como lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas”.[6]

---

[4] “Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación”, de mayo 23 de 1829. “Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos”, de abril 18 de 1837. *Ibíd.*

[5] “Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos”, de abril 18 de 1837. *Ibíd.*

[6] Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, México, Imprenta del Águila, 1838, p. 2.

Una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcionarial ex oficio. Se trataba de personajes que fungían como servidores públicos honorarios y gozaban de tratamiento oficial, honores y fueros. Gracias a dicha extinción, estas personas se convirtieron en sujetos de los tribunales comunes. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Antonio López de Santa Anna en 1853.[7]

El proceso de extinción de la carrera administrativa presagió, pero el modo en que se estaba implementando en 1848 hizo menos vejatoria la condición de los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados.[8] Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía, se habían apoderado de las oficinas públicas, fue suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y se fracturó la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño un patrimonio de los servidores públicos. Esta situación fue un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del gobierno y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos. La eliminación de este derecho, tal como ocurrió, dejó en la calle a los muchos servidores públicos y dio paso a un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes.

El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa. Contra Payno, alegó que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, fue testigo presencial de que la propiedad ni la escala han perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, "como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada".[9] Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creen que pueden ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y "que para servir en las oficinas no se

[7] "Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*. México, Litografía de Filomeno Mata, 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

[8] "Prevenciones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848, *Ibíd.*, pp. 300-301.

[9] Carbajal, *op. cit.*

necesita aprender nada". Con respecto a la propiedad, explicó que ésta significa solamente la garantía de estabilidad, es decir, los empleos de propiedad eran aquellos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligaban al empleado a no abandonar el puesto, y al Gobierno a no despedirlo sin causa justificada. En su condición de representante popular, Carbajal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además que la provisión de nuevos empleos debían someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquellos días, José María Lafragua, opinaba del mismo modo debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados; y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes –no los que contaban con propiedad de cargo– y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello.[10] Proponía, asimismo, aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. Por su parte, a los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma.

La Secretaría de Relaciones exigía entonces conocimientos especiales para los servidores públicos de lo exterior. Lafragua se preguntaba: "¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?"[11]

El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó a mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes.[12] Dicho de otro modo, debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad cuyas oficinas permanecieran, fueron cesados aquellos otros que aun gozando de dicha propiedad, tuvieran el infortunio del despido junto con la abolición de su órgano de trabajo. La manga ancha con que se podía optar por

[10] Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1847, p. 178.

[11] *Ibíd.*

[12] "Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852". México, *Derecho Internacional Mexicano*, Tomo III, pp. 302-304.

suprimir esta u otra oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo.

Complementariamente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior, en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no adquirían derecho de pensión alguna. Resulta toda una paradoja que, como contraparte al debilitamiento de la estabilidad del personal público, base de la carrera administrativa, se estatuyeran requisitos de ingreso basados en la aptitud y el mérito.[13]

En septiembre y octubre del año antes referido, se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarándoseles jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de ser posteriormente reingresados al servicio, de ser el caso, o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente.[14] Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos, permanecería sólo con el que era mayor. El proyecto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario y, al mismo tiempo, lograr mejor calificación de aquellos otros empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos.

Al mismo tiempo, como otra paradoja a la merma de la carrera administrativa, se mandó que en el ramo hacendario se buscaría "la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican".[15] En lo general, se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que a los oficiales de correspondencia que dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos facultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.

Culminación del Deceso de la Carrera Administrativa en 1855

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolos

[13] *Ibíd.*

[14] "Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852, sobre Prevenciones respecto de Empleados y sobre las Cualidades de los meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno". "Decreto de octubre 5 del mismo año sobre que los Empleados no puedan percibir dos o más Sueldos". Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia, 1973, Tres tomos, Tomo 1, pp. 288-292.

[15] *Ibíd*.

propiamente en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha Ley no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

Fue de tal modo que, con fecha diciembre 31 de 1855, fue expedido el certificado de defunción de la carrera administrativa en México.

En opinión de un servidor público de larga trayectoria en las labores administrativas de nuestro país, el gobierno había roto un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público, para establecer la relación de trabajo, se remontaba a la Recopilación de Indias durante el Virreinato; y menos antiguamente a la Constitución de 1824, además que disposiciones de abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían ratificado.[16] Según el autor de la fuente citada, J. Piquero, la supresión de la propiedad fue llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades, en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que ese mismo argumento fue invocado por el diputado Carbajal.

La propiedad de empleo había significado, sustancialmente, permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por méritos, además de protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aún con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria.[17] Asimismo, entrañaba que, de conformidad con los años de servicio, tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaba de derecho a pensión. En fin, que disfrutaba de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exige.

La Ley de diciembre 31 de 1855 suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas, desamparando a muchos servidores públicos. Pero como la amenaza de su extinción fue patente a lo largo del siglo XIX, quizá esto inspiró a Luis Riquelme para proponer desde 1837 un Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana, para el beneficio de viudas y huérfanos, pero que se extendía a padres, herederos y legatarios.[18]

---

[16] Piquero, J. *Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública*. México, sin datos editoriales, 1856-1858.

[17] *Ibíd.*

[18] Riquelme, Luis. “Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana”. México, Impreso por Juan Ojeda, 1837.

El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente se decretó la movilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años, se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor social.

La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del Gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código que conducta que fue abolido junto con la carrera administrativa.

En el año de 1887 se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa: las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos, merced al favor, y para suplir las deficiencias se habían convertido "en planteles de instrucción", como lo hizo notar un contemporáneo que había servido en la administración pública durante 16 años. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, tales como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática, lógica e ideología, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos.[19] Igualmente, tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidor público.

Habida cuenta que muchos servidores públicos eran incapaces para desempeñarse con eficiencia, y que las oficinas públicas no constituían planteles de enseñanza, Alberto Díaz Rugama escribió su *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos.[20] Además de los conocimientos ya consignados, sugería que los empleados dominaran lo que llamaba la Biblioteca del Empleado, y que estaba integrada por la Constitución federal y las leyes principales, tanto fiscales como civiles y mercantiles, además de un mapa del país, un libro de historia patria y un Diccionario de la lengua española. En lo particular, los funcionarios del servicio exterior debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo.

---

[19] Díaz Rugama, Alberto. Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana, México, Imprenta El Socialista, 1887.
[20] *Ibíd.*

Otros países, tal como lo vamos a observar, han seguido una tradición progresiva que ha colaborado a construir la carrera administrativa, para lo cual el ingrediente nutritivo que más vigor le ha ofrecido es la política.

En efecto, a mayor civilidad y más energía de la acción de los partidos y las fuerzas políticas, más grandes son las potencias que sustentan una administración pública eficiente, profesional y democrática. Veamos por qué.

Profesionalización Administrativa y Democracia

Aún hay algunas personas que piensan que la profesionalización del servicio público está reñida con la democracia, y que existe un espacio excluyente entre una vida política libre y abierta, y una carrera administrativa eficaz y racionalizada. La experiencia del servicio público moderno, sobre todo en países que disfrutan de una vida política plena y activa, prueba todo lo contrario.

El Imperativo de la Implementabilidad de los Asuntos del Estado

Uno de los incentivos del nacimiento de la carrera administrativa, consistió en la diferenciación y desarrollo de lo administrativo dentro de los asuntos gubernamentales. Hay pues, un incentivo del Estado moderno que estimula la continuidad de los negocios públicos y el requerimiento de estabilidad para sus servidores.

Tratándose de administración pública, todo en ella está preñado de estatalidad. De hecho, lo administrativo es un fenómeno tan antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII que obtuvo la diferenciación y singularidad que la definió dentro del mundo gubernamental. Este proceso dio comienzo cuando lo que entonces era la administración pública, a saber, la policía, fue definida en el seno de lo gubernativo.

En Alemania, Juan Enrique von Justi definió dicho concepto, cuando explicó que la voz Policía (*Policy*) tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, “comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir”.

Con respecto al segundo, afirmaba que “se comprende bajo el nombre de Policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos[21].

[21] Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Elementos Generales de Policía*. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, año 1784, p. XI. [Hay una edición reciente, publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, con el título de *Ciencia del Estado* (Toluca, 1996)].

Antes del siglo XVIII, lo administrativo había estado confundido con otras materias gubernativas, tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativo, lo sea la Secretaría del Despacho de España establecida en 1621 para la "resolución de consultas y el manejo de papeles".[22] Hay que destacar que el concepto mismo de Despacho surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestionador.

Durante el siglo XIX la policía se transformó en administración pública, y del tal modo se comenzó a desarrollar la materia administrativa dentro de los asuntos gubernamentales. Tal como lo explicó un pensador: "administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales".[23]

La materia administrativa ha consistido de antaño un campo del Estado, cuyo referente definitorio esencial es su naturaleza pública, a partir de la cual ha brotado la carrera administrativa como eje de la implementabilidad de los asuntos del Estado, a través del servicio público.

Es frecuente, con mucha razón, que los trabajos sobre el servicio público comiencen con la experiencia de Alemania, país donde lo administrativo fue definido primigeniamente. Ello obedece, por consiguiente, a que es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa. Tal como lo argumentó Otto Hintze:

"Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la antigüedad".[24]

Lo antedicho se debe a que, desde principios del siglo XX, el derecho alemán de funcionarios ya era el más desarrollado de Europa y el mundo. Alemania es el suelo fértil donde se realizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde

[22] Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho.* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, Cuatro tomos, Tomo 1, p. 254.

[23] Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España.* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1954, p. 79.

[24] Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". Historia de las Formas Políticas, Madrid, *Revista de Occidente,* 1966 (1911), p. 224.

tuvieron su desarrollo original los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados servidores reales *(Könoglicne Bediente),* pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de servidor del Estado *(Staatsdiener).* Hoy en día se usa la expresión funcionario *(Beamter),* cuyo uso se remonta al siglo XIX.[25] Sin embargo, desde finales del siglo XVIII comenzaron a engendrarse en el seno del Estado de policía, las nuevas ideas del Estado de derecho, dentro de las cuales los funcionarios se esforzaron por asegurar jurídicamente su estabilidad, con arreglo a un derecho de los funcionarios propio.[26] A partir de entonces, los servidores públicos en el mundo disfrutan de un conjunto de garantías para el ejercicio de sus funciones.

Probablemente la lucha más dramática que se haya librado a favor de establecer las bases de la implementabilidad de los asuntos estatales, a través de la continuidad de la administración pública, se realizara en los Estados Unidos. Aquí, la exacerbación de la política partidista predominaba sobre la *Policy* de Estado desde los inicios de su vida independiente.

Desde muchos aspectos, en los Estados Unidos persiste la idea jeffersoniana de servidor público como fiduciario popular, pues así se razona que sólo pueden prevalecer los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.[27] Desde 1820 se aplicaron estas ideas al servicio público, haciéndose que los funcionarios financieros rindieran cuentas cada cuatro años y, de acuerdo con su desempeño, se les ratificara o despidiera. Posteriormente, desde 1828, Andrew Jackson hizo extensivo el sistema de rotación de cargos que sentó las bases para el sistema de botín (*Spoil System).* A partir de entonces, bajo un criterio de supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como secuela del triunfo del partido de su militancia.

De acuerdo con el pensamiento de Thomas Jefferson, el "gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; una cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios".[28] No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un Gobierno así fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Esta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el periodo de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. En el

[25] *Ibíd.,* p. 220.

[26] Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana.* Universidad de Sevilla, 1962, p. 200.

[27] Haro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988. p. 114-117.

[28] Jefferson, Thomas. *Escritos Políticos*. México, Diana, 1965, p. 147.

grado que existiera un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia, al fortificar a los partidos políticos.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrictamente histórico, dentro del periodo de vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época, es el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hace que la conducción de los partidos pase de los líderes del Congreso, al Jefe del Ejecutivo. Esto provocó paralelamente que el régimen político se convirtiera en una "maquina plebiscitaria" donde el titular del Ejecutivo tiene a su disposición todos los cargos. De un sólo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. "El *spoil system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación".[29]

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de gobierno instantáneos propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el Presidente disponía entre 300 y 400 mil nombramientos de la administración pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene una explicación razonable: "en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...). Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas".[30] Sólo esto puede explicar cómo fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor 400 mil hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles a él, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la atribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante el siglo XVII y aún en el XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba incubado en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir

---

[29] Weber, Max. "La Política como Vocación". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales,* año V, núms. 16 y 17, 1959, p. 454.

[30] *Ibíd.*

algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido.[31] En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público, se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio público, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el sistema de méritos. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, fue el asesinato del Presidente James Garfield por mano de Charles Guiteu, frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Esta situación se hizo insoportable. Finalmente, en enero 16 de 1883, los Estados Unidos ingresaban en la modernidad administrativa al expedirse el Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

En contraste con el sistema de botín, un producto típico de la idiosincrasia y tradición estadounidense, el sistema de méritos no tiene ninguna originalidad angloamericana pues está fundado sustancialmente en la experiencia británica. Esto es visible, primordialmente, en la estrategia de imparcialidad política, los exámenes prácticos y seguridad de cargo. Sin embargo, en contraste al esquema insular, en los Estados Unidos no se formó de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.[32]

El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lento: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del Presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior.

El imperativo de implementación de los asuntos del Estado, también ha ido ganando terreno en un país donde el desarrollo de la carrera administrativa era resistido por una fuerte tradición autodidáctica: el Reino Unido. La mayor parte de las estrategias de formación profesional para el servicio público confían en los sistemas formalizados de enseñanza, sea a través de escuelas profesionales de formación, sea por medio de las universidades, o por conducto de la colaboración de ambas. Hay,

[31] Haro, *op. cit.,* p 17.

[32] *Ibíd.,* pp. 122-128.

sin embargo, una excepción a esta regla y tal excepción conspicua es, entonces, el Reino Unido.

"En los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y padrinazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas".[33] Tal es el más fiel de los retratos del personal público británico, entes de la instauración del servicio civil. En efecto, como lo explicó Otto Hintze:

"El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el romanticismo administrativo, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto administración indolente y diletante de honoratiores, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales".[34]

Una vez superando su añeja tradición antiburocrática y atenuando el romanticismo administrativo que alimenta su servicio público, hoy en día el Reino Unido cuenta con su acreditado servicio civil, en cuya cima se desempeña la Clase Administrativa. Su reclutamiento privilegia la enseñanza universitaria no especializada, y al efecto se realiza un examen de admisión, cuyo complemento es una entrevista que ausculta la personalidad de candidato y que está a cargo de la Comisión del Servicio Civil. A mediados de la década de los 50, alrededor de la mitad de sus efectivos procedían del sistema universitario, en tanto que la otra mitad había ingresado procedente de otras clases.[35]

El desarrollo de este tipo de cuerpos de funcionarios era observado en los Estados Unidos, en la época del sistema de botín, como un espécimen aristocrático refractario a los deseos populares con respecto a la administración pública democrática. Hoy en día, de manera análoga, pudiera pensarse que su establecimiento y perpetuación son contrarios a la vida democrática. Observemos qué tan cierta es esta apreciación.

La Clase Administrativa constituye un cuerpo superior de servicio público, una élite en el sentido paretiano del término: los mejores entre los mejores. Ella detenta un cierto aire londinense por estar en la capital del Reino Unido la mayor parte de las oficinas donde labora, aunque algunos de sus miembros despachan en Edimburgo o Cardiff. También es cierto que ella es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75% de sus efectivos procedían en 1955 de Oxford y Cambridge, el resto solamente había estudiado el bachillerato, como sigue ocurriendo

[33] *Ibíd.,* p. 145.

[34] Hintze, Orto. "Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las Formas Políticas,* Madrid, *Revista de Occidente,* 1968, p. 98.

[35] Haro, obra citada, pp. 100-111.

hoy en día. Pero estando ya dentro del servicio, muchos jóvenes han sido becados para ingresar en dichas universidades y después concursar para integrarse a la Clase Administrativa. Tal como lo expresan Mackenzie y Grave, "de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio *snob:* nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto.[36]

Esta Clase fue constituida para cumplir una misión de Estado sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter de partidista, para participar a su lado en asuntos de alta política sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política de partido, sus miembros deben hacer *Policy* de Estado al fungir como titulares de Subsecretaría o Subsecretaría Adjunta, o bien, de Secretario Particular de un Ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de Gobierno. Un funcionario tal, no cabe duda, requiere una formación que le permita auxiliar al Gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. Una tarea difícil, no cabe duda, pero necesaria.

Más puntualmente, la Clase Administrativa participa con los ministros en la hechura de *Policy* y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada.[37] Igualmente, realiza las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo modo que la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La Clase Administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada Ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros Ministerios en materias de su incumbencia.

La Clase Administrativa, pues, está abierta a todos aquellos estudiantes cuyas calificaciones superiores avalen su derecho de ingreso al servicio público, aunque los egresados de Cambridge y Oxford sean quienes preponderen. Finalmente, todos los aspirantes deben cumplir pesadas pruebas de ingreso, de aplicación general, que no admite excepciones.

El proceso de reclutamiento de la Clase Administrativa británica está muy lejos de analogarse a un sistema oligárquico de sección discriminatoria del servicio público, como el que encarnó la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París.

La Escuela Libre de Ciencias Políticas estuvo activa entre 1871 y 1945. La derrota de Francia ante Prusia en 1870, trajo consigo la revisión, entre otros renglones, del sistema educativo. Paralelamente, un grupo de personas particulares optaron por instituir un establecimiento privado al margen del sistema educativo oficial, cuyo objeto fue la formación de

[36] *Ibíd.,* pp. 108-109.
[37] *Ibíd.,* p. 163.

los altos dirigentes del país: políticos, funcionarios y empresarios. Tal fue el origen de la Escuela, fundada en 1871. Entre sus catedráticos se encontraban Albert Sorel, André Sigfried y Leroy-Beatiau,

La influencia del plantel fue ciertamente de gran rango en la vida administrativa francesa, pues entre 1900 a 1934 pasó por sus aulas el 96% de los candidatos admitidos en el Consejo de Estado; el 98% de los que ingresaron en la Inspección de Finanzas; el 89% de los aspirantes al Tribunal de Cuentas y el 88% de los funcionarios admitidos en el Ministerio de Asuntos Extranjeros.[38]

Sin embargo, la Escuela fue objeto de continuos debates políticos en la opinión pública francesa, principalmente entre los partidos políticos, que impugnaron en la década de los treinta el que en el mismo establecimiento educativo se formaran los servidores públicos y los empresarios y banqueros privados, toda vez que le achacaban su lejanía de las clases pobres de la sociedad francesa. En suma: se juzgaba que este centro educativo era opuesto a las instituciones democráticas.

Pero el pecado más grande cometido por ese establecimiento, fue que durante la Segunda Guerra Mundial los funcionarios públicos que habían egresado de sus aulas colaboraron con la ocupación alemana. No fue casual que una vez liberada Francia y retornada la paz al país, la Escuela fuera suprimida y sustituida por el Instituto de Estudios Políticos, que se incorporó a la Universidad de París y se le dotó de una amplia autonomía.

La tradición republicana ofrece caminos más anchos a convivencia entre profesionalización y democracia, alejándose del extremo norteamericano del sistema de botín y la oligarquización del servicio público por el monopolio de un plantel particular clasista, como lo fue la Escuela Libre de Ciencias Políticas.

La Carrera Administrativa como Fórmula de Igualación Social

La Carrera Administrativa constituye, de antiguo, el proceso de igualación social más notable que democratizó a la administración pública. Antes del siglo XVIII, cuando estaban vigentes los fueros, las inmunidades y los privilegios estamentales, el ingreso a los cargos administrativos estaba regido por la desigualdad del origen social. En contraste al Estado de derecho, que proclama la igualdad social, las rémoras feudales enquistadas en el absolutismo temprano perpetuaban la desigualdad como forma de vida social, y privilegiaban la jerarquización social con base en la sangre y la cuna. La Ilustración y el racionalismo auspiciados por el despotismo

[38] Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, p. 359.

ilustrado a partir del siglo XVIII, tuvieron un efecto progresivo de hondas repercusiones en la Europa y principalmente en Alemania.

En 1727 se instituyó la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder, con la finalidad de servir de semillero y puerta de ingreso al servicio público prusiano. A partir de entonces, Prusia abandonó los criterios estamentales de ingreso a la administración pública, aboliendo las franquicias fundadas en la sangre y la cuna, y abriéndola al mérito y la capacidad. Se había iniciado la democratización de la administración pública, vía que después siguió la mayor parte de los países de alta civilidad.

La apertura al mundo de las igualdades políticas a partir de la Revolución Francesa ensanchó el abanico de los derechos de los funcionarios como tales, consolidándose dentro de nuevos tiempos en los cuales se combatía todo tipo de discriminación. Francia estableció primigeniamente el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público: la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* en 1789, en su artículo VI, decretó el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación del tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.[39]

Tal como lo adelantamos, hasta 1945 la formación de los funcionarios franceses era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas sólo ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; y era inaccesible a los estudiantes que residían fuera de la capital.[40] Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública. En fin, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública multiplicó los Institutos de Estudios Políticos,

---

[39] Haro Bélchez, *op. cit.,* p. 200.

[40] Bertrand, André et Marceau Long. "L'Einsegnement Superieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960, pp. 5-24.

estableció a la Escuela Nacional de Administración (ENA) y fundó al Centro de Altos Estudios Administrativos.

De tal modo, el sistema de formación imperante en Francia comenzó a girar alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En fin, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.[41]

Como su antecesora, la Escuela de Administración Pública (1848-1849), un principio inmaculado de la ENA ha sido la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a la enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado.

Los concursos constituyen una parte sustancial de democratización del servicio público francés, a través de la promoción interna. Su mejor ejemplar es el concurso funcionarial de la ENA y el ciclo de preparación del concurso.[42] Sin embargo, el sistema de perfeccionamiento tiene una limitación para la democratización del servicio público, a través de las promociones en el concurso funcionarial. Antes de la creación de la ENA, en algunos casos, un empleado podía llegar a ser director; ahora, a pesar de la ENA, un funcionario que ha ingresado en una categoría inferior es muy probable que ahí permanezca toda su carrera. Ello obedece a que después de 1945, la precisión de las normas y principalmente la exigencia de grados y títulos, han limitado la flexibilidad y apertura del sistema de promociones. Son muchas las voces las que reclaman la conveniencia de matizar estas normas, para mejorar la promoción interior.

La ENA es una institución influyente: en la época del Presidente Giscard D'-Estaing, se desempeñaban dentro del Gabinete 34 de sus egresados, del total de sus 43 integrantes.

Junto al concurso interno para funcionarios activos, la ENA dispone del concurso abierto para graduados universitarios, entre ellos los egresados de los Institutos de Estudios Políticos, de manera similar al sistema británico. Existe otro proceso de reclutamiento, un concurso llamado tercera vía de acceso, que facilitó un ingreso más generoso y popular,

[41] Muñoz Amate. Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos. Tomo II, p. 72.

[42] Debbasch. Charles, *op. cit.,* p. 361.

instituido en 1983. Esta opción contribuyó significativamente a reforzar la democratización de la ENA y a su diversificación social, pues abrió sus puertas a hijos de trabajadores y empleados a los grandes cuerpos que integran a la función pública francesa. A través de la tercera vía, también ingresaron los normalistas a la Escuela a partir de 1985.[43]

Un grupo denominado club Nueva Frontera se manifestó favorable a una reforma de la Escuela Nacional de Administración, haciendo en 1986 una propuesta encaminada a valorizar nuevamente la idea de su fundación.[44] Al respecto, propuso recuperar plenamente el proyecto de fungir como un foco de permeación social que continuara armonizando el reclutamiento de los miembros de los grandes cuerpos y que reclutara a los alumnos con mayor grado de cultura, así como el proveer de homogeneidad a la formación funcionarial a través de una enseñanza común.

Junto con el prejuicio democrático contra la profesionalización del servicio público y los romanticismos administrativos de hoy en día, existe el equívoco pensamiento de que la carrera administrativa constituye un peligro natural de estamentación de la administración pública. Cualquier amenaza al respecto es evitable cuando los derechos de los funcionarios y el diseño administrativo de los cuerpos funcionariales, como la Clase Administrativa británica, se regulan adecuadamente en la legislación del caso.

Un ejemplo, quizá exagerado pero ciertamente ilustrativo, lo constituye la experiencia española. Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de agosto 2 de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios. Dicha Ley, que mantuvo a los cuerpos de funcionarios, contiene al mismo tiempo una serie de medidas preventivas para impedirles que se adueñen de algunos sectores de administración pública, mediante una ocupación ininterrumpida y exclusiva de puestos por sus miembros. Estas medidas, un tanto cuanto obsesivas, parecieran extremar la desconfianza en el servicio público, más que suscitar un espíritu de crédito y familiaridad entre el funcionario y la organización administrativa.

En efecto, se prohibió que los cuerpos y escalas de servidores públicos tengan facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos de la administración pública. Se dispuso que las relaciones de puestos de trabajo únicamente puedan determinar los cuerpos o escalas de funcionarios, que desempeñen los puestos a los que corresponde el ejercicio de dichas funciones. Con el mismo objeto, se determinó que los puestos de

[43] Kesler, Jean-François. “La Réforme de l’ENA”. La *Revue administrative*, Nov.-Dec. 1986, pp. 535-542.

[44] N. F. “Por una Réforme de L’ENA”. La *Revue administrative.* Mar-abr., 1986, pp. 111-114.

trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios de la administración civil del Estado y sus organismos autónomos, así como los servidores públicos dedicados a la seguridad social. Igualmente, sólo pueden adscribirse puestos con carácter exclusivo, a funcionarios de un determinado cuerpo o escala cuando esa adscripción derive necesariamente de la naturaleza y la función que será desempeñada en ellos, y así lo consienta el gobierno español.

Estas disposiciones defensivas, que intentan garantizar que no se confunda la organización de la administración pública y los cuerpos de funcionarios profesionales, también previenen contra la virtual estamentación de los mismos. Al efecto, se implantaron una serie de medidas conducentes a promover la movilidad de los funcionarios entre los sectores de actividad.[45] Fue establecida la movilidad de los servidores públicos entre las distintas administraciones públicas, de manera tal que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las comunidades autónomas sean cubiertas por funcionarios de ambas. Esta movilidad se hizo extensiva a los servidores públicos de la administración local, que se pueden desempeñar en puestos de organizaciones administrativas distintas a las de origen y administración de su comunidad autonómica.

El igualitarismo constitucional que favorece la opción ciudadana al servicio público, sin más divisa que el mérito, junto con el desarrollo de la carrera administrativa profesional constituye un aliado fiel de la democracia y la vida política libre; y, como el Ave Fénix, puede ayudar a perpetuar una cultura democrática del servicio público y contribuir a su restauración después del paso de años oscuros.

Alemania, tal como lo observamos, es el país de los funcionarios y así lo ha permitido refrendar a lo largo de su historia y particularmente en épocas más recientes.

El derrumbe de la República de Weimar en el año 1933, dejó ver descarnadamente cuánto la organización política de la sociedad seguía atrapada en la configuración establecida desde los días del Estado prusiano y que se había desplomado desde finales de 1918.[46] Igualmente, la función pública correspondía, por cuanto a su régimen jurídico, al derecho de funcionarios heredado por el extinto régimen imperial. La Constitución de Weimar reguló el derecho funcionarial, incluso en los estados, tomando como base los principios vigentes desde mediados del siglo XIX y que constituían los elementos más sólidos de ese derecho.

---

[45] Álvarez Álvarez, Julián. «La Carrera Administrativa en España». Quito, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América,* 1986, 149-150.

[46] Ule. Carl. *La Reforma Administrativa en Alemania.* Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1967, pp. 21-22.

Tras la debacle de la República, el servicio público fue regulado uniformemente en todo el Tercer Reich por medio de la Ley de Funcionarios de enero 26 de 1937.[47] Previamente fueron derogadas la Ley de Funcionarios del Reich y las leyes de funcionarios de los Länder (estados), y reemplazadas por la citada Ley y por la Ordenanza Disciplinaria de los Funcionarios del Reich.

Ambas disposiciones constituyen ejemplos dignos de los absurdos de la desigualdad social, propios del racismo, pues si bien es cierto que conservaron parte de la ancestral escuela del servicio público alemán, requerían también cualidades inusuales. Así, por un lado, se exigía que el aspirante tuviera la nacionalidad alemana y la formación universitaria, y por el otro, que de manera inexcusable fuera de la raza aria y que apoyara sin reservas al Estado nacional-socialista.

El nazismo amenazó también a la estabilidad de cargo, pues tanto el Führer, como el canciller del Reich, tenían la facultad de separar definitiva o temporalmente a cualquier funcionario que no ofreciera la garantía de apoyo ilimitada e incondicional. En abril 26 de 1934 se dotó al Führer del poder para destituir a cualquier funcionario por violación de sus deberes, sin necesidad de atender ningún procedimiento judicial. Tal como lo ha manifestado Carl Ule, este "acuerdo habría supuesto probablemente el fin del funcionariado profesional alemán en su configuración tradicional, si el nacional-socialismo hubiera sobrevivido a la guerra".[48]

Afortunadamente para ese funcionario, para Alemania y para la humanidad, el nazismo fue extinto y esperamos que para siempre.

La carrera administrativa, pues, tiene una relación diversa con la democracia según se trate del país del caso. Empero, como la carrera administrativa está constituida por un DNA llamado política, sea producida por el Estado o la voluntad popular, su función ante mundo abierto y democrático tiende a ser fructuosa y de elevada utilidad. Todo consiste en los arreglos que al respecto se hagan.

Pero si existiera alguna duda acerca de la convivencia entre la administración pública y la democracia, su fraternal hermana: la administración de justicia, puede auxiliar en el reforzamiento de los argumentos.

Uno de los motivos más poderosos que dieron vida a la carrera judicial en el mundo, y que constituye su esencia, es el imperativo de la independencia de los juzgadores. Se trata de un principio político que atañe, por igual, a los jueces y los tribunales, y es proclamado con énfasis

[47] *Ibíd.,* p. 24.
[48] *Ibíd.*

por las constituciones de los países democráticos.[49] De manera similar a los servidores públicos de lo interior y lo exterior, ese principio requiere un estatuto jurídico especial que otorgue las garantías de desempeño a los juzgadores. Los jueces y magistrados deben contar con determinadas garantías, que aseguren que el ejercicio de su función estará sometido únicamente a imperio de la ley.

En los países en los cuales existe la carrera judicial, la selección y promoción de los jueces constituye el mejor indicador del grado de independencia alcanzado por el Poder Judicial, ante los otros Poderes. Siendo así, en la carrera predominan los factores de la imparcialidad, capacidad y mérito, sobre aquellos otros debidos al favor, el oportunismo político y las clientelas.

La carrera judicial coadyuva a alcanzar mayor grado de independencia judicial, como es observable en países como Chile, donde se logró recientemente que la judicatura estuviera aislada de los asuntos políticos.[50] La independencia judicial, sin embargo, requiere un equilibrio con la noción de responsabilidad pública.

La carrera judicial española se remonta a octubre de 1840, cuando fue establecida para hacer que la administración de justicia protegiera efectivamente la seguridad personal, la propiedad y otros derechos individuales. Uno de los fundamentos que le dio vida, fue garantizar la independencia judicial a través de la inamovilidad de jueces y magistrados. En el decreto respectivo se mandó que los servidores judiciales que se encontraran ejercitando cargos en la administración de justicia, fueran perpetuos o temporales, permanecerían en los mismos y no fueran depuestos salvo por sentencia ejecutoria.[51] Tampoco serían suspendidos, salvo por orden judicial o disposición real con motivos fundados.

La administración de justicia, cuyo papel es muy principal en el equilibro de los poderes, se ha profesionalizado a partir de la carrera judicial, para a través de la independencia de los juzgadores efectivamente realizar su función judicial.

Hemos comenzado con México y con México concluimos este trabajo.

---

[49] Castelló-Tárrega, Juan José Marí. “Preparación, Selección y Promoción de Jueces. Varios, *Justicia* y *Sociedad,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 135-136.

[50] Correa Sutil, Jorge. “Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica”. Varios, *Justicia y Sociedad*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 181.

[51] “Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces”, de octubre 16 de 1840. Gabaldón López, José. La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870), Madrid, Editorial Civitas, 1991, pp. 286-287.

Agenda política sobre la Carrera Administrativa en México

Hasta hace poco parecía innecesario que los servidores públicos procedieran de una asociación política diversa al Partido Revolucionario Institucional, pues desde su fundación, el PRI había significado una fuente de seguridad laboral para ellos. Igualmente, hasta hace poco, escasísimos gobiernos estatales y locales estaban en manos de partidos opositores.

Recientemente, sin embargo, los gobiernos de oposición han proliferado, el Distrito Federal es regido por el Partido de la Revolución Democrática y la Cámara de Diputados es encabezada por un bloque opositor que despojó al PRI de su ancestral dominio. Las condiciones políticas alientan, por consiguiente, que ante la alternancia política, lo administrativo debe obtener la continuidad que solamente le puede brindar un servicio público estable, a través de la carrera administrativa.

Tal como es sabido, toca al Congreso de la Unión expedir la disposición más importante de la administración pública federal: su Ley Orgánica; y en mi entender, puede igualmente corresponderle una Ley sobre el Servicio Civil, pues el Ejecutivo Federal se ha propuesto crear y desarrollar la carrera administrativa en México.

Tomando conciencia de problemas que aquejan al servicio público, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), de mayo 28 de 1996, se planteó entre otros subprogramas, uno referente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

He aquí sus trazos generales, referentes al servicio público:

Una de las partes más importantes del Programa, comprende un diagnóstico de la administración pública mexicana, que se puede calificar como objetivo y realista; cuya sección dedicada al servicio público externa la carencia de "una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos".[52] En particular, se destaca la ausencia de la dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivación para que el ejercicio sea honrado, leal, esforzado y creativo. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del Artículo 123 constitucional. Otro problema observable, es que a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales

[52] "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. *Diario Oficial de la Federación,* México, mayo 28 de 1996.

requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones.

Por cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perceptibles en ámbitos singulares, tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad de empleo, la insatisfacción personal del servidor público y la ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados, como los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inestabilidad de empleo.

Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente, no existe evaluación de rendimiento ni el modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicamente al cargo que se ocupa.

En el diagnóstico referido se enfatiza el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de continuidad, en la permanecía en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos. He aquí la causa de la burocratización, la lentitud y los costos del servicio público.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente implica un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Con base en el diagnóstico referido, el PROMAP se propone hacer más rigurosa la selección del personal, usándose las divisas de la probidad y la capacidad: fortalecer la capacitación como base del desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de los servidores públicos; establecer opciones para una “carrera en el ámbito de la administración pública”; incentivar un desempeño eficiente, honrado y responsable; y viabilizar la seguridad de retiro.

Dicho Programa se plantea establecer el “servicio profesional de carrera en la administración pública”, para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público; e impulsar una cultura ética de honradez, eficiencia y dignidad, para favorecer los principios de

probidad y responsabilidad. La profesionalización abarcará los procesos sustantivos, administrativos, regulatorios y de control, que sean comunes a la carrera administrativa que será establecida.

Los objetivos se han traducido en líneas de acción, a saber: sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades; sistema integral de recursos humanos; mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de valores cívicos y éticos, y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Al efecto, a partir de este año de 1998, está previsto evaluar las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciar una selección más rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Desde 1996 se impartirían cursos de capacitación para potenciar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos actuales, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. A partir de 1988 se cubrirían las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y se aplicarían criterios de perfil deseable, mérito y capacidad. Los estímulos, igualmente, estarían supeditados a la evaluación, desempeño y productividad.

La Secretaría de Hacienda realizaría los proyectos de ordenamientos para establecer la carrera administrativa, “a más tardar en 1997”. Finalmente, se inspiraría un cumplimiento cabal del Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se plantea un código ético de conducta, y se revisaría la legislación referente a la disciplina de los servidores públicos.

A primera vista, resulta claro que se trata de un proyecto de alcance inmediato, pues no comprende la expedición de un estatuto, ni la carrera administrativa, ni el desarrollo de cuerpos funcionariales, ni el establecimiento de una comisión de servicio civil; tampoco se contempla crear una escuela profesional de servicio público.

Sin embargo, en función del enorme problema a que se enfrente, el PROMAP puede constituir un comienzo prometedor.

Es aquí donde puede entrar en acción el Congreso de la Unión, ahora integrado de manera efectivamente multipartidista, para colaborar con el Poder Ejecutivo para establecer a la carrera administrativa. Hay mucho camino por recorrer, comenzando por la realización de necesarias reformas a la Constitución Política de nuestro país.

Debemos recordar que los funcionarios federales tienen únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a un arbitrio ilimitado, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto evita el ejercicio de un

sentido estamental de cargo, por el cual el servidor público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción. El Artículo 124 constitucional, por consiguiente, constituye una de las piezas angulares del servicio público porque establece, por principio, que las funciones públicas están expresamente delimitadas.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades para los servidores públicos, y define como tales a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (Art. 108). Al efecto, por principio, todo ciudadano tiene la prerrogativa de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las cualidades que mande la ley (Art. 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público. Pero aún no se ha configurado el mecanismo institucional, que haga aplicable el principio de méritos.[53]

El Programa de Modernización de la Administración Pública constituye un principio para la implementación de la carrera administrativa, pues ese instrumento diseñado por el Ejecutivo federal hará necesario que se altere una importante disposición constitucional. Me refiero a la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (Art. 89, frac. II). Debido a que los otros modos de nombramiento de los servidores públicos son los menos, siendo pues excepción y no regla, dicha potestad presidencial se ejercita de manera omnímoda. Un poco más adelante me referiré a este asunto.

Igualmente, la Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que al efecto se establezcan escuelas de administración pública (Art. 123, apartado b, frac. VIII). Ambos mandatos aún no se cumplen, pues no se ha generalizado el sistema de méritos, toda vez que los planteles universitarios de administración pública han sido establecidos para otros propósitos, no para dar cauce al mandato constitucional.

También la Constitución Política ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez, los recursos económicos de que dispone para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación (Art. 134); igualmente, dichos servido- res deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Art. 109, frac.

[53] Chanes, José. *Administración* y *Política.* Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, 1997, pp. 27-37. Buena parte de mis reflexiones en los párrafos siguientes, están inspiradas en esta obra.

III). Sin embargo, aún no existen las disposiciones ni las instituciones que sirvan para aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, para cualificar su eficiencia y eficacia, ni tampoco la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía.

La Constitución también trata de las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí me ceñiré a la responsabilidad administrativa, que se refiere a las sanciones administrativas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Art. 109, frac. III). Hay que observar que entre las causas de responsabilidad administrativa, se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas (Art. 113). Sin embargo, como lo adelantamos, no se han establecido los mecanismos ni instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño, pues México carece de la carrera administrativa como un régimen generalizado.

Tal como es observable, por un lado, la Constitución requiere ser reformada para viabilizar el establecimiento de la carrera administrativa; por el otro, ella contiene disposiciones que simplemente se requieren implementar.

Vamos a considerar algunos de los temas de mayor interés.

Comienzo por el principio, por el nombramiento de los servidores públicos. El establecimiento de la carrera administrativa demanda un acotamiento de la facultad presidencial de nombramiento, de modo que en lugar de brindarle la potestad para nombrar y remover libremente a los servidores públicos cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; se deben limitar los nombramientos que puede realizar de un modo determinado y único. Una variación semejante, contra lo que pudiera pensarse, no debilitaría el poder presidencial, sino que lo fortalecería, porque daría mayor peso institucional al Ejecutivo, estaría a salvo del asedio clientelar de buscadores de puestos, podría hacer los nombramientos de manera más personal y próxima, y abriría un enorme caudal de cargos para ser ocupados por el mérito, la aptitud y la capacidad. En suma, el Presidente de la República coadyuvaría de manera principal en hacer a los funcionarios y empleados públicos, verdaderos servidores del Estado.

En abono de lo anterior, hay que señalar que es posible que los servidores públicos representen hoy en día el 5% o 6% de la población de cualquier país, en promedio, y que su nombramiento constituye un asunto de interés público de primer orden. Los países de democracia madura han establecido como regla a la igualdad ciudadana ante los cargos públicos,

haciendo uso de procedimientos objetivos de selección e ingreso, en tanto que los nombramientos de libertad plena constituyen la excepción.

En segundo lugar, me refiero a la categoría del servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. Aquí, juzgo que el Congreso de la Unión podría considerar un cambio de ámbito constitucional del servicio público, pues sus integrantes desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares.

En tercer lugar trato de los procesos de selección, que requieren un sistema institucional que norme los concursos de ingreso. Al respecto, es menester el establecimiento de una comisión del servicio civil dedicada a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, y que fije los estándares de desempeño exigidos y el modo cómo se deben satisfacer; que aquilate la validez de grados y títulos; y que solicite la intervención de las instituciones universitarias para que colaboren al efecto.

En cuarto lugar me refiero al establecimiento del centro de enseñanza, tal como lo manda la Constitución, que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo federal como un plantel de complementación y aplicación. Debe tratarse, pues, de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos, cuyo destino sea ocupar los cargos de la carrera administrativa y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. Una escuela tal deberá recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso y brindarles la formación administrativa, es decir, la dotación de capacidades de desempeño específicas para ejercitar las funciones públicas.

Hay quienes han pensado que el Instituto Nacional de Administración Pública debería asumir esta función, ayer y hoy. Tal era el concepto de Lucio Mendieta y Núñez, cuando propuso en los años 30 que esa institución se dedicara a la formación de los servidores públicos. Empero, de seguirse esa vía, el INAP debería establecer una escuela propiamente dicha, dependiente de él, con base en el diseño de los planteles universitarios y sus sistemas de acreditación; o bien, convertirse él mismo en una Escuela de Administración Pública. En este último caso, dejaría a sus miembros en calidad de expósitos, pues el INAP es una asociación civil. Parece que la mejor solución, es que el gobierno mexicano instituya una escuela profesional de servicio público y que el INAP, recuperando su esencia primigenia: que explore mediante investigaciones los problemas administrativos nacionales e internacionales, que difunda el saber, y que congregue a profesionales y académicos de la administración pública.

En quinto lugar, trato al tipo de servidor público que deberá ingresar a la carrera administrativa. Este servidor público deberá integrar cuerpos de funcionarios generalistas, cuyo ejercicio se realizará de manera horizontal a través de las distintas Secretarías de Estado y ocuparan cargos de elevada responsabilidad, cuyo perfil de desempeño es el diseño y hechura de política, la planificación, la coordinación, la dirección, y la evaluación del desempeño gubernamental.

Finalmente, considero al Estatuto de la Carrera Administrativa, una disposición de rango tan elevado como la Ley Orgánica de la Administración Pública, que podría ser expedida por el Congreso de la Unión y que contendría los puntos antes anotados, además de otros no considerados aquí.

Ciertamente habrá personas que se preguntarán acerca de las ventajas de la carrera administrativa: yo solamente me referiré a dos, entre otras muchas: una es la posibilidad de exigir responsabilidad de desempeño al servidor público, de los actos administrativos que realiza; la otra es la capacidad de ciudadanos para poder aquilatar la eficiencia del servicio público, a través de estándares de rendimiento objetivos, transparentes y públicos.

Qué mejores frutos se pueden ofrecer a una ciudadanía que optó por el cambio y que desea que los servidores públicos, en efecto, estén a su servicio.

Fuentes

Álvarez Álvarez, Julián. “La Carrera Administrativa en España”. Quito, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986. pp. 139-159.

Bertrand, André et Marceau Long, “L’Einsegnement Superieur des Sciences Administratives”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas,* vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960, pp. 5-24.

Carbajal, Francisco. “Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848.

Castelló-Tárrega, Juan José Marí. “Preparación, Selección y Promoción de Jueces”. Varios, *Justicia y Sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 135-163.

Chanes, José. *Administración y Política.* Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, 1997.

Correa Sutil, Jorge. “Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica”. Varios, *Justicia y Sociedad*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 165-182.

Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

"Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces", de octubre 16 de 1840, Gabaldón López, José, La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870), Madrid, Editorial Civitas, 1991, pp. 286-287.

"Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852", México, Derecho Internacional Mexicano, tomo III, pp. 303-304.

"Decreto sobre Cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829.

"Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837, Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824; mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)", México, Archivo General de la Nación, Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

"Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la federación", de agosto 18 de 1824. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)", México, Archivo General de la Nación, Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

Díaz Rugama, Alberto, Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana, México, Imprenta El Socialista, 1887.

Escudero, José Antonio. Los Secretarios de Estado y del Despacho, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, Cuatro tomos.

Haro Bélchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios", Historia de las Formas Políticas, Madrid, *Revista de Occidente*, 1966 (1911).

——— "Instituciones Estamentales de Occidente", Historia de las Formas Políticas, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968.

Jefferson, Thomas. *Escritos Políticos*, México, Diana, 1965.

Justi, Johann Heinrich Gottlob von. *Elementos Generales de Policía*, Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, año 1784, p. XI. [Hay una edición reciente, publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, con el título de Ciencia del Estado (Toluca, 1996)].

Kesler, Jean-François. "La Réforme de l'ENA", La *Revue administrative*, Nov.-Dec., 1986, pp. 535-542.

"Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. *Derecho Internacional Mexicano*. México, Litografía de Filomeno Mata, 1899, Parte III, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1847.

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838, México, Imprenta del Águila, 1838.

Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, Dos tomos.

N. F. "Por una Réforme de L'ENA". *La Revue administrative*. Mar.-abr, 1986, pp. 111-114.

Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962.

Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España,* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1954.

Piquero, J. *Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública,* México, sin datos editoriales, 1856-1858.

"Prevenciones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848, *Derecho Internacional Mexicano*, México, Litografía de Filomena Mata, 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853, pp. 300-301.

"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*. México, mayo 28 de 1996.

Riquelme, Luis. "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana", México, Impreso por Juan Ojeda, 1837.

Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". *The Political Quarterly*, vol. 25, 1954, pp. 337-346.

Ule, Carl. *La Reforma Administrativa en Alemania*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1967.

Weber, Max. "La Política como Vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, 1959.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 103, 2000

VIABILIDAD POLÍTICA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

María del Carmen Pardo*

En los albores de un nuevo milenio parece inútil insistir en la importancia que tienen los servicios de carrera como un recurso, quizá el más valioso, para profesionalizar los aparatos administrativos y la función pública.[1] En la mayor parte de los países se están llevando a cabo amplios procesos de cambio identificados de manera genérica como reforma del Estado. Dentro de ellos destacan las adecuaciones hechas a la administración y gestión públicas y de manera particular las que sufren los servicios profesionales de carrera.

En México reconocer esta importancia no es, ni con mucho una novedad. El propósito de este trabajo es, primero, hacer hincapié en que la tentación de los sucesivos gobiernos en México por incluir sistemas que profesionalizaran la función pública es una añeja preocupación. Y, segundo, que no ha logrado materializarse en decisiones de política pública porque se ha topado, al menos con dos tipos de impedimentos, a los que nos referiremos con cierto detalle: los de orden llamémosle laboral y los de orden político, ligados unos y otros de manera casi estructural. Concluiremos con algunas ideas para cuestionar la viabilidad de un proyecto de esta naturaleza a la luz del cambio de gobierno originado en las elecciones de julio de 2000. Tanto las referencias históricas utilizadas como las interpretaciones y explicaciones formuladas dentro del cuerpo central del trabajo, abarcan sólo el ámbito ejecutivo de gobierno y el de la administración pública federales. Hay intentos que no quedan consignados en estas páginas de profesionalizar e incluso emitir algún ordenamiento para normar una carrera de servicio civil en algunos estados, al igual que para el Poder Legislativo o el Judicial.

* Miembro del Consejo Directivo del INAP.

[1] Juan Pablo Guerrero propone una definición de servicio civil: conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Véase *Consideraciones sobre… op. cit.*, p. 1.

Una añeja preocupación: el servicio civil de carrera

Desde sus orígenes la administración pública se ha readecuado casi de manera permanente, aunque sin lograr siempre rendimientos cualitativamente mejores. En 1821 surgen los primeros ministerios que van a reformarse con el paso del tiempo. En el de Relaciones Exteriores aparecen los primeros signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio exterior. En 1834 se organiza el Cuerpo Consular; sus funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento en el que se buscó hacer consistentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional. Para las promociones se consideraba la antigüedad, pero también las aptitudes y lo que se identificó como servicios extraordinarios, esto es, aquellos que representaban un esfuerzo superior al mínimo exigido. El déficit en términos de un moderno sistema de carrera se hacía patente puesto que no se tenía un esquema de retiro. Sin embargo, para 1836 los funcionarios asignados al servicio exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros establecido en función de sus años de antigüedad. Este privilegio, hay que decir, era exclusivo para estos servidores públicos, ya que ningún otro sector de la administración se veía beneficiado con prestaciones similares. El Cuerpo Consular se vuelve a reformar en 1910 para hacerlo depender sólo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda. Con esa reforma se dispuso que para ingresar al servicio consular se debía obtener un diploma de Aspirante a la Carrera Consular o pasar un examen frente a un Jurado integrado por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las vacantes serían ocupadas por los funcionarios del nivel jerárquico inferior, además de considerar, en caso de empate, primero la antigüedad, y después los conocimientos y el mérito. El derecho de pensión por retiro se estableció de manera paulatina tomando como criterio los años de servicio. No obstante, la estabilidad se vio siempre amenazada puesto que los presidentes removían a los funcionarios de manera no sólo discrecional, sino arbitraria.

En 1888 se organiza el Cuerpo Diplomático y se crean las misiones para esos servicios. Los nombramientos recaían en el Presidente de la República y eran ratificados por el Senado. Pero se tenía que pasar un examen o acreditar algún título profesional. Existían algunas reglas para la promoción; sin embargo, no había ninguna disposición que regulara los despidos. Se vuelve a reformar en 1896 distinguiéndose las funciones del Cuerpo Diplomático de las conferidas a las llamadas legaciones consulares. Las disposiciones para los cuerpos Diplomático y Consular eran distintas.

Sin embargo, la preocupación por la suerte que correrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos. Desde 1875 está

registrado en el periódico *El Socialista*, la aparición de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos;[2] en dicha asociación participaron los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y de Relaciones Exteriores, más tarde son aceptados los del Distrito Federal. A la cabeza de esa iniciativa estuvo Francisco Montero Collado; su filiación política –contraria al régimen– determinaría en buena medida el escaso impacto de su labor.

Durante el Porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar aquellos interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían. El ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integró un Catálogo de Puestos, como un primer esfuerzo de clasificación. En el aspecto referido a la capacitación se hicieron intentos que quedaron sólo en eso. Se publicó una Guía Práctica del Empleo, que podría reconocerse como un antecedente de lo que hoy sería un Sistema de Méritos para la promoción y ascenso. En 1906 los sobrevivientes de la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos intentan establecer las bases de un incipiente servicio civil, pero desde entonces los impedimentos de orden político atentaron contra su puesta en marcha. La Sociedad estaba identificada con la corriente liderada por los hermanos Flores Magón, contrarios al régimen de Díaz.

"En 1911 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de servicio civil por Justo Sierra y Tomás Berlanga, de cuya existencia no hace ninguna referencia la Comisión Constituyente que formuló los contenidos de la Carta Constitucional de 1917, norma suprema, cuyo artículo 123 regularía las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores".[3] En 1912 se fundó la Casa del Obrero Mundial que aglutinó obreros provenientes de organizaciones como la Casa de la Moneda, la Unión de Carteros de la Ciudad de México, los trabajadores tranviarios y la Asociación de Telegrafistas Mexicanos, todas ellas agrupaban servidores del Estado, convirtiéndose en ejemplos de lo que serían más tarde organizaciones que defenderían algún tipo de derechos para sus agremiados.

En 1913, el presidente interino Victoriano Huerta, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso señaló:

"El Ejecutivo se preocupa seriamente por la reorganización definitiva del Cuerpo Diplomático y Consular sobre las bases, que estudiadas con

---

[2] FSTSE, *Testimonios Históricos*, México, Fstse, 1982, p. 28.

[3] Tomado de Rafael Martínez Puón, *El Servicio Civil de Carrera en México. Diseño de un modelo de servicio público de carrera para el gobierno del Distrito Federal*, Tesis de Maestría, UNAM; FCPyS, noviembre 1999, p. 41.

detenimiento, se someterán oportunamente a las Honorables Cámaras, a fin de que se dicten las leyes orgánicas respectivas. El propósito del Ejecutivo es dar a esos dos cuerpos la fuerza que deben tener para cumplir con sus fines propios. Para elevar el espíritu corporativo, fomentar la especialización de los estudios correspondientes a sus funciones, la Secretaría de Relaciones se propone rodear de garantías al empleado público, a fin de que vincule su porvenir con el cumplimiento leal de las obligaciones del servicio. El Ejecutivo espera que las Honorables Cámaras secundarán patrióticamente las iniciativas que habré de presentar, y que si hacen algunas modificaciones a ellas, se inspirarán en el propósito de perfeccionar los proyectos emanados de la Secretaría de Relaciones Exteriores".[4]

La respuesta del presidente de la Cámara de Diputados, Manuel Malo y Juvera señala:

"Es visible en los datos que contiene vuestro mensaje, la importancia del ramo de Consulados, tanto por el eficaz servicio que prestan al comercio exterior las agencias consulares, como por los resultados de gestión como oficinas recaudadoras. La cordura e ilustración bien conocidas de los señores diputados y senadores permiten augurar que tendrán buena acogida las iniciativas de ley relativas a la reorganización de los cuerpos Diplomático y Consular, ya que por encima de todas las pasiones ha flotado en el ambiente de este edificio el más vivo y palpitante sentimiento de amor patrio, sin duda, él inspirará el estudio y resolución de los proyectos que vendrán a esta Cámara emanados de la Secretaría de Relaciones".[5]

De la preocupación por contar con cuerpos profesionalizados al menos aquellos que tenía relación con el mundo exterior, como los diplomáticos y consulares, se transita lentamente hacia otro tipo de preocupaciones que de hecho van a ir sustituyéndola. El apretado y aún incompleto análisis histórico sobre las decisiones que van asumiendo los distintos gobiernos, relativas a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública arroja, sin embargo, pistas explicativas que nos permiten entender por qué se ha quedado sistemáticamente postergada la idea de contar con un servicio civil de carrera. A partir de la Revolución y claramente en la posrevolución la preocupación central estuvo puesta en la estabilidad política y para ello se imaginaron todo tipo de mecanismos que incidirían en el control de grupos, los que fueron alentados a contar con agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. De ahí que resulte una situación dual; por un lado se toman decisiones y aparecen organizaciones con clara vocación de incidir en la modernización y profesionalización, al mismo tiempo que, por el otro,

---

[4] H. Cámara de Diputados, LII Legislatura, *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*, México, segunda edición, tomo III, 1985, p. 55.

[5] *Ibídem*, p. 71.

también aparecen y se sobreponen agencias cuya naturaleza y tareas tienen que ver con la defensa de derechos.

La profesionalización va a tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta "confusión" fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la clara convicción de contar con cuerpos profesionales para la función pública. El énfasis cambia y aparecen preocupaciones que se mueven en el amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y mejor todavía en una Federación que los aglutina. De ahí se cambia el énfasis hacia la necesidad de demostrar que no son cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero que son honorables; situación que resultaba importante defender puesto que la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción, no sólo estaba lejos de un modelo ideal, sino claramente montada en prácticas caracterizadas por la discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. De ahí que hacia finales del siglo pasado aparezca de manera enfática la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todos ellos abocados a "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos. De la preocupación por el rendimiento en términos de personas se pasa muy lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones para encontrar en estas disfunciones, los problemas y las ineficiencias ya para entonces muy evidentes de la función pública.

En 1918 el presidente Venustiano Carranza al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 1 de septiembre, dijo:

"Dando pasos constantes hacia la reorganización de la República, se ha puesto en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y el de la Ley de Beneficencia Privada. Persiguiendo el mismo fin reconstructivo, la Secretaría prepara, entre los proyectos de ley que serán enviados a la XXVIII Legislatura, el de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el de las Reformas a los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales del Fuero Federal, el del Código Civil, el de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y el de una Nueva Ley Orgánica de la Beneficencia Privada. La sola enunciación de estas iniciativas patentiza su capital importancia".[6]

En 1921, el presidente Álvaro Obregón también abrió las sesiones extraordinarias del Congreso con una intervención que refería a estos temas:

"El Ejecutivo entiende que la moralidad política y administrativa ha de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación. De ahí que, en la convocatoria, figure

[6] *Ibídem*, p. 256.

preferentemente la ley que fija la responsabilidad del presidente de la República y de sus secretarios de Estado. Con ella se persigue conseguir que los altos representantes del Poder Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la ley y la justicia, y no gocen de franquicias que repugnan a las conciencias honradas, y al amparo de las cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia, el funcionario público debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tengan y su poder legal, pues mientras mayor sea éste, mayores son sus deberes y responsabilidades. El Ejecutivo cree, por lo mismo, dar una prueba del espíritu democrático y de respeto al principio de legalidad, iniciando la expedición de la ley que fije responsabilidades del Presidente de la República y de sus secretarios de Estado".[7]

En 1922 aparecen los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República mexicana, la CROM. La presión más fuerte de las agrupaciones en esta central, entre otras las de los maestros, tuvo que ver con salarios, pensiones y el derecho de lo que se conoce como inamovilidad en el puesto. Tan esto es así que Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un Reglamento de Inamovilidad y otro de Pensiones, justamente para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales: una de sus principales metas era la de establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se materializó esta intención, pero un año después entró en vigor "la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social".[8]

El ingeniero Pascual Ortiz Rubio al protestar como Presidente de México el 5 de febrero de 1930, señaló:

"La Revolución está en aptitud de demostrar que es capaz de organizar la justicia; y no sólo desde el punto de vista objetivo de proteger y armonizar las relaciones familiares, las relaciones económicas, etc., sino fundamentalmente desde el punto de vista más elevado para que nazca en el pueblo la confianza en la serenidad y en la probidad de sus funcionarios públicos; y para poner de relieve que más que beneficios de orden material, debe preocuparse el Estado por la implantación de normas

[7] *Ibídem*, p. 447.

[8] Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 48.

morales en todos los órdenes, pero de un modo especial por cuanto atañe a la administración de justicia. Y a este propósito, es oportuno declarar enfáticamente, como uno de los postulados centrales de mi administración, que cuidaré con todo empeño de que los funcionarios públicos de toda ella, aúnen a su competencia técnica, una conducta pública y privada ejemplares y una honradez insospechable, condiciones indispensables para vincular, sobre bases de confianza y de fe, a la sociedad con los hombres del gobierno".[9]

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió también la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las que nunca se expidieron. De igual manera se aprobó un Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que ocasionó fuertes conflictos dado que otros trabajadores resintieron el no contar con una disposición similar.

En 1934, el número de los servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar una creciente inquietud por la inestabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además de una cada vez más evidente falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil,[10] tenía en mente asegurar prestaciones y remuneraciones para los servidores públicos a pesar de que la mayoría eran militantes del partido en el gobierno. Sin embargo, existían grupos con distintas tendencias lo que provocaba falta de continuidad en los programas, además de generarse obstáculos para emprender diversas obras y el despido masivo de funcionarios que engendraba mucha inestabilidad. En la exposición de motivos de dicho acuerdo, el presidente señaló:

"...por diversos motivos, entre otros, el de la falta de datos experimentales, no se ha dado importancia a la experiencia de la Ley del Servicio Civil, y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación de servicio civil y la formulación de la ley respectiva. Por lo pronto, abdico de la

[9] *Ibídem*, p. 1106.

[10] Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil*, México, D.O. 12 de abril de 1934.

facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establezca en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último día de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente probada ante las Comisiones de Servicio Civil que se instituyen".[11]

Esta disposición abarcaba a todos los servidores con excepción de los puestos de la alta administración: secretarios de despacho, jefes de departamento, los procuradores –el general de la República y el del Distrito y Territorios Federales–, el tesorero de la nación, e incluso exceptuaba a los que tuvieran que sustituir a dichos funcionarios, lo mismo que a los subsecretarios, oficiales mayores, secretarios generales, directores, jefes de departamento y jefes de oficina o servicios de análoga categoría. Hacía una división funcional entre empleados y funcionarios que establecía una frontera natural que podría haberse aprovechado para "normar'' ambos cuerpos. A pesar de que exceptuaba a algunos niveles establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios en donde se señalaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en el que se expidió. Su limitada vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley. Además de su corta duración su impacto hubiera resultado muy relativo, dado que el sexenio estaba terminando. En 1934 el titular del Ejecutivo Federal reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la consular. En 1935 el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) presentó una propuesta sobre el establecimiento del servicio civil y sobre la creación de una institución abocada a formar de manera profesional a los servidores públicos.[12] En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con el campo de la administración pública. Este proyecto se materializa años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

---

[11] *Ídem.*

[12] Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, *Revista Política Social*, tomo I, núm. 4, 4 de octubre 1935, pp. 10-17.

En el discurso del general Lázaro Cárdenas al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión el 30 de noviembre de 1934, expresó:

"El generoso movimiento de mi antecesor en el ejercicio del Poder Ejecutivo, declinando la facultad legal para poder nombrar y remover libremente al personal administrativo de su jurisdicción, trajo como consecuencia inmediata una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes iniciaron, desde luego, sus organizaciones propias para defenderse y cuidar sus conquistas, teniendo periódicamente que estar haciendo gestiones para que esta situación se consolide. Paralelamente a estos sucesos, se han producido ciertas reacciones de opinión adversas entre distintos grupos populares, que consideran el intento de inamovilidad de los empleados del Estado o sea el establecimiento del servicio civil, como una oportunidad afortunada para que algunos elementos no identificados con la Revolución y un tanto antagónicos a las tendencias sociales del poder público, logren una situación privilegiada que ningún esfuerzo les costó conseguir. Son estas circunstancias las que me obligan a considerar de importancia trazar aquí los lineamientos que deben servir para plantear el problema del servicio civil. Es indispensable, ante todo, promover la reforma constitucional respectiva, con el objeto de que el beneficio sea general para todos los servidores de las tres dependencias que constituyen el gobierno".[13]

En 1936, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias apuntó:

"Se formularon los siguientes proyectos: Ley de Amparo, Reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, Ley de Juegos, Ley de Población, Ley del Servicio Civil y Reformas al Código de Procedimientos Penales. Los dos primeros proyectos ya tienen el carácter de leyes".[14]

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938 un Estatuto General, el de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se establecieron reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los identificados como de base y aquellos de confianza. Se disponían las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada de trabajo entre los aspectos más relevantes. Las disposiciones consideraron la opinión de los distintos sindicatos de trabajadores al servicio del Estado existentes hasta ese momento. En 1941, el estatuto fue abrogado puesto

[13] *Los Presidentes de México ante la Nación*, *op. cit.* p. 6.

[14] *Ibídem*, p. 53.

que su aplicación generaba más problemas de los que resolvía. “Tres años de vigencia fueron suficientes para comprobar los terribles problemas que originaba su aplicación, provocando serios problemas a la administración pública, de ahí que el Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se viera obligado a aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaran y perfeccionaran algunos aspectos de dicho estatuto. Sin embargo, se aprobó otro que conservó muchas de las disposiciones del anterior’’.[15]

La capacitación se incluyó como una obligación sin ninguna vinculación con el mejoramiento de capacidades o habilidades, situación que desvirtuó en buena medida sus propósitos, tema que retomaremos más adelante. El asunto de la promoción y el ascenso quedó en el título tercero, pero con restricciones importantes. Como un resultado que no se puede afirmar si previsto y buscado o no, empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores cuyo cometido era la defensa de derechos “laborales” de sus agremiados, reconocidos por el propio Presidente tal como quedó apuntado párrafos arriba. Así surgieron: la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934, la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad en 1936; en 1937 aparece la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y en 1938 se constituye la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE) adhiriéndose –además– al partido oficial, el PNR. Es “una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y –en la actualidad– forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del partido hegemónico del Estado, el hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hoy día, todavía una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados lo cual ha facilitado al gobierno su control; por otra parte, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad”.[16] Un asunto importante fue la inclusión en el estatuto del derecho de huelga (título cuarto). La profesionalización y el servicio civil no vuelven a aparecer como temas relevantes y son reemplazados por los relativos a la defensa de derechos.

En la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente Cárdenas señaló: “El Ejecutivo de la Unión elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerar que en el gran debate de derechos sociales que tiene emprendido la Revolución desde sus principios, había un sector de trabajadores sometido y sojuzgado a la tradición y al capricho, extorsionado por la política y

[15] G. H. Bélchez, *op. cit.,* p. 51.

[16] Juan Pablo Guerrero, “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera”, *Documento de Trabajo,* núm. 61, México, CIDE, s/f, p. 13.

completamente abandonado a sus propios recursos. Al remediar dicha situación, dándoles derechos correspondientes a sus actividades y nobles funciones, reconociéndoles personalidad jurídica para representar ante el poder público cuando sus intereses así lo exijan, creándoles un tribunal eficiente e independiente para conocer de sus controversias, se formuló dicho Estatuto, con la seguridad de que los factores que han de intervenir en su funcionamiento revelarán plena conciencia de sus obligaciones y derechos, sabrán cumplir con unos y ejercitar los otros en forma de leal colaboración, que las demás colectividades sociales interesadas en el mantenimiento del poder público, no tendrán que levantar la voz de protesta por las consecuencias que pudieran traer las conquistas que este Estatuto consagra".[17]

En la respuesta del diputado José Cantú Estrada, Presidente de la Cámara en esa época, se señaló:

"En aspecto diverso pero con igual sentido de justicia, ha elaborado el Ejecutivo de la Unión a su cargo, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, consagrándose en este proyecto las normas de garantía de que deben disfrutar los empleados públicos. Y esta actitud es tanto más encomiable porque ya era tiempo de crear un verdadero estatuto legal que amparara a ese gran sector social, que calladamente y en la medida de sus funciones es sincero colaborador en la obra revolucionaria del gobierno".[18]

El 1 de septiembre de 1938, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República dijo:

"Congruente con la finalidad de arraigar en la conciencia pública la necesidad de un gobierno con funcionarios responsables que tengan como norma el respeto a la ley, la eficiencia en el desempeño de su cargo y la honestidad en el manejo de los fondos públicos, borrando toda situación de impunidad privilegiada frente al resto de los ciudadanos, se remitió a las Cámaras la iniciativa de Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que previene el artículo 111 de la Carta Fundamental".[19]

De manera más que evidente, el Presidente Cárdenas receló de la posibilidad de que un Estatuto de Carrera permita el ingreso, pero sobre todo la permanencia de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la tarea revolucionaria. Es una manera indirecta de señalar que le preocupaba la permanencia de funcionarios o sectores amplios de la burocracia que fueron incondicionales del proyecto callista. Sin embargo, al tiempo que consolida su posición, incorpora normas que

[17] *Los Presidentes de México ante la Nación*, *op. cit.* p. 88.

[18] *Ibídem*, p. 103.

[19] *Ibídem*, p. 128.

garantizan ciertos "derechos" a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que asegura la lealtad de estos grupos, aunque éstos no fueran necesariamente los más profesionalizados.

En la ceremonia en la que asume la Presidencia el general Manuel Ávila Camacho el 1 de septiembre de 1940, hace un señalamiento en el siguiente sentido:

"Deseo con toda franqueza y con ánimo persuasivo expresar a los servidores del Estado que los beneficios que les ha concedido el Estatuto Jurídico no pueden divorciarse de los intereses de la nación. La eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo".[20]

El 1 de septiembre de 1941, señaló:

"Por estimar que los hombres públicos debemos ser quienes con mayor diligencia cumplamos las leyes, se procuró que, acatando lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades, declararan lo que poseían al tomar posesión de sus cargos, todos aquellos funcionarios que estaban obligados a hacerlo. La Procuraduría recibió las manifestaciones...".[21]

El señalamiento que el Presidente hace permite entender que garantizar ciertos derechos a cambio de una cierta lealtad al proyecto político en turno, subordinó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación al servicio más de la tarea e institución que de las personas. "La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados de un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o las habilidades propias de un especialista".[22] Sin embargo, esas capacidades profesionales empezaron a ser necesarias de frente a una administración más compleja. De ahí que lo que cambie otra vez sea el énfasis, aunque se mantiene el mismo esquema; se pone en la búsqueda de disfunciones en las estructuras de las que se intenta desterrar duplicidades e ineficiencias planteadas desde una óptica formal que evidentemente imposibilitaron arribar a resultados satisfactorios. De ahí que sea hasta 1943 cuando se plantea la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios públicos, creándose una Comisión Intersecretarial encargada de suprimir aquellos servicios que no resultaran esenciales.[23] Se mantiene la preocupación por lograr que los funcionarios sean personas honorables.

---

[20] *Ibídem*, p. 211.

[21] *Ibídem*, p. 218.

[22] Mauricio Merino, "De la lealtad individual a la responsabilidad política", *Revista de Administración Pública*, No. 91, México, INAP, p. 9.

[23] Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976,* México, 1977, p. 24.

En su discurso al protestar como Presidente Miguel Alemán, señaló:

"Llevaremos a cabo una reorganización de la administración pública federal con el propósito de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto será la creación de las nuevas secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Las denominaciones de estas dependencias expresan en síntesis las funciones que les corresponderán".[24]

Adolfo Ruiz Cortinas al protestar como Presidente en 1952, dijo:

"La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública de México. Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores y al efecto, ya promoveremos ante vuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados para la imposición de castigos ejemplares".[25]

El 1 de septiembre de 1954, declaró:

"El Ejecutivo Federal enviará al H. Congreso en el actual periodo de sesiones, entre otras, las iniciativas de leyes de contenido social que siguen: Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación...".[26]

Y en su Informe de gobierno en el mismo año hizo alusión a que el Congreso había aprobado esa ley y la del Reconocimiento al Mérito.[27]

En 1957 se vuelve a hacer énfasis en los aspectos de la "defensa de derechos" creándose el Bloque de Unidad Obrera que agrupaba a las centrales de trabajadores más importantes y que resulta un antecedente del Congreso del Trabajo. Se crea la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, la que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el ISSSTE. En este Instituto se integró en 1971 el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y un año más tarde se reformó el catálogo de puestos para mejorar el escalafón y los tabuladores de sueldo. Se constituyó también el Fondo de la Vivienda, el FOVISSSTE. Estas decisiones culminaron «con la adición al artículo 123 de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son la base orgánica de la nueva situación de la función pública.

[24] *Los Presidentes de México ante la Nación*, *op. cit.,* p. 523.

[25] *Ibídem*, p. 772.

[26] *Ibídem*, p. 805.

[27] *Ibídem*, p. 843.

Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre: jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960. Posteriormente se publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)",[28] sobre la que se hará referencia más adelante.

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) para estudiar el funcionamiento de la administración pública y diagnosticar sus problemas. Un ejercicio de diagnóstico aparecía como una experiencia inédita, pero de manera obvia arrojó interesantes conclusiones. Guillermo Haro recoge las relativas al tema que nos ocupa: "Las disposiciones legales otorgan ciertamente garantías a los trabajadores al servicio del Estado, pero subrayó la inexistencia de un mecanismo normativo justo encargado de regular los principios y los lineamientos de una función pública moderna, conforme o bajo la cual se pudieran aplicar programas renovadores. Sobre el particular, determinó definir con claridad y modificar en su caso los objetivos del servicio civil de carrera, con el fin de dar entrada a una política congruente que respondiera a los requerimientos de la burocracia, tendiente a abarcar los diferentes aspectos de la relación de los trabajadores del Estado, con el interés de dar unidad a la actitud del gobierno frente a sus servidores".[29]

El 1 de septiembre de 1966, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz anunció:

"El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito sus tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas viejos y gastados respecto de la moderna técnica de administración. Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen se trata de hacer una administración pública moderna, ágil, eficaz, que sirva mejor a los intereses del país".[30]

El Presidente Luis Echeverría expide dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971 en los que se sentaron las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública.[31] El

[28] G. Haro Bélchez, *op. cit.,* p. 52.

[29] *Ibídem*, p. 53.

[30] *Los Presidentes de México ante la Nación*, *op. cit.,* p. 1354.

[31] El programa se identificó como Base para el Programa de Reforma Administrativa.

órgano rector de las acciones derivadas del programa fue la recién creada Dirección de Estudios Administrativos que después pasó a dirección general. Se expidió otro Acuerdo el 25 de junio de 1971 en el que se ordenaba promover la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado. En 1972 se expidió un acuerdo más en el que se estipulaba la semana laboral de cinco días. En ese mismo año (1972) se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal como "un mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la administración de personal, que procuraría aumentar la eficiencia en el servicio y en el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas".[32] En 1975 se adicionó el artículo 42 bis a la LFTSE estableciéndose el derecho a aguinaldo y el último párrafo del artículo 35 para fijar junto con la FSTSE, sobresueldos de acuerdo con zonas geográficas. El servicio exterior vuelve a ser objeto de atención creándose también en 1975 el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para que la Secretaría de Relaciones Exteriores contara con un organismo que formara sus cuadros.[33]

Se integraron órganos colegiados en los que participaban representantes de las distintas dependencias como los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, además del grupo de oficiales mayores. En ese año se incorporó a la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elaboró el Catálogo de Empleos de la Federación, el cual presentó problemas debido a que confundió la unidad de trabajo con el trabajador. No definió los requisitos del puesto y las diferencias respecto a las plazas, ni tampoco aclaró las diferencias entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas.[34]

El gobierno del Presidente José López Portillo propuso, si cabe, en el mismo tenor que el anterior, un plan aún más ambicioso, el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982. Encomendó su puesta en marcha a la Coordinación General de Estudios Administrativos que apareció con funciones ampliadas para sustituir las que tenía la Dirección General de Estudios Administrativos, que desapareció. En uno de los subprogramas se pretendía "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funcionarios para contribuir a la consecución de los objetivos y metas

[32] Secretaría de Programación y Presupuesto, *Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera Administrativa en México*, México, 1984, p. 19, citado por G. Haro Bélchez, *op. cit.*, 55.

[33] *Ibídem*, p. 805.

[34] Apartado elaborado tomando como referencias: Omar Guerrero, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985 y Margarita Chávez Alcázar, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, 1985.

del gobierno federal".[35] Más tarde la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal sufrió adecuaciones para hacerla consistente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 1976. Como muestra evidente de la importancia que concedió a la necesidad de reformar la administración pública se expidió un acuerdo presidencial el 13 de marzo de 1976, en el que se ordenó establecer una coordinación mejor entre las dependencias y el ISSSTE para el desarrollo de programas en esa materia.

De esta manera implícita se difiere el proyecto de un servicio civil de carrera para aquellos funcionarios no incluidos en la legislación laboral vigente. Lo que va a dar como resultado que la preocupación en esta materia se centre en el establecimiento de escalafones a los que se les identificó como funcionales e intercomunicados, así como en la puesta en marcha de instrumentos básicos para su cabal operación, los catálogos de puestos y los tabuladores. En su primer informe de gobierno el Presidente dijo:

"Para aproximamos a un justo servicio civil de carrera se está avanzando en el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones".[36]

Un primer resultado fue entonces el Catálogo de Empleos de la Federación "cuya versión de 1976 fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública...".[37] Posteriormente se expidieron dos acuerdos presidenciales, el del 28 de enero de 1977 y el del 14 de febrero de 1978, en los que se establecieron algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos. Con estos esfuerzos se "pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, propiciando el establecimiento de mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción del personal, fundamentando técnicamente la política salarial del Estado, basada en remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades iguales, olvidó por completo la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado: la implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición, que rechazara por completo al actual *spoils system* o sistema de despojo que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a la militancia partidista".[38]

---

[35] Secretaría de la Presidencia*, Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982*, México, 1976.

[36] José López Portillo. *Primer Informe de Gobierno*. Talleres Gráficos de la Nación, 1917.

[37] O. Guerrero, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, *op. cit.*, p. 414.

[38] G. Haro Bélchez, *op. cit.,* p. 59.

Como aconteció en gobiernos anteriores, se acudió al expediente de la enmienda administrativa a falta de una ley, pero sobre todo se atendieron cuestiones secundarias y de manera dispersa, para ir adecuando la situación que tenían los trabajadores al servicio del Estado con exigencias que empezaban a estar muy por encima de las que sólo garantizaban lo derechos laborales, por muy importantes que estos sean. Tampoco se tiene claro si ha sido una exigencia sentida por parte de quienes no han logrado tener garantías de permanencia, ascenso, y sobre todo retiro, esto es los trabajadores identificados como de confianza, aunque sus privilegios en términos de otros sectores han sido tan claramente superiores que quizá esto haya diferido un reclamo que pudo llegar a convertirse en presión.

En 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública dependiendo de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la que encaminó sus tareas de una manera quizá un poco más decidida para poner en marcha un servicio de carrera.

El Presidente afirmó que se debería también dar prioridad:

"...al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación".[39]

Al parecer el gobierno en turno tenía en mente los límites que habían tenido medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. Primero, impulsó la idea de contar con un Catálogo de Puestos que corrigiera los problemas del que existía hasta entonces, que tenían que ver con el hecho de que su estrecha vinculación con el presupuesto al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, hacía que resultara demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y peor aún con los requisitos para ocuparlos. Además el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la "buena voluntad" del jefe.[40] El Catálogo de Puestos del Gobierno Federal de 1982 contaba con 1,600 fichas o cédulas de descripción de puestos, agrupadas en 110 ramas que establecían las características que las identificaban. El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó –además– la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil,

[39] Miguel de la Madrid Hurtado, "Modernización de la Administración Pública", *Cuadernos IEPES*. México. Talleres Gráficos de la Nación, 1982, p. 8.

[40] Tomado de G. Haro Bélchez, *op. cit.,* p. 60.

a la que se le definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.[41] Incluso se publicó un año después el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en el que se especificaron su integración y funciones.[42] La Comisión tuvo el específico encargo de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban comisiones *ad hoc* encargadas de desbrozar ese camino. El Presidente en el momento de la instauración de la Comisión y a manera de explicación de porqué se incluía también al personal de base, señaló:

"Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país".[43]

Para 1984 se contaba ya con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas para seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. Con este proyecto aprobado se pensaba contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo.[44] A pesar de contar con un marco jurídico o de operación mucho más afinado que en los esfuerzos anteriores y de que la FSTSE tuvo una participación formal, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concreción se atribuyó, de manera por demás paradójica, a la resistencia que opuso la FSTSE. En la ortodoxia de los ejemplos de servicios civiles de carrera no se incluyen a los trabajadores de base. En el caso mexicano, dejarlos fuera estaría significando renunciar a una oportunidad quizá inédita de "sanear" ese sector, buscando por diferentes medios que se pusieran en marcha de manera gradual, primero mecanismos para compactarlo, por ejemplo por medio del llamado "retiro voluntario", y más adelante poder instrumentar decisiones que sirvieran para incidir en una cierta profesionalización de los que quedaran. Juan Pablo Guerrero argumenta que hubo dos razones para decidir darle esta participación formal a la FSTSE, la primera, es que incorporarlos implicaba hacer modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, asunto complicado porque pondría en evidencia el cambio de prioridades que el Estado y el gobierno estaban asumiendo como respuesta, si se quiere al evidente desgaste que presentaba el modelo anterior. Y la segunda, es que un cambio de esta

[41] D.O., 29 de junio de 1983.

[42] D.O., 19 de junio de 1984.

[43] Citado por Carlos Sierra Olivares. "Servicio civil de carrera en México". Documento presentado en la *VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal; del Istmo Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala*, 5-9 de agosto 1996, Guatemala, p. 188.

[44] Jesús Armando Tiburcio. "Relaciones laborales en el sector público". *Documento de Trabajo,* núm. 37, Friedrich Ebert Stigung, México, 1992, p. 32.

naturaleza –por más paradójico que resulte– no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores.[45]

Del proyecto mencionado que la Comisión llegó a formular, Juan Pablo Guerrero opina que era un proyecto bastante sistemático que proponía un servicio civil controlado centralmente. Pero que fue rechazado por la Federación de Sindicatos por considerarlo demasiado duro, con un único formato de condiciones de trabajo. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley, con el "respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores".[46] En una palabra no había condiciones para modificar la LFTSE. No puede dejar de señalarse que el deterioro económico por el que el país atravesó en esos años, fue una razón importante para modificar las prioridades teniéndose que desviar estos propósitos y supeditarlos a la urgencia de la crisis económica. "Antes de la crisis, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala a lo largo de los años de trabajo. A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados pactos económicos, vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones de caída real de los salarios de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los superiores. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados".[47] De hecho, en 1985 se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado, entre los que desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial; sus funciones pasaron a la –a partir de ese momento– Dirección General de Servicio Civil, con lo que perdió tanto atribuciones formales como peso político.

En ese gobierno se creó también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que corrobora el supuesto de que la preocupación por la honorabilidad de los funcionarios va siendo casi supletoria de la idea de que pudiera contarse con un sistema que permitiera el acceso y permanencia de funcionarios profesionales. Al transcurrir el tiempo, se desarrollaron y fortalecieron las prácticas que alejaban a la función pública mexicana de un comportamiento profesional, volviéndose un problema al acumularse un cierto desprestigio que empezó a ser –incluso– señalado como grave por la opinión pública. De ahí que se le confiera rango de secretaría a un organismo que opera bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o, en su caso, de corrección. Se vuelve el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que se vuelve a reformar.

En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno de Carlos Salinas hay un evidente retroceso al menos en el nivel de discurso. El documento señala:

[45] J. P. Guerrero, *op. cit.,* p. 15.

[46] Ídem.

[47] Ídem.

"El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones".[48]

En 1992, se publicó el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién suprimida SPP. Se instituyó en Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), añadiendo a la Ley del ISSSTE la fracción que lo regula. Se volvió a reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ante la falta de una ley que regule el sistema de manera integral fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos, experiencias desiguales pero que introducen elementos para contar con cuerpos especializados y profesionales.[49]

El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante ese gobierno. El proyecto se integró a uno más amplio, el identificado como reforma del Estado. El sindicato propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base encaminadas a romper la rigidez de los tabuladores. Se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se establecieron plazos, estrategias y programas para ponerlo en operación. El gobierno se comprometió, asimismo, a rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones, sin que esto implicara romper los pactos que exigían tanto congelamiento de los salarios como alzas moderadas. El gobierno concluyó sin que se hubiera cumplido el ofrecimiento. El gobierno que entraba sufrió un importante descalabro económico a los veinte días de su llegada, lo que postergó indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la rezonificación de los salarios de los trabajadores de base.[50]

El Presidente Ernesto Zedillo propuso como parte de su Plan Nacional de Desarrollo un programa específico identificado como Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP). Se partió de un diagnóstico en el que se reconoce que existía una desvinculación entre plaza y salario, lo que genera un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación, la que junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades quedó como rehén de la política de protección salarial y se

[48] Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 47.

[49] Véase María del Carmen Pardo. "Un testimonio de modernización en la administración pública, Visión multidimensional del servicio público profesionalizado, Ricardo Uvalle y Marcela Bravo (comps.), México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp. 63-86.

[50] J. P. Guerrero, *op. cit.,* p. 16.

convirtió en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE para distribuir "beneficios" a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose su propósito original. De hecho, como se señaló párrafos arriba se creó incluso un instituto dentro del ISSSTE cuyos programas podrían calificar como de capacitación, pero no resistirían una prueba de sus resultados en términos de impacto en el mejoramiento personal y profesional de los funcionarios en particular, y de la función pública, en general.

El diagnóstico incluido en el PROMAP indica que: el servicio civil prácticamente no existe en la administración central; ha aumentado el número de plazas en áreas adjetivas, y que en otras ha habido reestructuraciones. El resultado es que si bien hubo un leve decremento en el sector central, en el paraestatal se registró un leve incremento de 1.5% anual. Existen altos índices de rotación, lo que se traduce en aumento de costos de aprendizaje y administrativos. Las deficiencias no logran corregirse con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que no se aplica o se aplica de manera tan selectiva que pierde su sentido.

Dentro del PROMAP se planteó como uno de los principales objetivos del Subprograma titulado "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" el de:

"Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo... Así como Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad".[51]

Una vez más se propuso que se pusiera en marcha un servicio, ahora identificado como servicio profesional de carrera, para garantizar que se volvieran más rigurosos los mecanismos de ingreso, y con ello lograr que hubiera mayor consistencia entre la responsabilidad del puesto y las capacidades de la persona. Una cuestión importante en este programa es el tema de la evaluación que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Esto se ligaría con el otorgamiento de estímulos económicos, además de establecer condiciones de retiro. Este plan incluso incluía una detallada programación de las actividades que se tendrían que llevar a cabo para cumplir con el compromiso de contar con un esquema de servicio profesional de carrera; se establecía finales de 1997 como fecha límite.[52] No se tuvo el éxito

[51] Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, 1995, p. 64.

[52] PROMAP 1995-2000. D.O. 28 de mayo de 1996, pp. 50-80.

esperado y el proyecto de ley y el sistema de servicio civil volvieron a quedar pospuestos, asunto que analizaremos en el apartado dedicado a problemas de índole política.

De manera adicional en el PROMAP también se planteó como estrategia el establecimiento de "una estrecha relación entre la Secretaría de la Contraloría (a la que partir de este gobierno se le agrega de Desarrollo Administrativo, SECODAM), y la SHyCP. Además de considerar la opinión del sector académico y la FSTSE para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal".[53]

Entre 1996 y 1997 la SHyCP, específicamente la Unidad de Servicio Civil (USC), elaboró un completo Modelo para la Instauración del Servicio Civil de Carrera y preparó el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Asimismo diseñó un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH), que representa un conjunto de acciones integradas en un sistema único para automatizar funciones respecto a temas como: control presupuestal, administración de recursos humanos y pago de nómina.

Profesionalización o cooptación

Es evidente que la preocupación central de los gobiernos de la posrevolución pero también de los contemporáneos fue el control político como recurso fundamental para la estabilidad y la gobernabilidad. Resulta, entonces, consistente que no se tuviera una clara preocupación por contar con cuadros profesionales en el sentido estricto del término. El partido oficial aparecía como la fuente más adecuada para proveer de los cuadros que la administración pública necesitaba, garantizando, si no capacidad y eficiencia en el cumplimiento de las distintas responsabilidades, al menos lealtad. La movilidad se daba entre los mismos de la ya para entonces "gran familia revolucionaria",[54] situación que ayudaba a no requerirse una carrera que, entre otras cosas, podría entorpecer ese estilo de movilidad que resultaba, sin duda, funcional para la simbiosis que se dio entre gobierno y partido oficial.[55]

De ahí que los esfuerzos se encaminaran, entonces, hacia la defensa de los derechos laborales y de los intercambios con las cúpulas sindicales de apoyos por privilegios. En 1960 se reformó el artículo 123, adicionándosele el apartado B que cubría los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en el gobierno del Distrito Federal y en los llamados Poderes de la Unión. El apartado estableció derechos sobre jornada de trabajo, salarios, descanso, vacaciones, suspensiones, ceses, escalafón, seguridad social,

[53] Haro Bélchez, *op. cit.,* 71 (el paréntesis es mío).

[54] Tema estudiado por Roderic A. Camp, Peter Smith, Rogelio Hernández y Francisco Javier Morales Camarena.

[55] Véase José Luis de Jesús García Ruiz, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México". Documento de Trabajo, núm. 50, México, CIDE. s/f, p. 14.

conflictos laborales y derecho de asociación. En 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) como reguladora del apartado B, en la que se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y base. En el artículo 5° de esta ley se señala que son trabajadores de confianza los que forman parte de la planta de la Presidencia y los que necesitan de la aprobación expresa del Presidente. Y dentro del Poder Ejecutivo, los que en cada dependencia y entidad se encuentren en el apartado B y que desempeñen funciones de dirección: directores generales, subdirectores, jefes de departamento, de área y adjuntos, personal encargado de tareas de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos y valores; auditores; los que tengan injerencia en el control directo de adquisiciones; quienes tengan la representación de las dependencias; los encargados de almacenes e inventarios; trabajo de investigación científica, consultoría o asesoría de los niveles superiores. Asimismo, personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantías, agentes del ministerio público federal y del Distrito Federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas. En el artículo 6° se consideran trabajadores de base a los que no están incluidos en el 5°.

La característica distintiva de este último grupo es que son inamovibles. El problema se presentó con los trabajadores de recién ingreso, puesto que la interpretación que se hacía iba en el sentido de que la inamovilidad se daba a partir de establecer una relación permanente, lo que no resultaba necesariamente así pues apareció la posibilidad de plazas de "supernumerarios" o trabajadores a lista de raya.[56] Por lo que fue necesario que los tribunales expresaran: "Los seis meses que se exigen para que un trabajador de nuevo ingreso adquiera el derecho a la inamovilidad en un puesto, debe contarse a partir de la fecha en la que el trabajador fue designado en forma definitiva, sin tomar en cuenta el tiempo laborado como provisional o interino".[57] En 1970 se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del propio artículo 123, que sustituyó a la existente desde 1931. Un problema adicional es que los trabajadores de algunos organismos del llamado sector paraestatal estaban y están amparados por el apartado A, lo que vuelve aún más complejo el tema de los derechos laborales.

---

[56] Dependiendo del tipo de relación y la temporalidad con la que se establece el compromiso de trabajo, los trabajadores pueden clasificarse en trabajadores a lista de raya o supernumerarios. La duración de la relación laboral se estipula en un contrato en donde se especifica la obra a ejecutar y el plazo. Los nombramientos pueden ser: interino (los que cubren una vacante por no más de seis meses), provisional o definitivo (no se conoce con precisión cuando se vuelven merecedores de este tipo de nombramiento), por tiempo fijo u obra determinada. Pueden ser también trabajadores temporales y pueden considerarse como tales los que están bajo la categoría de lista de raya, los que no tienen un nombramiento por obra determinada, por un tiempo fijo, supernumerarios, y a veces hasta los provisionales e interinos. Un trabajador supernumerario no se puede considerar invariablemente como de confianza, pero tampoco puede ser despedido sin que medie una razón satisfactoria.

[57] Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Laudo Exp. 11/48, México, D.F.

Al paso del tiempo empezó a resultar complicado contar con una regulación laboral llamémosle "dura" para normar las relaciones con los trabajadores del Estado. Es por ello, que durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, se reforma el apartado B, señalándose que "…la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado". Sin embargo, las reformas permitieron la incorporación de los trabajadores de las administraciones estatales y municipales, que habían quedado excluidos en la primera versión.

Tanto en el apartado B del artículo 123 como en la ley reglamentaria, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación de manera prácticamente equivalente. Aunque en el artículo 108 constitucional se señala qué funcionarios pueden ser sujetos a juicio político, sigue sin haber una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos; se tiende a hacer equivalentes a los llamados de confianza y de base, aunque formalmente existan distinciones puesto que los de base son los únicos cuyos derechos están consignados por ley. En el artículo 128 constitucional, por ejemplo, se establece: "Todo funcionario público sin excepción antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". En cambio en el artículo 89 en su fracción III hay una referencia a las facultades del Presidente para "Nombrar y remover a los demás empleados de...". Andrés Serra Rojas expresa: "En el estado actual del tema a las categorías se les ha comprendido bajo el rubro de "trabajadores del Estado" con idénticas características. En verdad no se le ha dado ninguna importancia a la distinción, aunque existen empleados más importantes que los funcionarios".[58] Para los trabajadores de base, el hecho de contar con una plaza significa que tienen acceso a prestaciones y garantías similares a los de los países que cuentan con servicios civiles. Para los de confianza, (que podrían tener alguna equivalencia con el grupo de lo que en otros países se identifica como *senior service*), cuya plaza, en este caso, presupuestal, les da acceso a prestaciones, pero no les garantiza estabilidad en el empleo, ya que su permanencia va a depender de la voluntad de los jefes o de la permanencia del grupo al que se pertenece.[59] Los trabajadores de base tienen muy escasas expectativas de promoción o de hacer algún tipo de carrera profesional, mientras que los de confianza tienen que tomar las decisiones, además de tareas operativas, el control de los recursos y su asignación.[60] Los primeros tienen garantizada de manera plena la

[58] Citado por Guillermo Haro Bélchez. *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública*, México, Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988.

[59] J. L. García Ruiz, *op. cit.,* p. 15.

[60] Los datos aproximados arrojan que hay un total de 3.000,000 de trabajadores al servicio del Estado, incluyendo el magisterio; de éstos 300,000 son identificados como de confianza.

permanencia, pero tienen fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los de confianza ocupan los puestos medios y altos, gozan de mejores niveles de ingreso pero carecen de estabilidad laboral.[61]

Es evidente que la falta de definición ha sido de alguna manera intencional. Primero, bajo un esquema corporativo como el que surge en México y que se consolida durante el cardenismo, no parece ser necesario un sistema de profesionalización que, en el mediano plazo, pudiera alterar los equilibrios y sobre todo amenazar los privilegios adquiridos por importantes sectores de la burocracia. De ahí que sea justamente Cárdenas el que recele de este tipo de esquemas y promulgue el Estatuto que normará los derechos de los trabajadores de base, los que también aparecen en esos años identificados como tales. A partir de ese momento se van a sobreponer esquemas claramente referidos a derechos laborales con los propósitos de modernización y profesionalización, quedando éstos últimos subordinados a los primeros. Esta situación se agudizó con el tiempo al generase compromisos económicos como los resultantes del retiro. El otro tema sensible es el del reclutamiento y selección, ligados a los canales de llegada, permanencia, ascenso y despido, como fueron el partido, pero también la propia administración pública. De ahí que hayan sido esos dos aspectos los menos desarrollados en las diferentes propuestas formuladas. Las referencias sobre estos temas van a hacerse respecto al genérico y confuso universo en el que nunca se sabe si se intentan hacer cambios en el grupo de trabajadores llamados de base o si estos cambios también impactarán a los de confianza. La ambigüedad parece arropar las propuestas que se suceden durante décadas, pero teniendo como una especie de tarea pendiente la instauración de un el servicio civil. Más que un propósito renovador parece evocarse como un remedio para quizá detener el deterioro en un grupo y garantizar mejores rendimientos en el otro, sobre todo frente al creciente cáncer de la corrupción. Además se entra a una experiencia nueva: la alternancia en el poder, situación que sin duda presiona hacia una necesaria profesionalización de la función pública, al dejar de ser “propiedad” de un solo partido. Una manera de responder a estas exigencias sin hacerlo con un compromiso tan claro como la instauración de una carrera de servicio público, fue centrando la atención en una modernización de tipo más estructural, suponiendo que las ineficiencias provenían de disfunciones en el aparato administrativo, aunque paradójicamente se reconociera que era el funcionario la pieza clave en cualquier propósito de mejora o cambio.

Problemas de política o de políticas de pasillo

Respecto a que problemas de índole política pudieron entorpecer la puesta en marcha de un servicio civil de carrera, habría que decir que

[61] J. P. Guerrero, *op. cit.*, p. 12.

se han dado todo tipo de explicaciones que parecen ser sobre todo justificaciones. Por otra parte la memoria institucional es terriblemente raquítica al tratar de integrar las piezas para explicar ‘’fracasos” en el diseño y puesta en marcha de políticas. Los registros puntuales se hacen sobre las propuestas, creaciones, en síntesis sobre los “éxitos”, al menos los de carácter formal. Uno de los métodos para documentar trabas y resultados poco satisfactorios, pueden ser las entrevistas con los actores directamente involucrados, pero es un camino que en México se explora poco dado la cerrazón que normalmente existe en los círculos oficiales para abrir archivos, documentar experiencias y permitir el conocimiento de opiniones y puntos de vista de quienes son los responsables de formular las políticas.

La puesta en marcha de un sistema de servicio civil de carrera durante el gobierno de Ernesto Zedillo enfrentó algunos problemas políticos, pero sobre todo fue rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios. Al desaparecer la SPP algunas atribuciones relacionadas con la modernización administrativa pasaron a la SHyCP, notablemente la referida a la aprobación de cambios en las estructuras de organización y número de plazas; atribución que en momentos de ajuste y recortes presupuestales adquiere una dimensión política de suma importancia. Otras, pasaron a ser responsabilidad de la SECODAM a quien se le confirió la modernización de la administración pública en un sentido llamémosle general. Una de las estructuras que heredó la SPP a la SHyCP fue la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo (en la que se integran las funciones de las desaparecidas direcciones generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles). En junio de 1996 se transformó en Unidad de Servicio Civil (USC) dependiendo de la Subsecretaría de Egresos que sería la encargada de cumplir con las metas establecidas en el PROMAP, al menos respecto al compromiso de establecer un esquema de servicio profesional de carrera. Esta decisión se justificó en el sentido de señalar que la Subsecretaría de Egresos controlaba las partidas presupuestales que apoyarían cualquier cambio de esta naturaleza. Es evidente que esta división que quedó consignada en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al iniciar el sexenio, no resultó una fórmula afortunada dado que dos secretarías compartirían tareas alrededor de funciones de la misma naturaleza. Pero puede aparecer como ejemplificativa de un problema de fondo y que tiene que ver con concepciones distintas sobre lo que el país debe ser y sobre los alcances y contenidos del proceso modernizador de la administración pública. Dejar en la USC la iniciativa del servicio civil garantizaba su viabilidad técnica, puesto que estaba “amarrada” a los recursos presupuestales que en buena medida se han convertido en el eje alrededor del cual se articulan una buena cantidad de políticas en momentos de austeridad. Pero no garantizaba su viabilidad en el sentido, por ejemplo, de incluir

propuestas tendientes a institucionalizar privilegios de un sector de la burocracia que, si bien no los tiene garantizados por ley, hace uso de ellos de manera evidente, situándose con ello muy por encima de otros muchos sectores sociales que no disfrutan de dichos privilegios y que no tienen como misión servir a la sociedad, situación que, sin duda, generaría resistencias.

Pero la propuesta de servicio civil se ve entorpecida –además– por diferencias personales que si bien pudieron haber tenido su origen en la incorrecta distribución de responsabilidades, fueron endureciéndose hasta convertirse en un obstáculo incluso de mayor peso.[62] Juan Pablo Guerrero señala a propósito de estas diferencias que "Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), corresponde a la SHyCP elaborar la ley, pero antes de ser una iniciativa formal, debe contar con el visto bueno de la SECODAM. Esto vino a dificultar significativamente las cosas, pues el proyecto tenía que ser el fruto de los acuerdos entre dos secretarías, lo cual se revelaría como conflictivo".[63] Este conflicto tuvo –además– como antecedente el que la SECODAM solicitó a la SHyCP la aprobación de cambios en su estructura orgánica para darle rango de Subsecretaría a la Dirección General de Desarrollo Administrativo encargada de proponer reformas y modificaciones para el mejoramiento de los rendimientos de la gestión pública y de los recursos humanos; justificándose a partir del hecho de que a la propia secretaría se le había agregado la responsabilidad de la modernización administrativa. La solicitud no llevaba sustentada la necesidad del cambio, dado que se repitieron las responsabilidades que le habían correspondido a la Dirección General. El dictamen técnico de la SHyCP negó la solicitud, pero como una muestra de capacidad de negociación política, sugiere su transformación en Unidad de Modernización, que es como finalmente queda consignada en la ley. La decisión estuvo amparada en un dictamen técnico pero esto no impidió que se generara una relación difícil entre ambas dependencias, o mejor dicho entre los funcionarios responsables de las áreas involucradas, la Unidad de Modernización y la Unidad del Servicio Civil. Debido a otro tipo de consideraciones el titular de la Unidad de Modernización es promovido a rango de subsecretario, ocupando la correspondiente a la de Contraloría Social; sin embargo, continuó teniendo injerencia en las tareas relativas a la modernización administrativa y en particular al tema de servicio civil.

La Unidad de Servicio Civil invirtió un año en la formulación del modelo y en la propuesta de la iniciativa de ley y dos en la negociación con la

---

[62] Agradezco la apertura y confianza de un funcionario que me concedió varias entrevistas a partir de las cuales pude reconstruir la explicación que expongo en este apartado. Como señalé esta es una situación poco común.

[63] J. P. Guerrero, *op. cit.*, p. 17.

SECODAM para ajustar la propuesta.[64] Como se señaló el compromiso establecido en el PROMAP exigía que esta propuesta se asumiera como responsabilidad compartida. El conflicto es intenso en el debate y desgastante en el tiempo. Tres años después la propuesta es sancionada al más alto nivel: el Presidente solicita consensuarla con otros actores: la FSTSE, la cúpula del partido oficial y con el Congreso.[65] Con la FSTSE se avanzó hasta un 75% la negociación, quedando pendientes temas importantes como el papel que jugaría esta federación en la puesta en marcha de un sistema como el que se proponía, además de algunos temas sensibles cómo era el de la ocupación de plazas cuyos titulares hubieran solicitado licencias. ‘’No parecía que estos asuntos detuvieran el proyecto, al contrario la relación con ellos era muy buena y podíamos haber llegado a un acuerdo”.[66]

Una vez que es superado el problema mayor, el proyecto enfrentó circunstancias adversas. Primero, no se quiso que se sometiera a la aprobación de las cámaras puesto que se acaban de aprobar los “candados” en la XVII Asamblea del partido oficial, temiéndose que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho de que el partido endurecía sus requisitos de “promoción” y la administración los flexibilizaba. En las elecciones de 1997 para diputados federales el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara

[64] Los motivos de conflicto entre las dos secretarías Juan Pablo Guerrero las resume de dos tipos: en el primero estaban las distintas “concepciones” de lo que debería ser el servicio civil y que reflejaba la reticencia de una secretaría al ver que la otra iba a acrecentar su capacidad de control sobre el personal administrativo de la Federación. Si bien la SHyCP tenía una gran ascendencia sobre la burocracia al controlar los aspectos presupuestales, Secodam había venido ganando espacios al controlar procesos vinculados con la verificación del cumplimiento de normas, procedimientos de lucha anticorrupción, reglas para la adquisición patrimonial, vigilancia de la observación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos. La rivalidad entre ambas secretarías no era nueva y la controversia que nos ocupa puso en juego la posibilidad de controlar el personal burocrático, lo cual no era un botín menor. El segundo tipo de diferencias tenían que ver con los contenidos de la propuesta: porcentaje de personal que salía del esquema de carrera para dejarse a la “libre designación”; el problema de la inmovilidad que la FSTSE reconocía como una “conquista social irrenunciable” y que los funcionarios de la USC proponían “negociar” a través de un esquema de “competencia permanente”, alternativa que no convenció a los de la Secodam. Estos además reconocían como ventaja la “informalidad” de algunas reglas creyendo en la flexibilidad; mientras que los de la USC lamentaban que esas reglas no escritas, hubieran provocado resultados con calidad indeseable. La Secodam calificó como “Rígida” la propuesta de la SHyCP y como un fin en sí misma. La Secodam pugnaba por un proyecto flexible, acorde con la complejidad de cada sector gubernamental y que rescatara las características eficaces de la burocracia mexicana. J. P. Guerrero, *op. cit.*, pp. 22-33.

[65] Esteban Moctezuma en ese momento Senador lanza una iniciativa titulada: *Profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada* el 28 de abril de 1998. Dos semanas después el senador Moctezuma fue nombrado Secretario de Desarrollo Social, con lo que la iniciativa quedó sólo en eso, véase Juan Pablo Guerrero, *Consideraciones sobre la Instauración del servicio civil en México*, Presentación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 21 de mayo de 1991 (mimeo), p. 18.

[66] Ideas resultado de la entrevista mencionada.

Baja, lo que también significó un importante obstáculo para que la iniciativa fuera enviada para su discusión y eventual aprobación. Finalmente llega a la Cámara un paquete de leyes de contenido financiero que se prestaron a una fuerte controversia, lo que desalentó el último intento para someter la del servicio civil a discusión.

Frente a ese panorama, los promotores del modelo, iniciaron algunos cambios por la vía administrativa, al igual que se habían hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido también encontraron obstáculos infranqueables. Son cambios importantes que quizá allanen el camino para el futuro.[67] Por medio de normas se trabajó durante el periodo

[67] Estos cambios ocurrieron en los aspectos siguientes: a) Tabulador de Salarios. A partir de 1995 se diseña y pone en práctica un tabulador más flexible; rompía con la rigidez del anterior en el que a cada nivel jerárquico le correspondía un sólo nivel salarial al asignar diversos niveles salariales para un mismo nivel jerárquico. Con ello se posibilita mejorar salarialmente sin que esto implique cambiar necesariamente a un nivel jerárquico superior. Para implantar este tabulador se requirió el adelgazamiento de las estructuras de las dependencias para que estuvieran en posibilidad de sufragar el costo de las nivelaciones. La USC expidió normas para la aplicación de estímulos, con lo que se contrarrestaba la práctica de otorgarlos discrecionalmente. b) Estímulos. Los estímulos se ligaron a productividad, eficiencia y calidad en el desempeño. A fin de evitar la discrecionalidad el monto superior no podía exceder a un 75% del valor hipotético que se obtuviera al otorgar el estímulo total permitido a los servidores públicos con derecho al mismo. Se avanzó en el registro automatizado de los estímulos, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados y en 1999, se redujo a un 65% el valor hipotético fijado. Respecto a la c) Integración de Percepciones se propuso que una proporción del estímulo autorizado para cada puesto a la compensación garantizada a fin de mantener constante el sueldo tabular y evitar repercusiones en el déficit actuarial del ISSSTE. Esto obligaba a que este monto de estímulos fuera sólo del 5% de las percepciones totales de los servidores públicos. Con ello se resolvió la diferencia existente en los montos de los estímulos para cada nivel jerárquico, quedando una sola curva salarial para toda la administración pública centralizada. Más tarde (1999) se llega a reducir a un 20% el monto de estímulos en relación con el sueldo. Este esfuerzo inscrito en las recomendaciones de la OCDE obliga a dar transparencia y modernizar el sistema de estímulos. d) Valuación de Puestos. En junio de 1999 la USC emitió la norma que establece el Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Federal para establecer una relación equitativa (objetiva) entre el valor del puesto y sus funciones. Esta emisión de la norma se acompañó de un proyecto para apoyar a las dependencias en el propósito de establecer el sistema de evaluación del desempeño que, serviría para: otorgar el estímulo, el ascenso, de nivel salarial y la detección de necesidades de capacitación. Se incluyeron guías de diferente grado de complejidad, desde la identificada como “Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias”, hasta la que se conoce como “Evaluación de 300 grados”. e) Capacitación. En junio de 1999 se presentó a las dependencias un proyecto de Norma que establece un esquema general de capacitación que incluye acciones sistémicas e integrales y que se vinculen con los objetivos de las instituciones. f) Separación. En 1998 la USC diseñó y puso en marcha el Fondo de Separación Individualizado que cumple con un triple propósito: servir como mecanismo de ahorro, reconocer la antigüedad ante la posible separación y complementar la pensión del ISSSTE. La propuesta consiste en que el gobierno aporta un monto igual al que aporta el trabajador que va desde el 2 hasta el 10% del sueldo mensual. También elaboró un Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores de “Mando” de la Administración Pública Federal en el que se establece un sistema de compensación que incluye: sueldo, estímulo y prestaciones; el tabulador

comprendido entre 1997 y 1999, operando, por ejemplo, desde 1998 el seguro de separación que a la fecha ampara a 33,000 funcionarios. Los responsables de la propuesta insisten en la necesidad de contar con una ley dado que los funcionarios que no quedan protegidos por la legislación laboral, no tienen derechos y éstos deben quedar consignados en un instrumento que exija obligatoriedad en su cumplimiento.[68]

Llama la atención que contar con un servicio civil de carrera sea, de nueva cuenta, un tema retomado por al menos tres de los candidatos que estuvieron en campaña para llegar a la Presidencia. Cabe, entonces, la pregunta inicial del trabajo: ¿tiene alguna viabilidad política una oferta de esta naturaleza? A pesar de seguirse reconociendo la importancia de que en México se cuente con un sistema de servicio civil que permita superar lógicas construidas en un modelo de intercambios que en nada favoreció la profesionalización, en el contexto descrito en el cuerpo central del trabajo, que condiciones diferentes existen ahora de las de hace sólo seis años, para que esta oferta se convierta en un proyecto viable. La pregunta que cabe hacerse es si las condiciones que se han traducido en obstáculos podrán cambiar, lo que quiere decir que, por un lado, se tendría que reformar la legislación laboral si de lo que se trata, como en la propuesta del gobierno zedillista, es contar con una carrera de servicio civil que incorpore a los llamados trabajadores de base, para que efectivamente se pudieran preparar mejor y contribuir a profesionalizar la función pública. Y, por la otra, garantizar derechos a partir del establecimiento de "reglas formales" para los funcionarios llamados de confianza. Pero por el otro, y sin desconocer que fueron fundamentales las diferencias en la concepción del modelo de servicio civil, hoy día quizá esto resulte aún más complicado. Se tendría que acortar la distancia que separa las actuales concepciones del modelo, pero no sólo de servicio civil sino incluso del país al que se aspira. A partir de esta definición de fondo se empezaría a diseñar

de sueldos se compone de siete grupos desde subsecretario de Estado hasta jefe de departamento; el sueldo lo componen dos conceptos: sueldo base y compensación garantizada la que se otorga de manera regular y se vincula al valor del puesto y al nivel salarial, se integra una tabla de grados de responsabilidad lo que permite una evaluación de desempeño que se refleje en un ascenso de nivel salarial, sin pasar a ocupar otra plaza. Hay ascensos de grado que es en el nivel horizontal, esto es, uno de mayor responsabilidad sin que necesariamente implique ascenso en la jerarquía ascendente Puede haber ascenso de grupo, esto es, a un puesto de mayor jerarquía. Se incluye la posibilidad del estímulo que es otorgado de manera adicional y por lo tanto no forma parte del sueldo regular. Las prestaciones se clasifican en: de seguridad social, esto es, las que se dan de conformidad a la Ley del ISSSTE y los seguros, que se dividen a su vez en: nuevo seguro institucional (de 40 a 108 meses de sueldo integral); seguro colectivo de retiro; seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado. Las prestaciones a su vez se dividen en económicas que son el aguinaldo, la prima vacacional, pagos de defunción, primas quinquenales y ayuda para despensa. Las inherentes, al puesto que son los apoyos que se otorgan para apoyar el cumplimiento de sus responsabilidades, como personal de apoyo, equipo, de comunicación y gastos de representación. Y las de tiempo libre que se refieren a vacaciones con goce de sueldo.

[68] Ídem.

políticas que busquen materializar decisiones producto de consensos, no sólo sociales sino, primero, resueltos dentro de los distintos grupos que integran la burocracia. Esto no es una tarea fácil y menos en momentos electorales en los que la búsqueda de voto puede obligar a los partidos y sus candidatos a plantear propuestas que –de antemano– se sabe tendrán pocas posibilidades de concretarse.

Para el candidato del PRI el tema de servicio civil no era una prioridad *per se.* Pero sí lo inscribió dentro de preocupaciones más sensibles como son las referidas a justicia, combate a la impunidad y corrupción. Reconoció abiertamente que el tema ha sido tratado desde hace décadas.

Por ello, apuntó:

"Mi propuesta no es dilatar el diseño, no regodearlo, tratando de hacer análisis recurrentes una vez más sobre este tema, sino echar a andar de una vez por todas algo que es fundamental para el avance del país. No sólo para el avance de la administración pública y de los trabajadores que laboran en el Gobierno Federal, sino para darle un mejor servicio a la ciudadanía y para combatir por esta vía, entre otros, los problemas de corrupción que existen todavía, lamentablemente, en el país".[69]

El candidato, Gilberto Rincón Gallardo corroboró este compromiso:

"Democracia Social se compromete a impulsar la creación de un servicio público profesional que dote a los gobiernos de personal especializado y experimentado en diversas tareas públicas. La profesionalización de los funcionarios públicos que proponemos implica la creación de institutos de formación por áreas de especialización (por cada uno de los gabinetes de gobierno) a los que se integre por concurso de aptitudes y en los que los aspirantes obtengan una capacitación de excelencia equivalente a un postgrado, la cual les permita formar parte del servicio profesional de su especialidad y sea el punto de partida para una carrera cuyos mecanismos de promoción sean a través de la demostración de méritos y capacidades. En esta reforma administrativa integral tendrán un valor fundamental los principios éticos y de honestidad. Rechazaremos abierta y tajantemente cualquier práctica de corrupción que vulnere la acción administrativa y gubernamental. Lucharemos por erradicarlas y formar una nueva cultura de servicio basada en la trasparencia, la honestidad, la calidad, la eficiencia y el trato igualitario que sustenta un buen desempeño".[70]

---

[69] Fundación Colosio, A.C., Francisco Labastida. Reunión de Campaña sobre el tema *Servicio Civil de Carrera para Servir a la Gente*, México. Boca del Río Veracruz, enero 2000. s/p.

[70] Intervención del licenciado Gilberto Rincón Gallardo, candidato presidencial por Democracia Social. Partido Político Nacional, en el *Foro sobre Democracia Eficaz*, organizado por la Fundación Carlos Pereyra y celebrado en la ciudad de Zacateca, el jueves 24 de febrero de 2000, pp. 3-4.

Y añadió:

"Pero la corrupción no se combate con buena voluntad: para erradicarla es necesario transformar una institucionalidad permisiva que se ha sustentado sobre una idea patrimonial de lo público. Democracia Social impulsará reformas legales e institucionales que eleven los costos a aquellos que se corrompan, sean funcionarios públicos, jueces o policías, no sólo endureciendo la legislación que castigue esas prácticas, sino a través de la profesionalización del conjunto de los cuerpos del Estado, de manera que el servicio público sea una carrera digna, a la que se ingrese por méritos, que esté bien remunerada y que sea una fuente de seguridad profesional para aquellos que la ejerzan, de manera que el precio a pagar por corromperse sea demasiado alto como para correr el riesgo de hacerlo".[71]

En los documentos que consignan la plataforma electoral del Partido Democracia Social, también se recoge el tema al señalar:

"Alentaremos la creación de un servicio público que permita la profesionalización de los servidores públicos y la eficiencia, eficacia y calidad de la acción gubernamental. Impulsaremos la necesaria profesionalización de las actividades administrativas mediante el reclutamiento, la designación, la promoción y, en su caso, la remoción de los funcionarios públicos mediante concursos de oposición y a través de escalafones basados en el mérito".[71]

Por su parte, la Plataforma Electoral de la Alianza por México que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas incluye la promesa de establecer un servicio civil de carrera. En el apartado titulado "Una administración pública eficiente y honesta" se señala:

"El buen ejercicio de mando de un gobierno democrático empieza por una administración que respete la ley, honesta, trasparente que periódicamente rinda cuentas al ciudadano, y que cuente con una organización con eficiencia y responsabilidad social. La administración pública de los últimos gobiernos, en algunas áreas fue penetrada por la corrupción y el enriquecimiento ilícito, con núcleos burocráticos que manipulan la ley, usan el patrimonio y los recursos públicos para perpetuar al partido de Estado. En el resto de los niveles burocráticos prolifera la complicidad y el amiguismo, entre otros vicios. Por eso es prioridad pugnar por una administración pública plenamente sometida a las normas y al derecho. Los artículos 89 y 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la propia Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, deben reformarse para limitar facultades excesivas del Poder Ejecutivo. Asimismo para dar

[71] Partido Democracia Social, *Nuestros Compromisos*. *Plataforma Electoral 2000-2006*, México, enero 2000, p. 52

continuidad al desarrollo integral a los recursos humanos debe establecer el Servicio Civil de Carrera".[72]

Con diferencias de método y alcances, tanto el PRI como al menos dos de la oposición recogieron el tema planteándolo –incluso– en términos parecidos, situación que sorprende por tratarse de ofertas políticas supuestamente muy diferenciadas. La importancia, entonces, no está en discusión. Lo que sí estará es su viabilidad y ésta estará dada en la medida en la que las propuestas de campaña se vayan materializando en acciones concretas de las que logren desprenderse definiciones de fondo, lo que resolvería al menos los conflictos interburocráticos. Así como superar la ambigüedad en materia de derecho laboral en la que han quedado atrapadas.

Conclusiones

Es evidente que un servicio de carrera no fue necesario durante la consolidación del régimen corporativo, incluso se puede decir que podía haber llegado a estorbar al impedir la consolidación de prácticas en el reclutamiento, selección, permanencia, ascenso y hasta separación de los funcionarios en la administración pública, al menos en el ámbito federal que es el que sirve de escenario para el análisis en este trabajo.

Resulta también claro que su ausencia ponía en evidencia fallas en la equidad del trabajo al servicio del Estado, sobre todo de aquellos, otra vez, no amparados por la legislación laboral, esto es, los funcionarios identificados como de confianza. Aun con los privilegios que fueron arropándolos, no puede pensarse en que se podían convertir en presión para establecer normas que les dieran carácter de obligatorias. Sin embargo, se volvieron temas delicados, por ejemplo, el retiro, pero también el reclutamiento. Se caminó –entonces– por la vía de la implantación de medidas administrativas, como son la integración de catálogos, descripciones de puesto o incluso la puesta en marcha de sistemas más completos, pero que operaron sólo en alguna dependencia particular. Contar con cuerpos profesionales pareció ser importante para el servicio exterior al que prácticamente todos los gobiernos le conceden atención. Los representantes del gobierno frente al exterior tenían que ser funcionarios de buen nivel, aunque este sistema haya sido violentado sistemáticamente por designaciones que escaparon a sus reglas.

Frente a un escenario en el que el modelo tanto económico como político se ve forzado a abrirse, pierden peso político organizaciones como la FSTSE, pero ganan terreno en la formulación de políticas cuerpos burocráticos identificados con formas y modelos "racionales" que entran en franco

[72] Plataforma Electoral del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. *Alianza por México 2000*, www.alianza-positora.com.mx/plataforma.1.htm, 9 de marzo 2000.

conflicto con otros grupos que defienden los canales tradicionales por medio de los cuales se había dado la negociación política. La legislación laboral y las instituciones creadas a su amparo, como el ISSSTE, empiezan a perder viabilidad, entre otras causas, porque estuvieron montadas en un modelo de Estado que tenía o se allegaba recursos para satisfacer demandas y derechos, sin considerar que podían llegar a ser escasos.

Abrir el modelo significó la alternancia en el poder lo que, sin duda, ha alterado los equilibrios construidos en un sistema de partido dominante en el que el propio partido y su burocracia sirvieron de canales para la incorporación de cuadros y su necesaria movilidad. Cuando este escenario cambia se replantea la necesidad de un servicio de carrera para la función pública.

Se empiezan a dar pasos concretos en la búsqueda de la instauración de un sistema con reglas claras y aceptadas por los distintos actores involucrados, pero estas propuestas enfrentan, por un lado el conflicto de grupos que sostienen modelos no sólo distintos, sino encontrados y, por el otro, diferencias personales que contribuyen de manera más importante de lo que se supone, a la aprobación de proyectos de factura gubernamental pero de impacto social innegable.

Ante la imposibilidad de concretar estas iniciativas, se acude a medidas de carácter administrativo que van gradualmente modificando prácticas, pero que no logran ser cabalmente aceptadas, entre otras razones, porque carecen de la obligatoriedad que impone una norma con carácter de ley.

La manera gradual en la que se han ido poniendo en marcha estas medidas se antoja –hasta ahora– el único camino posible, junto con la incorporación de mecanismos que vayan profesionalizando cuerpos especializados, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Retomar el tema por parte de algunos contendientes en la carrera presidencial resulta si no sorpresivo, porque esto ya ha ocurrido, al menos provocativo en la medida que la puesta en marcha de un servicio civil de carrera, implica modificar condiciones de fondo en temas sensibles como es la materia laboral. ¿Tendrán alguna viabilidad estas posturas o volverán a quedar en promesas de campaña?

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 123, 2010

PERSPECTIVAS ANALÍTICAS EN TORNO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO*

Miquel Salvador[1]

I. Evaluación del desempeño: entre la nueva gestión pública y una visión neo-institucionalista.

Aunque durante las últimas décadas se ha incrementado el número de iniciativas orientadas a evaluar el rendimiento de los empleados públicos, la actual crisis económica ha favorecido que esta estrategia de gestión de los recursos humanos cobre especial importancia para apoyar mejoras en la eficiencia del funcionamiento de las organizaciones públicas.

En tanto que instrumento de gestión de los recursos humanos, la introducción de la evaluación del desempeño en el sector público se relaciona con la creciente influencia de referentes teóricos y corrientes de pensamiento que abogan por la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado en la gestión pública.

Buena parte de estos referentes se enmarcaron dentro de las corrientes denominadas de la Nueva Gestión Pública (o *New Public Management*), término acuñado por politólogos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia a inicios de la década de los años 90 del pasado siglo. Dos autores destacados en este ámbito, Christopher Hood y Michael Jackson consideraron la Nueva Gestión Pública como un punto de vista acerca del diseño organizativo en el sector público, que caracterizaron como un argumento administrativo (conjunto de doctrinas y enfoques basados en valores administrativos) y como una filosofía administrativa aceptada. Esto es, un clima de opinión para el establecimiento de la agenda de actuación de la reforma administrativa (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

[1] Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España.

Desde las distintas acepciones de la Nueva Gestión Pública, se destacaron argumentos que se vinculan directamente con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados públicos. A modo de ejemplo de dichos enfoques cabe destacar (Villoria e Iglesias, 2000; Wright, 1997):

- Situar el énfasis en los resultados y en el control de los rendimientos;
- Mayor preocupación por la eficiencia y el valor generado con el dinero público;
- Mejor capacidad técnica de gestión mediante nuevas tecnologías de la información y mejora del seguimiento del rendimiento de las administraciones;
- Debilitamiento de la estructura estatutaria tradicional de la administración con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, mecanismos de reducción de plantillas o negociación colectiva por sectores, y
- Reorganización de las estructuras, con sistemas más flexibles de organización, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, descentralización territorial, entre otros.

La concreción de dichos argumentos se asoció a principios o doctrinas que apuntaban, también en relación al instrumento de gestión que nos ocupa, a recomendaciones como la apuesta por burocracias públicas independientes, la delegación de funciones a los directivos de línea, la promoción basada en el mérito medido a juicio de los mandos, la preferencia por la retribución variable en base a resultados y el control mediante la medición de éstos (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

Estas propuestas consiguieron importante aceptación e impacto en los países anglosajones. A modo de referencia, la obra de 1992 de D. Osborne y T. Gaebler "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*" (traducido al español en 1994), resultó clave para que las doctrinas de la Nueva Gestión Pública llegaran a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton (Kettl, 1995 y 2000).

La influencia de estas corrientes también se extendió rápidamente, en buena parte, gracias al impulso de determinados organismos internacionales en las agendas de modernización de las administraciones públicas de países ajenos a la tradición anglosajona. Sin embargo, sus impactos efectivos registraron un muy menor alcance y, de hecho, buena parte de las críticas formuladas apuntan precisamente al desajuste en las recetas de la Nueva Gestión Pública a la realidad político-administrativa de determinados países de tradición administrativa no anglosajona (Ramió y Salvador, 2005).

En muchos de estos casos, aunque resulta fácil encontrar iniciativas concretas que hayan seguido los postulados de la Nueva Gestión Pública, en la práctica éstas suelen registrar alcances muy limitados más allá de los aspectos formales o simbólicos, siendo poco frecuente su consolidación efectiva (Ramió y Salvador, 2008). Otras perspectivas, las denominadas neoinstitucionalistas, aportan argumentos para intentar explicar los limitados impactos de estos procesos de importación de técnicas de gestión, ya sean desde el sector privado o desde referentes ajenos a la tradición administrativa y a la realidad política y organizativa de cada país (Pollit y Bouckaert, 2000). En otros términos, las administraciones públicas de estos países se han revelado como organizaciones relativamente abiertas a presiones externas en lo que se refiere a incorporar la nuevas prácticas de gestión, pero relativamente cerradas a consolidar las dinámicas de cambio asociadas es estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad.

La opción por los enfoques neoinstitucionalistas responde, en buena medida, a la necesidad de incorporar al análisis una visión más amplia de los procesos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En otros términos, muchas iniciativas inspiradas por las orientaciones de la Nueva Gestión Pública obedecían a planteamientos micro, centrados en la relación bidireccional entre el empleado público y la administración, prescindiendo del contexto cultural, político y organizativo en que esta relación se ubica. La incorporación de los enfoques neo-institucionalistas pretende complementar aproximaciones operativas, que abogan por la introducción de la evaluación del rendimiento a partir de una relación simple (“medida del rendimiento” + “incentivos” = “incremento de la productividad”), con una aproximación más holística que incorpore la complejidad real del funcionamiento de las organizaciones públicas y sus problemáticas particulares.

La idea inicial de esta visión neo-institucionalista, que se propone con carácter más comprehensivo, parte de focalizar la atención en las instituciones o reglas del juego que caracterizan el funcionamiento de los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

II. Una visión neo-institucionalista para el análisis de las iniciativas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas

La línea argumental que se propone para valorar la viabilidad de las iniciativas de cambio del sistema de gestión de recursos humanos, a partir de la introducción de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, se sitúa en los denominados enfoques neo-institucionalistas.

Para ello, un primer elemento a considerar es la propia definición que se ofrece del concepto de institución y su relevancia para el análisis y

el diagnóstico del desarrollo de iniciativas en el campo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Desde los diversos enfoques teóricos denominados neo-institucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo a los objetivos de este estudio, se define el *concepto de institución como un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados*, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (Prats Català, 1996). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco normativo y regulativo, *un esquema cognitivo* que, con cierto carácter simbólico, *proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes*, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Dubin y Salvador, 2008).

Siguiendo esta definición, se destaca el papel de las instituciones no sólo como "reglas del juego" que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que estos actores desarrollan de su ámbito de actuación. Para el caso concreto de la configuración de las organizaciones públicas, las instituciones así entendidas incidirán no tan sólo en el tipo de estrategias para estructurar los recursos humanos y sus mecanismos de gestión, sino también en los modelos de administración alternativos a considerar para la citada configuración.

Para el caso de la introducción de iniciativas como la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no simplemente el conjunto de elementos antes citados como componentes de las instituciones, sino también las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, cómo determinados valores o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando tan sólo parcialmente alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como armazón que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los directivos y gestores públicos.

Es por ello que un análisis desde la perspectiva neo-institucionalista debe averiguar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores, como a los "modelos mentales" de estos actores, y que vienen condicionados en parte por las propias instituciones (Prats Català, 1996; p. 319). En esto se incluyen aquellos aspectos menos

tangibles, referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las administraciones públicas. La ideología dominante, el modelo de administración de referencia o las "modas" organizativas vigentes son algunos de los aspectos a considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.

En cuanto a su influencia sobre el comportamiento de los agentes, las instituciones generan una suerte de estructura de incentivos que enmarcan la interacción de los agentes presentes en un determinado ámbito de actuación. Estos incentivos orientan y limitan el comportamiento de estos actores, pero la influencia de las instituciones también se concreta en una segunda dimensión. Así, en un sentido cognitivo, la institución aporta significados al comportamiento de los agentes a través de tres mecanismos (Dubin y Salvador, 2008): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado, y c) fijando creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera, la institución no establece sólo un marco de referencia para los actores a través de una estructura de incentivos, sino que llega determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno.

Así, el tipo de actividades desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas se ve limitado por la normativa explícita, pero también por los valores y reglas informales que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta qué punto puede "legítimamente" alterarse. De esta forma, la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones en materia de gestión de personal (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

Partiendo de estos referentes conceptuales, una primera aproximación a la caracterización de la institución vigente debería integrar los componentes de la institución y sus interrelaciones, como punto de partida para entender la complejidad de los procesos asociados a los sistemas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas.

A modo de elementos a introducir en el análisis, como pauta orientativa para identificar los componentes de la institución cabe centrar la atención en:

a) Normas formales;
b) Normas o regulación informal;
c) Valores, y
d) Rutinas y los procedimientos.

Siguiendo este análisis, en primer lugar aparece el conjunto de normas formales que, con distinto rango, establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbitos de gestión de los recursos humanos. La adecuación de las iniciativas reformadoras –como la evaluación del desempeño– al marco normativo vigente representa, así, un primer indicador de su viabilidad; en especial atendiendo al grado de encaje que permiten también las consecuencias derivadas de su puesta en marcha.

A la normativa formal cabe añadir la importante actividad de regulación informal que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, se desarrolla a base de su propia interpretación. Aunque no suelen existir datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales, se puede avanzar en su conocimiento a partir de un análisis más cercano a cada realidad, que contextualice las disposiciones explícitamente establecidas en la norma formal con las prácticas desarrolladas en su aplicación.

Precisamente en las normas informales es donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos. Estos valores son uno de los componentes del sistema más importantes en tanto que institución. La conformación de la cultura organizativa resulta ser un elemento clave para anticipar el encaje, tanto de la propia iniciativa de cambio, como de la estrategia seguida para su impulso.

La aplicación de la citada normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, genera una serie de rutinas y procedimientos que se reflejan en una estructura orgánica. Esta dimensión más “procesal” constituye, en tanto que concreción de los anteriores componentes, un elemento fundamental para explicar la consolidación de determinadas dinámicas de actuación y, por ende, de reproducción de las instituciones.

Pero más importante que la consideración aislada de estos distintos componentes, lo más relevante para entender la verdadera dimensión de las instituciones es la interrelación que se produce entre ellos. En su dimensión de institución, la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos y estructuras que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado”, que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos agentes implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayudan a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores. Es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol.

Cabe destacar que, en este contexto institucional, algunas opciones de acción serán empíricamente inviables, o al menos se verán muy dificultadas, de modo que determinadas alternativas, en presencia de ciertas condiciones institucionales, raramente se tomarán en consideración.

III. Variables a considerar para la institucionalización de un sistema de evaluación del desempeño

Partiendo de esta definición de institución, de sus componentes y de las dinámicas de interacción entre éstos, así como las particularidades del funcionamiento de las administraciones públicas, se propone centrar la atención en tres ámbitos clave para valorar la viabilidad en términos de institucionalización de unos hipotéticos sistemas de evaluación del desempeño: el ámbito de la cultura organizativa, el ámbito organizativo y el ámbito político.

Siguiendo la lógica del enfoque neo-institucionalista, la consideración del ámbito de la cultura organizativa, viene a destacar los elementos de carácter intangible pero que inciden directamente tanto en cómo es percibida la iniciativa de evaluación, como en las actitudes resultantes de los diferentes agentes implicados. La incorporación del ámbito organizativo pretende destacar elementos vinculados a la situación actual de la organización, así como a sus capacidades para asumir tanto los retos que plantea la puesta en marcha del sistema de evaluación, como para aprovechar el potencial que pueden ofrecer sus resultados, incluyendo el potencial de los profesionales que integran la organización. La referencia al ámbito político centra la atención tanto en la determinación de una visión estratégica para la organización, por parte del máximo nivel decisorio, como en las capacidades de liderazgo efectivo para el impulso de iniciativas como la evaluación del desempeño.

Los tres ámbitos considerados se desagregan, a su vez, en diez variables que permiten esbozar distintos equilibrios que pueden facilitar o imposibilitar el proceso de institucionalización de un sistema efectivo de evaluación del desempeño en las administraciones públicas. A continuación se presentan brevemente las diez variables asociadas a los tres ámbitos apuntados.

a) Variables asociadas al ámbito de la cultura organizativa:
   1. Valores de la cultura administrativa e implicación de los profesionales que integran la organización pública.
   2. Sistemas de socialización, con especial atención a los elementos vinculados a la creación de identidades y al fomento de la implicación con los objetivos de la organización.
   3. Experiencias previas de implementación de sistemas de evaluación del desempeño y resultados e impactos obtenidos (memoria de la organización).

b) Variables asociadas al ámbito organizativo:
   4. Existencia de objetivos que faciliten el establecimiento de instrumentos de evaluación, especialmente a nivel individual.
   5. Capacidades de liderazgo, tanto a nivel estratégico como a nivel de línea, con especial atención a las relaciones entre subordinados y mandos.
   6. Sistemas de compensación (retribuciones monetarias y no monetarias) y su capacidad efectiva de motivación.
   7. Capacidades del equipo que impulsa el sistema de evaluación del rendimiento y de los agentes que se encargarán de su implementación efectiva.
   8. Capacidad del sistema de evaluación para insertarse en los procesos de gestión de recursos humanos existentes (permeabilidad de éstos a la introducción de nuevas variables facilitadas por el sistema de evaluación).

c) Variables asociadas al ámbito político:
   9. Liderazgo y direccionamiento político, tanto en intensidad como en persistencia a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta los plazos de implementación del sistema para facilitar la obtención de resultados.
   10. Determinación de objetivos estratégicos y operativos, e instrumentos para su seguimiento y exposición en clave de transparencia y rendición de cuentas.

El análisis cualitativo de las respuestas que ofrecen distintas experiencias de evaluación del desempeño en administraciones públicas internacionales, permite ilustrar tanto el potencial como las limitaciones de la puesta en marcha de este instrumento clave que, más allá de su carácter técnico, supone una nueva visión de la gestión de recursos humanos. De ahí que se considere su introducción en términos del proceso de cambio institucional.

IV. Instituciones, organizaciones y estrategias de cambio

El concepto de institución que se ha definido, complementado con el apunte de sus componentes principales, permite distinguirlo del concepto de organización. Esta apreciación se expone a partir de la constatación de cierta confusión y uso ambivalente de ambas ideas y, especialmente, para destacar la necesidad de no confundir el tipo de estrategias que deben emplearse para transformar una u otra.

Esta reflexión se asocia también a la propia consideración del objeto de estudio de la ponencia, la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, concebida como una nueva manera de organizar las relaciones entre empleados y organización, incidiendo en buena parte del resto de ámbitos de la gestión de recursos humanos y en las otras esferas de la

actividad de la organización (como la dirección por objetivos, por ejemplo). En otros términos, más allá de considerar la evaluación del desempeño como una técnica concreta y aislable, se concibe su introducción como una apuesta por cambiar la institución vigente en la gestión de los recursos humanos de muchas administraciones públicas.

Siguiendo esta aproximación, mientras las instituciones suelen asociarse a la ordenación o regulación del sistema social, las organizaciones (y entre ellas las administraciones públicas) son los elementos que componen este sistema social.

Las instituciones presentan un carácter más abstracto, sin contener fines específicos más allá de establecer unos parámetros para la acción y la interacción de los individuos y organizaciones. Estas últimas, por el contrario, se caracterizan por presentar una naturaleza mucho más concreta, con recursos y fines más claramente determinados (o determinables ante la ausencia de claros objetivos en muchas organizaciones públicas).

Aunque instituciones y organizaciones puedan concebirse como sistemas normativos, mientras en el primer caso se trata de normas abstractas que se originan y evolucionan a partir de la dinámica social, sin que pueda anticiparse de forma determinante su transformación, las normas organizativas proceden de la definición más o menos racional que de ellas ha realizado un actor que dispone de la autoridad para ello, siendo más fácilmente alterables por este mismo agente. En otros términos, resulta mucho más fácil alterar una organización (esto es, su estructura orgánica o sus procesos operativos de trabajo) que una institución (esto es, el conjunto de reglas del juego que para la gestión efectiva de determinado ámbito, como el de los recursos humanos, utiliza el entramado de actores vinculado).

Instituciones y organizaciones son convenciones creadas, pero mientras las segundas pueden ser diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas de carácter más operativo y previsible, las primeras presentan mayores dificultades a la aplicación de soluciones directas o basadas en una mayor previsibilidad. En otros términos, si las organizaciones pueden considerarse como sistemas más o menos aislados y estancos, y por ello más dirigibles, las instituciones en tanto que resultado de un proceso de interacción entre múltiples actores, se mueven en un plano mucho más abierto y mucho menos predecible, con lo que evidentemente los métodos y técnicas a aplicar deben ser, necesariamente, distintos. Es decir, se puede influir u orientar el cambio institucional en la misma medida en que se puede orientar e influir en la acción colectiva, pero difícilmente se pude determinar completamente (Prats Català, 1996: 287).

Partiendo de estas diferencias, y recuperando el objeto de estudio de este trabajo, aunque las estrategias dirigidas a introducir la evaluación

del desempeño como instrumento de cambio organizativo, una visión de las instituciones que regulan y orientan el ámbito de la gestión de recursos humanos conducen a incorporar elementos propios de cambio institucional.

En otros términos, aunque la introducción de iniciativas de evaluación del desempeño pueda plantearse en términos de instrumento o técnica operativa, una verdadera transformación sostenible debe considerar el papel de las instituciones que configuran las relaciones y el comportamiento de los actores implicados. Con esta mención se pretende evitar el análisis organizativo que concibe las administraciones y sus sistemas de gestión como un orden cerrado, aislado y completamente autoexplicable. Distinguiendo entre organización y su entorno, el análisis institucional permite apuntar como este segundo incide sobre la determinación de elementos, como la estructura orgánica o la gestión de recursos humanos, condicionando las dinámicas organizativas resultantes.

Así, aunque el cambio a nivel organizativo pueda anticiparse y planificarse en mayor medida, el reconocimiento del papel de las instituciones introduce la idea que la organización difícilmente cambiará más allá de sus límites institucionales. Aunque aprobar nuevas reglamentaciones formales para implantar una nueva técnica de evaluación puede ser una estrategia parcial que puede ir en una dirección adecuada, muy pobres serán sus resultados si no entra a considerar las instituciones vigentes y cómo éstas modulan y facilitan la visión y la interpretación de estas iniciativas transformadoras.

No se trata pues, de obviar las soluciones válidas técnicamente; sino de contextualizarlas a partir de la identificación de las instituciones que configuran la organización y el comportamiento de las administraciones públicas en las que se pretenden aplicar.

Estas reflexiones de carácter más conceptual se proponen como punto de partida para abordar los procesos de institucionalización de las iniciativas de evaluación del desempeño en las administraciones públicas, y contribuir a la redefinición de estrategias que faciliten su viabilidad atendiendo a las instituciones o reglas del juego vigentes en la gestión de recursos humanos de cada realidad político-administrativa.

Bibliografía

Barzelay, M. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 19 (2001).

——— *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press, 2000.

Dimaggio, P. and W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields", in *American Sociological Review*; Núm. 48 (1991).

——— *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago University Press. Chicago, 1991.

Dubin, K. y M. Salvador. "La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales", en J. Gómez-Pomar, J. y G. Allard (coords.). *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*. Madrid, Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público, 2008.

Gorriti, M. y F. Toña. "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Presupuesto y Gasto Público*; 41/2005.

Hood, Ch. "A Public Management for All Seasons?" in *Public Administration*, 69: 3-19 (1991).

——— and M. Jackson. *The Administrative Argument*. Dartmouth, Aldershot, Hants, 1991.

Jepperson, R.L. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" in P. DiMaggio and W. Powell. *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Chicago University Press, 1991.

Kettl, D.F. "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers", in D.F. Kettl and J.J. Dilulio (editors). *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1995.

———. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000.

Meyer, J.W. and B. Rowan. "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony", in P. DiMaggio and W. Powell. *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Chicago University Press, 1991.

——— and W.R. Scott. *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London, Sage, 1992.

Osborne, D. y T. Gaebler. *La Reinvención del Gobierno*. Barcelona, Paidós, 1994.

Patten, T.H. Jr. *Pay: Employee compensation and incentive plans. London*, Free Press, 1997.

Pollitt, Ch. and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Powell, W. The New institutionalism in organizational analysis. Chicago, Chicago University Press, 1991.

Prats Català, J. "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: El redescubrimiento de las instituciones", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II (1996).

Ramió, C. y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.

Salvador, M. y C. Ramió. "Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas" en F. Longo, F. y C. Ramió (editores). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB, 2008.

——— y K. Dubin. "Nuevos impulsos para superar viejos retos: La institucionalización de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas" en J. Gómez-Pomar, J. y G. Allard (coords.). *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*. Madrid, Centro PricewaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público, 2008.

Schein, E.H. *Organizational Culture and Leadership.* San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992.

Selznick, P. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York, Harper & Row, 1957.

Tolbert, P.S. and L.G. Zucker. "The Institutionalization of Institutional Theory" en S.R. Clegg, C. Hardy and W.R. Nord (eds.). *Handbook of Organization Studies*. London, Sage, 1996.

Villoria, M. y A. Iglesias. "Programas de Reorganización y Modernización Administrativa: Marco Teórico y Análisis de Caso", en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 56 (2000).

Wright, V. "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7/8 (1997).

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 125, 2011

LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LATINOAMÉRICA: COMPONENTES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA PROFESIONAL

Rafael Martínez Puón

Introducción

En el marco de las tendencias de la profesionalización de la función pública a nivel mundial, uno de los temas relevantes o destacados es el vinculado con el diseño de un sistema de profesionalización o carrera para altos directivos públicos o directivos públicos[1], también llamada función directiva profesional, a través de sistemas de profesionalización denominados servicios civiles *senior*[2] *(*SCS*).* Todo ello, en el marco de administraciones públicas respaldadas por servicios civiles o funciones públicas[3] consolidadas, que han visto como una franja especial de sus funcionarios, llámese esos directivos a los que se alude, requieren de capacidades o competencias específicas y por lo tanto de un tratamiento especial, de modo que dicho objeto de estudio se convierta en elemento fundamental para el fortalecimiento de sus organizaciones cuyo éxito descanse precisamente en la calidad de su dirección (Brosnahan, 2000). Es más, nos atrevemos a decir que, hoy día, éste es un asunto que

[1] Se anticipa que a largo del texto se estarán utilizando de manera indistinta tanto los términos de función directiva, alta burocracia, alta función directiva o servicios civiles *senior*. En el caso de términos indistintos para personas estarán los siguientes: directivos públicos, altos directivos públicos, gerentes públicos, *managers senior*, servidores civiles *senior* o servidores públicos *senio*r, oficiales *senior*, oficiales ejecutivos *senio*r, altos funcionarios o incluso en el capítulo tres aparece el término de burócratas también como figura homóloga.

[2] *Senior* denota el más alto rango en virtud de la antigüedad en el servicio. El término no se utiliza en países como España o Francia, en los que se prefiere usar el equivalente a alto funcionario, alta función pública o haut function publique (respectivamente) o en países como Alemania o Austria que se usa el equivalente "cúspide/cima de los servidores civiles" (*Spitzanbeamte*).

[3] Entiéndase por servicio civil o función pública como aquél sistema de empleo en que las personas ingresan a la administración pública a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades (OCDE, 2008: 16).

necesariamente debe formar parte de la agenda de toda administración pública que se precie o aspire a ser moderna.

Un dato relevante en cuanto a los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es el que nos aporta Manuel Villoria y Eloísa del Pino en su libro *"Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas"* (2009), basándose en un informe de este organismo, denominado *The state of public service* (2008), cuando señalan que: "Casi todos los países de la OCDE tienen un sistema de directivos profesionalizado, los que quedan por debajo de la media son Turquía, Japón, República Eslovaca, Islandia, Italia (a pesar de todos los intentos), Alemania, Irlanda, y en último lugar de ese índice de institucionalización está España". Agregaríamos a este comentario y por encima de este supuesto último lugar, el caso de México que ni siquiera cuenta con una ley o norma en la materia, aunque con intentos escasos, derivados de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal en el año 2003.

En efecto, tal como lo menciona Ferrel Heady (1996), en décadas recientes a la función directiva se les ha proveído, ante un escenario de países con estabilidad política y una burocracia desarrollada, de herramientas e insumos de carácter político y administrativo, que los ha llevado a que se les denominen como "*The Western Mandarians*", no como sustitutos del personal administrativo perteneciente al servicio civil, ni de los políticos, sino como una franja de personal que se posiciona entre ambos. Esencialmente como hacedores de políticas y que a la vez tratan de conciliar a las dos esferas de personal antes mencionadas.

Para ser más precisos en cuanto a la definición de estos servicios llamados *senior* o SCS: "verticalmente es una institución mediadora entre los políticos designados y los miembros del servicio civil, y horizontalmente es un mediador entre los diferentes ministerios o departamentos o agencias (OCDE, 2008)". Adicionalmente sobre la función directiva se han pronunciado algunos organismos internacionales como la propia OCDE (1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2008); el Banco Mundial (BM) en 2003; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2003; el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2003, que han señalado la necesidad de fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones, ya sea a través de estos sistemas especiales o esquemas similares.

En cuanto a fundamentos teóricos, la idea de mejorar la capacidad directiva de las organizaciones y de formar directivos públicos tiene su

respaldo, principalmente por los postulados de la Nueva Gestión Pública[4] cuya pretensión ha sido el replanteamiento del quehacer administrativo tradicional y proponer, entre otras cosas, precisamente a los directivos públicos como factor de cambio, a partir de entender que no hay capacidad directiva o gerencial donde la actividad es, en lo fundamental, la mera aplicación impersonal de reglas y la observancia fiel de procedimientos establecidos (Longo, 2006:70). De modo que la atribución jerárquica no equivale a la habilitación real para el ejercicio de una función directiva (Brosnahan, 2000). En ese sentido, se habla de un "derecho de gestionar" de los servidores públicos como precedente constitutivo de la dirección pública.

Es conveniente señalar que el tema de la función directiva profesional no se agota exclusivamente en el diseño de leyes, como bien pudiera ser una solución o propuesta inmediata para países como los latinoamericanos, en los que prevalece una cultura preponderantemente legalista. Este asunto también tiene que ver con identificar y fortalecer capacidades o competencias directivas y en crear los entornos propicios para que las personas sean capaces de dirigir de mejor manera a sus organizaciones, en mejorar sus desempeños y disminuir sus niveles de improvisación y corrupción. Los resultados nos parecen que están a la vista con los países, que se han enlistado al inicio de la exposición, que cuentan con sistemas de profesionalización para sus directivos públicos.

Sin embargo, la gran pregunta que surge ¿Qué acontece en Latinoamérica con relación a este tema? Salvo el caso chileno que es de lo más destacado, y una que otra legislación de algún otro país (Colombia, República Dominicana, Brasil) que enuncian el tema, la realidad es que hablar de una función directiva profesional es un bien escaso. Si ya de por sí, el asunto de la profesionalización de las administraciones públicas

[4] Sobre este tema hay una amplia literatura. Algunos apuntes señalan a la Nueva Gestión Pública, como una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, y con sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, la cual surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa "un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado" (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

latinoamericanas, no nos señala indicios de su consolidación en la mayoría de los países, el asunto de la función directiva profesional es todavía más lejano.

De hecho, se está consciente de que un posible punto de debate que irrumpe inmediatamente, y éste sería en parte el planteamiento del problema, giraría en torno a preguntar: ¿Por qué crear un sistema de profesionalización para altos directivos públicos si no se ha podido consolidar un servicio civil? lo que nos situaría en el terreno del abc obligado. Al respecto, es importante señalar, que se considera que no necesariamente se tendría que aplicar tal fórmula; incluso se puede partir de dos supuestos a considerar: poder hacerlo de manera simultánea o que lo segundo reimpulse al primero.

No obstante, se considera que sobre esta asignatura habría que trabajar en los próximos años, de ahí el establecer algunos de los posibles componentes como bases para un sistema profesional en la función directiva; objetivo principal de este estudio. Este documento se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1. Aproximaciones conceptuales y teóricas a la función directiva; 2. Modelos ideales de función directiva; 3. Componentes para la instauración de un sistema profesional para la función directiva, y 4. Conclusiones.

1. Aproximaciones conceptuales y teóricas a la función directiva

Hablar de función directiva o dirección pública, nos obliga a tomar como referencia algunos estudios, entre los más importantes realizados a lo largo del siglo XX, que van desde las escuelas clásicas de la función directiva como los de Henri Fayol, 1916 (1961); Harry Hopt, 1933 (1961); Paul Holden, 1941 (1968); Luther Gulick, 1936 (1987), así como Harwood Merrill y Elizabeth Marting, 1952 (1959), que principalmente vinculan el tema de la función directiva con el ciclo de gestión. Conceptos más, conceptos menos, encontramos como elementos comunes a la *Previsión, Planificación, Programación, Organización, Dirección, Coordinación, Motivación, Información, Control*, etc. Por supuesto, que el tema de ninguna manera se agota ahí. Por el contrario, éste presenta una serie de hallazgos que van más allá de las funciones de gestión, y tiene que ver con capacidades, habilidades, componentes afectivos, aspectos informales, relaciones interpersonales, tiempo destinado al trabajo de oficina y fuera de ella, entre otros. El interés se centra en saber ¿Quiénes son y qué realmente hacen los directivos públicos? ¿En dónde los ubicamos? entre otras cosas.

Con relación a los elementos mencionados, se indica que son pocos los estudios que han intentado ir más allá de lo estrictamente vinculado con

la gestión. Al respecto, al igual que en el primer párrafo, se tiene que hacer alusión a estudios que ya resultan ser clásicos, como los de Stewart (1988), Likert (1961), Sayles (1964), Kotter (1983) y principalmente los de Mintzberg (1983, 1996, 2002, 2005) cuyo desarrollo no sólo ha sido en el ámbito privado sino también en el público, así como los trabajos de Laufer y Burlaud (1989). O estudios muy particulares en algunas funciones públicas como los Price Waterhouse Coopers (1998) o de la propia OCDE (1999). En el ámbito latinoamericano destaca el trabajo de Kliksberg (1983). Y en el caso específico de México, están las investigaciones de Monsanto (1986), Cabrero (1995) y Hartasánchez (2002).

De tal manera, siendo probable, que con la combinación de ambas visiones llámese la de gestión con la de elementos adicionales, hoy día existan definiciones como las siguientes: "La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible. La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario, y un real afecto por las personas a las que se dirige" (Brosnahan, 2000). "La dirección como la movilización de personas para hacer frente a realidades problemáticas, afrontarlas y resolverlas" (Heifetz, 1994) o "La dirección como el proceso de persuasión o el ejemplo por el que el individuo (o un equipo) conduce a un grupo a perseguir objetivos defendidos por los directivos o compartidos por el directivo y sus seguidores" (Gardner, 1990). Como se puede observar, el tema nos abre una serie de posibilidades de cómo entender y abordar un asunto de esta naturaleza.

1.1 ¿En dónde ubicamos a los directivos públicos desde el punto de vista organizacional?

Para ello, cabe hacer algunas consideraciones previas vinculadas sobre todo a aspectos de carácter organizacional. Primero, se tiene que señalar que en toda organización burocrática los temas relacionados con la división del trabajo, la jerarquía funcional dividida en puestos que desempeñan diversos roles, procedimientos de trabajo, la comunicación por escrito, así como el nivel de especialización de las personas integrantes con una retribución adecuada, se presentan como elementos operando un todo "aparentemente" armonizado, que de forma racional a través de rutinas, procesos y cumplimiento de normas alcanzan los diferentes objetivos de la organización (Weber, 1979). Todo en el marco de una suerte de plantilla o modelo descriptivo que responde a la "lógica de lo adecuado" (Peters, 2003).

Palabras más, palabras menos, es el esquema formal en el que se han inspirado la mayoría de las burocracias o administraciones públicas

occidentales[5]. Para ello, uno de los temas principales, es cómo se distribuyen los puestos de acuerdo con la jerarquía funcional y cuál es el nivel o porcentaje que le tendría que corresponder a las distintas esferas de personal. Sobre este punto, se coincide con lo que señala Guy Peters (1995: 90) que señala lo siguiente: "La controversia de la designación política o de la designación por méritos –por mencionar los ejemplos centrales– es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas –con frecuencia posiciones de 'elaboración de políticas'– y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas. En esto consiste el meollo de la cuestión".

No obstante este argumento, si se tuviera que recurrir a un esquema simple, en el que se mostrara la forma en que está organizada una estructura burocrática, éste sería el siguiente:

Gráfico 1. Estructura burocrática tradicional.

Fuente: Elaboración propia.

[5] Al respecto, cabe señalar que la moderna aparición de una organización burocrática no obedece al azar; sino que es el resultado de presupuestos económicos y sociales muy concretos, que sólo han surgido en un momento histórico determinado: desarrollo de una economía monetaria, desarrollo cuantitativo de determinadas bases sociales, especialmente el Estado y de los partidos de masas, desarrollo cualitativo de las actividades administrativas, superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización (puesto que es más barata, más rápida, más objetiva y de resultados previsibles), concentración de los instrumentos materiales en manos de las *dominus* y nivelación de las diferencias económicas y sociales de los dominados (Weber, 1979: 709) .

Sin embargo, se sabe que bajo este esquema tradicional suele haber entre cada una de estas divisiones una clasificación mucho más sofisticada de puestos, que pueden ser sumamente diversos e incluso únicos con base en las características particulares de algunas estructuras burocráticas. Por lo que aunado a las categorías de personal mencionadas en la pirámide, se tienen que sumar a esta plantilla otros tipos de personal, llámese personal que desempeña funciones de asesoría, gente contratada por servicios profesionales, etc. (Dussauge, 2008).

El riesgo de seguir utilizando este esquema simple, pero de acuerdo también con lo que acontece en la mayoría de las burocracias que lo usan, es que los puestos políticos suelen ser cubiertos a través de la designación política[6]; para el caso de los puestos administrativos (en el supuesto de existir un servicio civil), se suelen cubrir por concurso o un sistema de mérito. En la parte baja de la pirámide, llámese operativos, suelen existir diversos mecanismos, desde que estos puestos formen parte de sindicatos, hasta que su cobertura sea por designación o mérito.

Hay que señalar que este esquema, ha sido objeto de muchos análisis y cuestionamientos, que van desde la coordinación existente entre estas esferas de personal, de su nivel de comunicación, y de los roles que les corresponde desarrollar a cada una de las personas que ocupan puestos, hasta de su nivel de contribución para alcanzar los diferentes objetivos y metas de la organización.

Por ejemplo, en cuanto a roles desempeñados, de acuerdo con Longo (2002), en primer término están los políticos que son las personas que asumen y ejercen responsabilidades de gobierno en las instituciones administrativas públicas. En segundo término, están los administrativos

[6] Por mencionar un ejemplo, para el caso de nombramientos o designaciones políticas, es interesante ver el caso de los Estados Unidos, en el que se establecen una serie de reglas del juego que delimitan muy bien las fronteras para con los otros tipos de personal y no haya una interferencia. Primero, la proporción de nombramientos políticos de los servidores civiles es muy reducida y ellos normalmente no se integran al servicio civil de carrera cuando su mandato termina. Segundo, es transparente y claro para ambos partidos políticos que después de cada cambio, los nombramientos políticos pueden removerse. Tercero, el Congreso está encargado de reunir toda la lista de posibles nombramientos para todo el mandato presidencial (el llamado Libro Ciruela). Cuatro, muchos nombramientos políticos se han ratificado por el Senado. En este proceso, los Presidentes tratan de nombrar gente con credenciales relevantes. Como explicó la Casa Blanca en una entrevista oficial, los nombramientos políticos se filtran y clasifican antes de enviarse al Presidente para el nombramiento. En consecuencia, los méritos de los candidatos terminan considerándose muy serios, aunque no hay una competencia formal. Finalmente, los nombramientos políticos no interfieren con el proceso de nombramiento de los servidores civiles *senior*, quienes son nombrados a través de un sistema de mérito o un proceso competitivo (OCDE, 2008).

que forman parte de esa línea media que responde ante los políticos del funcionamiento de parcelas concretas de la actuación administrativa. Esta franja representa un espectro heterogéneo en el que pueden confluir distintas categorías de funcionarios o servidores públicos. Por último, está el personal operativo, llamado por algunos autores como Lipsky (1980), como *Street-Level-Bureaucracy*, que en su mayoría es personal de atención a ventanilla y que preponderantemente está representado por los sindicatos, que asumen tareas de representación y de defensa de intereses del personal, en la esfera laboral. Cada uno de estos actores, independientemente de su descripción arquetípica, suelen responder a lógicas de interés distintas y la actuación varía de acuerdo con los diferentes contextos existentes. De modo que es posible que en algunos casos exista mayor proclividad hacia la cooperación entre actores y en otros no.

Pero sin duda, el debate más frecuentado tiene que ver con la clásica dicotomía política-administración (Weber, 1979; Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Suleiman, 1984) ¿Qué sucede cuando ambas partes no se encuentran en un diálogo adecuado? ¿Cómo afecta esta disfuncionalidad en el funcionamiento del sistema burocrático? ¿Cómo encontrar un balance adecuado entre ambas partes? ¿Políticos *versus* administrativos profesionales? ¿Política *versus* administración pública? ¿Qué sucede cuando la esfera de los políticos es preponderante sobre la esfera administrativa profesional o al revés[7]?

Cabe señalar que estas supuestas disfunciones fueron en su momento detectadas entre los múltiples diagnósticos al modelo tradicional de administración weberiano, como señales de agotamiento y con propuestas de avanzar hacia un campo de posibles alternativas de cambio. Entre las múltiples alternativas de solución a esta dicotomía política-administración, está la de crear un vaso comunicante o “bisagra” entre la política y la administración, que recae precisamente en la función directiva o en el rol de los directivos públicos, al otorgarles el ejercicio de funciones polivalentes a lo largo de toda la administración; en el interés de que en

[7] Sobre estas últimas preguntas, también desde hace muchos años, se ha registrado un debate diverso e interminable y con múltiples visiones que va desde buscar el balance adecuado, advertir los riesgos de tener burocracias desbocadas o como rehenes de los sistemas de partidos, hasta de clasificar a las burocracias con base en su vínculo con las características de los sistemas políticos. Véanse los trabajos de Jacoby, Henry (1973), *The bureaucratization of the world.* Ed. University of California Press, Berkeley, California; Rowat, Donald (1988), *Public Administrations in Developed Democracies.* Ed. Marcel Dekker, New York, USA; Peters Guy (1995), *The Politics of the Bureaucracy.* Ed. Longman, USA; LaPalombara, Joseph (1963), *Bureaucracy and Political Development.* Ed. Princeton University, USA; Riggs, Fred W. (1970), *Frontiers of Development Administrations*. Ed. Duke, University Press, USA, y Morstein, Fritz (1957), *The Administrative State.* Ed. Chicago University, USA.

su calidad de negociadores y coordinadores con otros actores distintos a los de la estructura burocrática y a nivel interministerial, puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionar de las administraciones. Por supuesto, en ellos recaería el darle respuesta a muchos de los problemas político-administrativos precisamente en su calidad de enlaces, que un solo poder o ministerio no resolvería. Por lo que de los directivos públicos se demandaría un enorme liderazgo estratégico (esto es, hacer que las cosas sucedan) para darle solución a diversos problemas y a las demandas de los ciudadanos, de ahí que su papel se convierta en fundamental en el proceso de transformación de las administraciones públicas.

De modo que si regresamos al esquema burocrático con el que hemos venido trabajando en este estudio, tendríamos que insertar o resaltar a la categoría de los directivos públicos de la forma siguiente:

Gráfico 2. Estructura burocrática que incluye a los directivos o altos directivos públicos

Fuente: Elaboración propia.

En el mismo orden de ideas con respecto a la regulación de la función directiva, el Informe de la Comisión 2005 del Estatuto Básico del Empleado Público español (2005: 64), considera que la regulación de esta figura, ha asumido connotaciones muy distintas en unos u otros países, conforme a sus tradiciones y a su evolución. En casi todos ellos ha tropezado con dificultades, ya que supone no sólo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta en la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

Es en este argumento que se centra parte de la atención destinada a la función directiva como un objeto particular de estudio, que se ha venido materializando de diversas maneras, que van desde la creación de una normatividad específica, procesos de selección diferenciados, así como de formación. Se sostiene que esta corriente surge de la necesidad, en cuanto a que los sistemas tradicionales de servicio civil han manifestado su incapacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida y para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos públicos se ha convertido en una prioridad para los reformadores y ha exigido concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Longo, 2004:203).

Dicha selección de puestos ha demandado la instrumentación de reglas básicas específicas, que al final han llevado a una plena diferenciación de la carrera confinada al servicio civil. Ciertamente, la tendencia ha consistido en diferenciar la carrera de directivos públicos a la del servicio civil como se puede ver a continuación en la siguiente tabla:

Tabla 1. Función Directiva ¿Está diferenciada?

PAÍS	SI/NO
Alemania	NO
Austria	NO
Bélgica	SI
Canadá	SI
España	NO
Estados Unidos	SI
Francia	NO
México	NO
Holanda	SI
Italia	SI
Japón	NO
Reino Unido	SI
Suecia	SI
Chile	SI
Colombia	NO
Nueva Zelanda	SI

Fuente: Longo, Francisco (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo.* Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Con agregados propios de otros países.

Esto también conlleva a una cierta definición o término propio de este segmento de personal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Definición propia de servidores civiles *senior* (muestra de los países de la OCDE).

País	Término	Definición central	¿Define el SCS?	Fecha de creación
Alemania	Alto Servidor Civil (Spitzenbeamte- la cima del servidor)	Niveles organizacionales/ Grupos salariales	No	-
Australia	Servicio Ejecutivo Senior	Grupo salarial/ Niveles organizacionales	Si	1984
Bélgica	Altos Funcionarios (Haut fonctionnaires)	Niveles organizacionales	Si	2000
Canadá	Grupo ejecutivo	Escalas	Si	-
España	Alta Función Pública	Niveles organizacionales	No	-
Estados Unidos	Servicio Ejecutivo Senior	Grupo salarial	Si	1979
Francia	1) Cuadros ejecutivos (Cadres dirigeants)/ Altos cuadros (Cadres superieurs) 2) Altos Funcionarios (Haut fonctionnaires)	Niveles organizacionales y selección de miembros corporativos	No	-
Italia	Dirigenza (1º. y 2º. nivel ejecutivo-prima y seconda fascia)	Niveles organizacionales	Si	1998
Países Bajos	Servicio Civil Senior(Algemene Bestuursdienst)[1]	Escalas del servicio civil/ Niveles organizacionales	Si	1995
Nueva Zelanda	Servicio Ejecutivo Senior	Niveles organizacionales	Si	1991
Reino Unido	Servicio Civil Senior	Grupo salarial	Si	1996

Fuente OCDE (2008). *The senior civil service in national governments of OECD Countries.* Ed. OCDE, París, France.

Con referencia al tamaño de esta estructura, el número puede variar según la magnitud de los servicios civiles existentes, pero según estudios de la misma OCDE (1999:19) el porcentaje no va más allá del 2% con

relación al personal que forma parte del servicio civil. Sobre esta cantidad enfatiza que los servicios civiles *senior* varían según el país, en términos de diversidad y tamaño. Los países más pequeños tienen menos de 1,000 servidores civiles *senior* (Bélgica, Nueva Zelanda y los Países Bajos), mientras que los más grandes tienen más de 2,000 (Australia, Canadá, Francia, Italia, y el Reino Unido). Están las grandes excepciones como los Estados Unidos que cuenta con alrededor de 7,000 funcionarios de esta naturaleza (OCDE, 2008: 7). Lo mismo acontece con los niveles o límites hasta los cuales llega la carrera de directivos públicos y que marcaría las fronteras entre éstos y los políticos. Esto por supuesto que también varía de país a país[8].

Ahora bien, si se tuviera que definir una carrera para directivos públicos, según la OCDE (1999:9), se diría que es una estructura y un sistema reconocido de gestión para altas posiciones no políticas (llámese para funciones de directivos públicos) en el gobierno. Es un sistema de servicio civil que entrena y forma directivos para el desempeño de funciones *ad hoc*. Es un servicio que principalmente es gestionado a través de instituciones y procesos apropiados para proveer estabilidad y profesionalismo a este grupo de altos directivos, pero con la necesaria flexibilidad en la composición de los gobiernos.

De esta definición se tienen que destacar los siguientes elementos (OCDE, 2008):

- ***Las posiciones más altas en el gobierno:*** Los puestos ocupados por el servicio civil *senior* son los más altos en jerarquía (en departamentos centrales y agencias), normalmente se sitúan justo debajo de los nombramientos políticos que se dan mediante procedimientos no competitivos. El número de niveles que comprende el servicio civil *senior* depende de la definición usada por cada país. Los puestos más altos del gobierno pueden definirse por medio de un rango específico de posiciones (secretarías generales o directores generales), estableciendo un grado o escala personal que sean atribuibles a la persona y al puesto o mediante un grupo salarial.
- ***Nombramientos competitivos***: El nombramiento abierto significa que hay una adecuada convocatoria para candidatos internos y externos, y basado en el mérito, las capacidades, experiencia, desempeño de los candidatos.

[8] Sobre este punto, se recomienda ampliamente el estudio de Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007), *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París, página 16. En este estudio en el que se expone la situación de 12 países como Bélgica, Dinamarca, Corea, Italia, México, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido, Suecia, Francia, Estados Unidos y Sudáfrica, se explican los niveles hasta los que llega la carrera de directivos públicos o los sistemas *senior*.

- ***Instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos***: Nombramiento, remociones, promociones, evaluación del desempeño, salarios y demás, se determinan por procesos en los que se introducen mecanismos de "equilibrio de poder". Este equilibrio es necesario para asegurar la competencia abierta y evitar la interferencia política. En algunos casos, hay una comisión que hace los nombramientos dentro del departamento, la cual evalúa y clasifica a los candidatos. Este trabajo puede ser verificado por un cuerpo independiente, o el propio cuerpo independiente puede organizar todo el proceso de nombramiento o parte de él. En estos ejemplos, las instituciones y los procedimientos otorgan una competencia real al reclutamiento. En otros países, el candidato es seleccionado sólo por una vacante superior. En estos casos, los criterios de competencia a menudo se anulan en la práctica, por ejemplo, simulan la descripción del perfil del puesto para anunciarlo en la gaceta oficial para potencial preselección del candidato, incluso publican antes la vacante. No existe una definición universal de instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos, ya que las instituciones tienen contextos específicos.
- ***Funciones***: Los servidores civiles *senior* pueden desempeñar una o varias funciones esenciales: *i)* asesoría política: analizando e informando sobre contenidos políticos a ministros, normalmente sin incluir la opinión de partidos políticos, que podría ser el trabajo de los asesores o nombramientos políticos; *ii)* eficacia operativa: administrando recursos para alcanzar los resultados esperados de los programas y servicios; y *iii*) eficacia en servicios corporativos: gestión de recursos financieros, personal, tecnología e infraestructura.
- ***Separación formal de un grupo definido***: La separación significa que el personal perteneciente al servicio civil *senior*, tiene diferentes reglas y planes del resto del servicio civil. Aquellos planes diferentes podrían ser: estructura salarial, contratación, nombramiento, acuerdos de desempeño y evaluación, sistema de equilibrio de poderes, etc.
- ***Flexibilidad respetando los procesos***: La flexibilidad quizá necesite homogeneizar los procesos competitivos en el nombramiento, para la correcta relación entre servidores civiles *senior* y el ministro (o nombramientos políticos). Podría acompañarse de procesos adecuados, cuando por ejemplo, los ministros tienen la oportunidad de aceptar o rechazar un nombramiento de una comisión autónoma, o acceden a evaluación independiente cuando hay un desempeño poco confiable o inadecuado, pueden destituir a un servidor civil *senior*. En estos casos, deberían de respetarse los procesos para evitar la arbitrariedad de los políticos.
- ***Dirección centralizada***: los servicios civiles *senior* deben estar centralizados o monitoreados para prevenir la interferencia política

que se da en el nivel ministerial individual, especialmente en promoción, descenso y salarios basados en el desempeño.

En la misma línea de pensamiento, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004) señala: “los directivos públicos corresponden a aquel segmento de cargos o dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de los profesionales de las políticas públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”.

No obstante los avances conseguidos, se siguen reconociendo déficits de institucionalización y de estudios por realizar; este es un tema que está, seguramente como otros tantos, sujeto todavía a profundas revisiones que reta a nuevos descubrimientos. El caso latinoamericano (Figueroa, 2002) es un campo sumamente fértil para explorar estas nuevas líneas de estudio.

2. Modelos ideales de función directiva

Un elemento particular para diferenciar los sistemas de profesionalización de la función directiva, está en la identificación de ciertos tipos o modelos configurados a partir de ciertas características, a pesar de la existencia de una multiplicidad de ellos que bien podrían ser únicos e incluso por cada país. De modo que es posible hablar de “Modelos Ideales de Función Directiva”. Una breve distinción entre ellos es la siguiente (Jiménez Ascencio, 2006):

a. Modelo corporativo o cerrado de función directiva

También denominado como modelo de carrera o burocrático. Se caracteriza por ser un modelo de función directiva cerrado; esto es, que carece de ventanas abiertas al exterior. Lo distintivo es que la función directiva se extrae de la propia organización; es decir son los propios funcionarios quienes, tras un largo período de desempeño de funciones estrictamente funcionariales, pasan a desempeñar funciones directivas y ocupan los puestos directivos en el sector público como una especie de coronación de la función directiva.

De manera que, principalmente, se caracteriza porque el servidor público es reclutado y seleccionado en pie de rama para la realización de una carrera específica en el servicio público, en la que las promociones

y remuneraciones están reguladas estatutariamente. Hay una serie de requisitos para el ingreso ligados preponderantemente a méritos académicos. Estos sistemas son altamente jerárquicos con respecto al desarrollo de la carrera y sus niveles. El servidor público que forma parte del sistema de carrera, contara con una posición de carácter permanente, una vez que haya demostrado o aprobado el período de prueba. Las condiciones de trabajo, la remuneración, las pensiones y las regulaciones relacionadas están decididas por autoridades y negociadas con los sindicatos. Cabe señalar que, las competencias directivas no están definidas formalmente y la selección sigue criterios de carrera y cooptación interna. Los ejemplos de países próximos a este modelo, lo son Francia e Inglaterra (hasta antes de la reforma *Next Steps*).

Según Jiménez Ascencio (2006: 39-40), los mayores inconvenientes que presenta este sistema de dirección pública radican en el dato que el nombramiento como directivo público de un funcionario es una especie de continuidad de la carrera administrativa (lo que puede implicar una ocupación de los niveles directivos por lógicas funcionariales y directivas) y que, por lo común, se otorga su desempeño con carácter vitalicio, circunstancia que, dada la garantía de permanencia, impide evaluar hasta qué punto el directivo público desempeña bien sus cometidos. Su mayor ventaja tal vez estribe en el hecho de que los directivos públicos son captados dentro de la propia organización, lo que supone que conozcan bien el contexto, el entorno y sus propios límites.

b. Modelo de politización u ocupación por la política de los puestos directivos

Éste es un sistema abierto, que parte del principio de que los servidores públicos no son empleados para una carrera específica sino para un puesto particular. Los puestos directivos en el sector público pueden ser ocupados por cualquier persona independientemente de sus capacidades y de su procedencia. Es un modelo que arranca desde los parámetros típicos del *spoil system* y que implicaba, en su acepción más primaria, que todos los empleos de la administración se debían proveer por criterios de confianza política, en cuanto a su desempeño no ofrecía especiales dificultades. De modo que la designación se realiza con discrecionalidad absoluta. Este modelo de politización de la función directiva se caracteriza porque el elemento determinante en la provisión de puestos es la confianza política hasta el punto de que el resto de criterios (profesionalidad, capacidad o mérito) resultan puramente adjetivos.

Éste es un sistema vigente todavía en muchos países, al menos en lo que corresponde a la ocupación de los niveles superiores de la administración pública o próximos a la política. Aunque algunos países anglosajones lo han desterrado por completo. Los ejemplos, son desde casi todos los

países latinoamericanos, asiáticos, africanos, y el caso español, mientras no se implemente del todo la nueva normatividad publicada en 2007.

En cuanto a ventajas y desventajas, el propio Jiménez Ascencio (2006: 44) señala que siempre se ha indicado que la gran ventaja es la flexibilidad que presenta el reclutamiento y cese como consecuencia de la enorme discrecionalidad (absoluta libertad) que tiene el órgano que designa y cesa. En relación a las desventajas se dan en función del propio proceso, esto es, los directivos públicos al ser reclutados con base exclusivamente en la confianza política y sin ningún tipo de exigencias (en algunos casos ni siquiera académicas) de mérito ni de capacidad y, por tanto, son personas imbuidas de un fuerte "amateurismo", con un desconocimiento profundo del sector público en el que deben de actuar. Asimismo, la dependencia del mandato del directivo público del propio ciclo de la política, provoca que el capital directivo se esté constantemente renovando y se pierda una fuente de experiencia y conocimiento que una organización no puede prescindir.

c. Modelo gerencial o profesional de dirección pública

Este modelo surge como reacción a los otros dos modelos, y es en el mundo anglosajón en el que se arraigan los elementos básicos de este modelo de dirección pública, cuya característica fundamental no es otra que la identificación de una función directiva en el sector público dotada de una serie de rasgos profesionales que la singularizan frente a la actividad estrictamente política y frente a la tradicional tarea de la burocracia profesional (el servicio civil). El rasgo fundamental de este modelo gerencial es el descubrimiento de que hay una función directiva específica y que el correcto desempeño de esas funciones directivas requiere de fuertes dosis de profesionalización. Las experiencias gerenciales de determinados países anglosajones como Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda dieron impulso a este modelo gerencial que más tarde se reconstituyó a partir de la Nueva Gestión Pública (Jiménez Ascencio, 2006: 46).

Éste es el modelo resultante del desarrollo de ideas y valores de eficacia y eficiencia en el sector público. Tiene cierta influencia del sector privado y exige la caracterización de puestos directivos. Como ya se señaló, se parte del reconocimiento que la función directiva es una actividad de naturaleza profesional, que por tanto se requiere de una serie de conocimientos y habilidades vinculadas con las tareas directivas (que son diferentes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo de los conocimientos y habilidades exigidos para el desempeño funcionarial). Por lo que se estaría hablando en este rubro más de competencias sobre cualquier otro precepto. De forma que existe un procedimiento público de selección o designación basado en la demostración de la posesión de competencias. Por otro lado,

los directivos públicos una vez seleccionados, disponen de poderes propios o delegados para dirigir la organización (personal, organización, presupuestos). Se intenta dejar que los gestores gestionen, en el marco de planes o contratos programa definidos por el gobierno (Villoria y Del Pino, 2009: 502). Todo ello, en un marco de responsabilidades y de rendición de cuentas específico, con un sistema de premios y castigos propio, con una cierta temporalidad o plazo definido, pero sin que el cese se realice de manera discrecional o con interés político.

Según Manuel Villoria y Eloísa del Pino (2009: 502-503) tras analizar los tres modelos parece que el único que responde a los criterios de una función directiva profesional es el modelo gerencial. El primero es profesional pero no es directivo. El segundo puede ser directivo pero no es profesional y sólo el tercero permite articular dirección con profesionalidad.

3. Componentes para la instauración de un sistema de profesionalización para la función directiva.

El establecimiento de un sistema de profesionalización para la función directiva, plantea necesariamente la construcción de una serie de componentes para su diseño e implementación. Desde nuestra perspectiva, tales componentes tienen que girar en torno a los siguientes puntos:

a. Contar con el apoyo desde el más alto nivel tanto de autoridades ejecutivas como legislativas.
b. Construir los necesarios arreglos institucionales entre políticos y directivos.
c. Diseñar una legislación específica para su regulación (garantías, derechos y deberes profesionales) y una estructura que se haga cargo de ello.
d. Establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva.
e. Delimitar el número de puestos a ser sujetos para la función directiva.
f. Proponer el modelo de profesionalización de la función directiva.
g. Crear los entornos institucionales indispensables.
h. Impulsar un proceso de socialización de la función directiva.

Pasemos a analizar cada uno de ellos.

a. Contar con el apoyo desde el más alto nivel tanto de autoridades ejecutivas como legislativas

Este componente tiene que ver principalmente con un elemento fundamental para el debido éxito de este tipo de iniciativas con la “voluntad política” requerida. La experiencia comparada demuestra que las iniciativas de profesionalizar la función directiva han requerido del

apoyo desde el más alto nivel y no de manera casual, la dirección de este proceso está cercana a la primera magistratura; tales sistemas son administrados en su mayoría por oficinas o dependencias de personal, directamente vinculados con el Presidente o Primer Ministro del gobierno. Por su parte, los poderes legislativos (en el que están representados los partidos políticos) participan en la elaboración de leyes y normas ligadas a su funcionamiento y, sin duda, con su intervención avalan su proceder y funcionamiento. Desde ahora, afirmaríamos que sin este soporte difícilmente una función directiva profesional prosperaría. Por lo que el apoyo de estas instancias es básico, tanto por la legitimidad que aportan, como por el impulso e importancia que se le tendría que dar a esta figura para el fortalecimiento de la administración pública y el sistema político en su conjunto.

El escenario antes descrito, trae consigo dos asuntos de carácter relevante: en primer lugar, que el tema de la función directiva esté en la agenda política-administrativa y esperaríamos también en la agenda de los partidos, y que una vez que se enlacen esfuerzos tanto de carácter legislativo como administrativo, en su conjunto den lugar a la implementación de una política pública en la materia, reconocida y ligada además a esfuerzos colectivos por mejorar las condiciones de los servidores públicos en general.

b. Construcción de arreglos institucionales entre políticos y directivos

En palabras de Carles Ramió (2006):

> "el elemento más problemático de la regulación del espacio directivo en la Administración pública es el encaje de la política y su relación con la dirección profesional. Éste es un tema clásico de estudio de la Ciencia Política, de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Administración. Es sin duda la dirección, la parte más estratégica de las organizaciones públicas ya que tiene una ineludible y necesaria naturaleza política ya que en esta circunstancia pivotea la legitimidad democrática y el engarce del sistema administrativo con el sistema político. También es cierto que en un punto más o menos estratégico aparece la dirección profesional y que la vinculación de ésta con la dirección política tiene sus problemas de lenguaje o prioridades. Por otro lado, es evidente la ingenuidad de la división wilsoniana en la que se podía diferenciar claramente en las administraciones públicas la dimensión política de la dimensión profesional. Más bien al contrario, en nuestra opinión, ambas dimensiones están en la gestión pública real muy interrelacionadas y mezcladas. Pero una cosa es reconocer esta interrelación y otra muy distinta es considerar este espacio político-profesional como un confuso magma en el que todo está mezclado y en el que no caben

> reglas ni regulaciones. Esta interpretación suele ser interesada y tiende a generar de facto una excesiva politización de los aparatos administrativos. En contra, nuestra posición considera que, a pesar de la interrelación entre la dimensión política y la dimensión administrativa, es necesario regular el espacio de cada componente no tanto para separar, finalidad carente de sentido, sino de clarificar unas posiciones y reglas del juego que pueden favorecer el rendimiento institucional de las administraciones públicas".

En efecto, un asunto clave en la instrumentación de una función pública profesional, será la de establecer con claridad las reglas del juego tanto para los políticos como para los directivos. Precisamente, como lo apunta Ramió (2006), no en el ánimo de separar, sino sobre de todo de clarificar espacios y posiciones en el interés de conjugar esfuerzos para la elaboración de políticas públicas, entre las cosas más importantes. Este componente es clave, y está vinculado principalmente con la identificación de roles y niveles de responsabilidad que le corresponde realizar tanto a los políticos como a los directivos.

La definición de tales posiciones y responsabilidades o espacio necesario que debe tener cada uno de estos actores, requerirán como soporte una serie de normas y reglas escritas, pero también vale considerar a las no escritas, relacionadas más con la construcción de acuerdos, códigos y un sistema de valores para ambos autores. Que en su conjunto, más allá de explicar límites de actuación también denoten una comunicación clara y precisa de lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos.

No está demás señalar, que en la identificación de posiciones y la construcción de espacios propios, pareciera ser que –al menos en países de Latinoamérica– se tiene una mayor claridad de lo que es y representa el rol del político, más no es así, para el caso del directivo y también agregaríamos al servidor público en general. En lo que corresponde a los directivos, la imagen es difusa, poco reconocida. En gran parte, se considera que esto se debe, por la carencia de un sistema profesional que los respalde, que hace que a los directivos por ser designados en su mayoría por los políticos en calidad de sus jefes, por ende se les identifique también como políticos. Caso contrario, de haberse instrumentado medidas de profesionalización que hubieran coadyuvado a contar con una función directiva profesional institucionalizada, esto hubiera derivado en situación más de *primus inter pares* entre los políticos y los directivos, en lugar de una relación de subordinación de los segundos en relación a los primeros.

De manera que es importante advertir, porque sin duda éste es uno de los componentes más complejos de la implementación de esta figura, lo que señala Francisco Longo (2006: 65-66) en cuanto a pesar de tener una

primera gran aproximación del qué y para qué de los directivos públicos, es importante señalar que sus contornos no han alcanzado todavía, ni en su aplicación práctica, ni en la elaboración teórica de los académicos, un grado de precisión que facilite una delimitación conceptual de la figura. Así las cosas, el esfuerzo por medir su grado de desarrollo e institucionalización real se torna, hoy por hoy, en un propósito lleno de dificultades. Estas dificultades se acrecientan si pensamos en la complejidad de los entornos institucionales en los que los directivos públicos están llamados a arriesgarse y a ser analizados, o lo que viene a ser lo mismo, la diversidad de factores que pueden contribuir a su desarrollo y consolidación. Esto por supuesto, hace más atractivo su estudio y análisis.

Un tema relevante, en el estudio de los arreglos institucionales entre políticos y directivos radica, por una parte, en el análisis de la evolución de los directivos y su lugar cada vez más destacado en las administraciones públicas y, por el otro, en las relaciones que se establecen entre ambos actores. De modo que se observa a una función directiva que como colectivo de personas, gana cada vez mayor autonomía con relación a la clase política, basándonos en el enfoque promovido por Goodsell (1994), Rohr (1986) y Friedrich (1940). De igual modo, esto tiene que ver con las relaciones que se establecen entre directivos-políticos/políticos-directivos a través del análisis de diversos modelos teóricos de relación entre ambos actores. Para ello, la base teórica principal está en los trabajos de Joel Aberbach; Robert Putman y Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies; Guy* Peters (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" en *Bureaucracy and Public Choice* de Jan-Erik Lane (coordinador), y de Poul Erik Mouritzen y James Svara (2002) *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. Por cierto, literatura escasa en su desarrollo y aplicación para países latinoamericanos.

c. Diseñar una legislación específica para su regulación (garantías, derechos y deberes profesionales)

Las legislaciones específicas lo que pretenden precisamente es refrendar el tratamiento especial que requiere una figura como lo es la función directiva profesional. Legislación que estipule una serie de derechos y deberes para los directivos, con los que cuentan los diferentes tipos de personal que forman parte de la burocracia. Legislaciones que, como ya se dijo en el primer capítulo, bien pueden ser distintas a las que regulan al personal del servicio civil u otro tipo de personal como pudiera ser el operativo.

Para el caso de Latinoamérica, bien se pudieran establecer dos alternativas, la primera de ellas es contar con una legislación y normas propias para la función directiva, o en el marco de sus legislaciones marcar la distinción

para la función directiva. Por ejemplo, tal como está previsto en el Estatuto de la Función Pública de España publicado en el 2007.

En el mismo sentido, el hecho de contar con una legislación particular está asociado con el hecho de prever la existencia de un aparato u organización responsable de su administración, con características de funciones especializadas para llevar a cabo las tareas por realizar, llámese oficina particular, que tenga la responsabilidad de la gestión de la función directiva profesional.

Ahora bien, todo esto en cuanto a lo que correspondería a la parte formal o normativa, pero también cabe aclarar que para impulsar un función directiva profesional no se necesitaría una legislación específica, están los casos que se mencionaron en la introducción de esta investigación como lo son Alemania, Dinamarca, Francia, que si bien no hay reglas específicas, si hay una atención sólida, además de reconocer la importancia del directivo y de la posición que juega en la elaboración de políticas públicas y como agente de cambio.

Lo que es una realidad es que con legislaciones o sin legislaciones, la importancia de la función directiva profesional, por sí misma, obliga en los tiempos actuales a su atención, revisión y estudio sino es que a su necesario desarrollo.

d. Establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva

Este punto se refiere a cuál será el ámbito de aplicación para la función directiva. Que va desde considerar, por un lado a los diferentes órdenes de gobierno, a identificar al interior de cada uno de ellos, si la institucionalización de la función directiva profesional será sólo para la administración pública centralizada o también considerará a la administración pública paraestatal. O como ha acontecido en otros países de que no sólo se ha circunscrito a los ministerios y departamentos, sino también a nivel de agencias.

La definición del ámbito de aplicación estará en función de los intereses en boga y del nivel de profesionalización alcanzado por las propias administraciones públicas. Desde nuestro punto de vista, la implementación de una función directiva profesional para el caso de Latinoamérica, tendría que ser transversal tanto a la administración pública centralizada como paraestatal. O bien, se pudiera pensar que su construcción fuera gradual, siendo la centralizada un primer escenario de desarrollo.

De igual modo, el ámbito aplicación por delimitar también nos da indicios del nivel de centralización o descentralización que podría aplicarse en la implementación de esta figura. La experiencia comparada nos indica

que a mayor amplitud en la selección de organizaciones suele darse una mayor descentralización. En este punto, también habrá que considerar escenarios en el que sea un órgano de la administración el responsable de su manejo, un órgano externo, o que cada organización establezca su propio sistema de gestión de recursos humanos bajo directrices de carácter general. En esto también hay un mundo de posibilidades.

e. Delimitar el número de puestos a ser sujetos para la función directiva

Tal como ha acontecido en otros países, que han construido su función directiva delimitando ciertos puestos para ella, ya sea que su diseño se hizo a partir de haber tomado niveles tanto de cargos directivos y políticos para su conformación, en efecto el interés consiste en identificar una serie de niveles o puestos de una estructura próximos a perfiles directivos que serían sujetos de profesionalización.

Por ejemplo, para el caso de México, la propuesta para la función directiva profesional consistiría en seleccionar dos puestos del servicio profesional de carrera, en este caso, el de Director General y el de Director General Adjunto, y un puesto político correspondiente al de Titular de Unidad. Con esos tres puestos, se considera que se podría iniciar un sistema de profesionalización para directivos públicos, tomando en cuenta que el escalafón a nivel vertical no es muy amplio. Pero en contraparte, por cada puesto seleccionado para la función directiva profesional, se apueste hacia la horizontalidad, con incrementos salariales diferenciados, todo a partir de una banda amplia de niveles.

f. Proponer el modelo de profesionalización de la función directiva

El modelo de profesionalización para la función directiva, parte de la distinción de ser un sistema de empleo o un sistema de carrera o un sistema mixto. Esta definición es esencial, ya que a partir de ahí, se tienen que diseñar y desplegar procesos tan relevantes como el tipo de concursos (por ejemplo, si serán abiertos o cerrados o de los dos tipos), la carrera profesional (propio más de un servicio cerrado), el modelo de evaluación del desempeño (si es por competencias, más próximos a puestos o sistema de empleo), los contratos de desempeño, el desempeño ligado a retribuciones económicas vía resultados, el tipo de capacitación, el uso de tecnologías de la información y la comunicación, entre los más sobresalientes.

g. Crear los entornos institucionales indispensables

La construcción de una función directiva profesional y las expectativas en torno a contar con directivos con niveles de actuación, diferentes con lo que se pudiera identificar con estilos directivos tradicionales, no es

una tarea fácil. Sobre todo porque esta labor no sólo se circunscribe al fortalecimiento de la función directiva como tal, ya sea a través de normas, herramientas de gestión de recursos humanos, así como la propia construcción de una cultura directiva. El reto va más allá, y tiene que ver con la alineación y desarrollo de condiciones externas que hagan fértil y productiva la función directiva.

Por ejemplo, no se le puede pedir a un directivo que se conduzca sobre la base de un esquema por resultados, cuando su entorno presupuestal no tiene tal orientación. De igual manera, no se le puede pedir a un directivo, que su actuación esté ligada hacia la innovación, si de por medio están presentes los controles administrativos tradicionales, que en lugar de incentivar están más próximos a inhibir. En esta misma línea de ejemplos, si al directivo no se le construye un sistema de estímulos e incentivos difícilmente también se le podrá exigir mayores resultados de los que podría adoptar. Todo ello, aunado a una reivindicación tanto de su posición ante los políticos como ante la sociedad.

Este componente es, seguramente, el más complicado de todos los que se han mencionado, ya que, como se puede observar, el nivel de participación de otros temas y actores, es mucho más elevado, complejo y diverso. Pero sólo así, teniendo como base una idea común y una construcción colectiva es como se podrían conseguir bases sólidas para hacer posible la existencia de una función directiva profesional en toda la extensión de la palabra.

h. Impulsar un proceso de socialización de la función directiva

La socialización es un elemento también fundamental, tomando en cuenta que se percibe una falta de comprensión y conocimiento de lo que es y representa la profesionalización de los servidores públicos, y no se diga para el caso que nos compete: la función pública directiva. Si partimos que para ciertos sectores de la clase política, en países de Latinoamérica, en el que hay un abierto desinterés y desconocimiento sobre lo que es y representa el tema de la profesionalización en esa esfera, está claro que no podemos esperar más con respecto a la ciudadanía. En efecto, si no se sabe con certeza que representa tanto un servicio profesional de carrera y una función directiva profesional, y si a eso se agrega el desdén y la predisposición negativa existente por parte de la ciudadanía, pues simplemente será difícil reconocer su utilidad.

En ese sentido, es menester que la utilidad en un sistema democrático se conozca y se difunda, a través de toda una “Red de aliados” en los que no sólo estén presentes los propios gobiernos y administraciones públicas, sino también las universidades, los colegios de profesionistas, los partidos políticos, los sindicados, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, entre otras instancias.

Como se puede observar, una vez mencionados todos estos componentes, hay muchos retos por llevar a cabo, que al mismo tiempo dan lugar, por un lado, a múltiples preguntas y por el otro, a líneas de investigación que desde nuestro parecer, resulta conveniente abordar desde ahora, algunas de ellas con mayor nivel de dificultad que otras, que incluso llevarían más tiempo, y que darían material para el desarrollo de estudios individualizados. Sin embargo, se considera que se está en la coyuntura adecuada de poder avanzar en estos momentos, para crear las bases de una función pública directiva profesional en los países de la región latinoamericana.

La función directiva profesional es uno de los principales temas de la reforma y modernización de las administraciones públicas. El simple hecho de mencionar el enunciado resulta ser sumamente atractivo; evidentemente que la parte más retadora consistirá en cómo se puede hacer factible el impulso de un esquema de esta naturaleza entre todo el engranaje institucional del país. Este trabajo de investigación, pretende precisamente dar algunas orientaciones a fin de construir los elementos suficientes para avanzar en esta asignatura.

4. Conclusiones

Como se puede observar, la construcción de componentes para el establecimiento de un servicio profesional para la función directiva, no se presenta como una tarea fácil y sencilla. No sólo en esta empresa se tienen que combinar aspectos de carácter normativo y técnico, sino también elementos de carácter político y cultural.

Aunado a todo esto, vale la pena hacer establecer una serie de preguntas por contestar para la construcción de un sistema de profesionalización para directivos públicos en Latinoamérica vinculadas a su diseño institucional, y tendrían que ser las siguientes:

- ¿Qué tipo de administración pública se quiere y a partir de ello que tipo de directivos públicos se necesita definir?
- ¿Qué se requiere de los directivos públicos? ¿Qué objetivos deben de conseguir?
- ¿Qué tanto el sistema político de los países de Latinoamérica es proclive a producir directivos públicos con las capacidades necesarias? Pero sobre todo ¿Es propicio el sistema para retener el talento necesario y desarrollarlo?
- ¿Están, hoy día, las personas responsables de la política como de la administración compartiendo la misma visión y los mismos valores para impulsar una propuesta de profesionalización de directivos públicos?
- ¿Cuál es la percepción que tienen nuestros políticos de los directivos públicos?

- ¿Les interesa realmente a nuestros políticos electos y designados este asunto de la profesionalización? ¿En ellos se tiene un verdadero apoyo y aliado?
- ¿Se han construido los suficientes argumentos y evidencias para convencernos y convencer a los demás de la importancia de la profesionalización de nuestros servidores públicos?
- ¿Está presente en la cultura política administrativa del país el papel y la importancia de los directivos públicos?
- ¿Cuáles son los obstáculos y resistencias por abatir para poder establecer una carrera de directivos públicos en Latinoamérica?
- ¿En qué aspectos se verían afectadas las relaciones entre políticos y servidores públicos con la inserción de una carrera de altos directivos públicos?

Por otro lado, desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos para directivos públicos, irremediablemente nos obliga a explorar las siguientes líneas de investigación:

- Diseño de procesos de selección para directivos públicos.
- Elaboración de procesos de formación de directivos públicos.
- Revisión de sistemas de evaluación del desempeño para la función directiva.
- Construcción de una familia de capacidades genéricas y por área.
- Identificación y/o creación de herramientas para medir capacidades directivas.
- Desarrollo de habilidades de personales y emocionales para los directivos públicos.
- Definición de áreas encargadas de la selección de directivos públicos, así como posibles centros de formación y análisis de perfiles de personal responsable de la gestión de la función directiva.
- Revisión de tabuladores alineados con la evaluación del desempeño.
- Análisis de procesos presupuestarios para orientarlos a resultados.
- Revisión de sistemas de competencias para directivos públicos.
- Registro y análisis de los que están haciendo otros países en esta materia.
- Revisión de tecnologías de la información para la gestión de la función directiva.

El sistema de profesionalización para altos directivos públicos requiere, al igual de lo que se ha venido construyendo en materia del servicio civil, de un tiempo importante y de elementos que le den forma, así como de lecciones aprendidas, para que pueda ser de interés en el medio en el que se quiere implantar, además de elementos adicionales como lo son el análisis de condiciones normativas y de operación, dinámicas internas, trabajo *in situ,* la adecuada preparación de esos directivos, pero también de los políticos, entre lo más relevante. Adicionalmente, de un amplio apoyo

por parte del titular de la administración pública, que incluye un desarrollo de negociaciones con diferentes actores, así como la construcción de redes que hagan sostenible el proyecto, y que tenga como horizontes no sólo a la Administración Pública, sino también a los otros Poderes Públicos, así como a otros órdenes de gobierno.

Bibliografía

Aberbach, Joel; Robert Putman y Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Ed. Harvard University Press, USA.

Brosnahan, Jo (2000). "Public Sector Reform requires leadership" *Government of the future.* Ed. OCDE, Paris, France.

Cabrero, Enrique (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. Ed. INAP, México.

Cardona, Peretó Francisco (2007). "Tendencias en la gestión de la Función Pública. Países Unión Europea y OCDE". *Revista Servicio Profesional de Carrera,* No. 7, primer semestre, México.

Catalá Polo, Rafael (2005). "Directivos Públicos". *Revista Presupuesto y Gasto Público,* No. 41, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, España.

Dussauge Laguna, Mauricio (2008). "Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado". *Revista Servicio Profesional de Carrera,* No. 9, primer semestre, Ed. Fundamespa/Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.

Fayol, H. (1961). *Administración Industrial y General.* Ed. El Ateneo. Buenos Aires, Argentina.

Figueroa, Ramón (2002). "Regímenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado del arte, análisis y conclusiones". *Documento de Trabajo/ Diálogo Regional de Política.* Ed. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. USA.

Gardner, John (1990). *On leadership.* Ed. The Free Press, A division of Macmillan, Inc. New York, USA.

Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. Ed. MacMillan, New York/London.

Goodsell, Charles (1994). *The case for bureaucracy: A public Administration Polemic.* Ed. Chatham House, Chatham, New Jersey.

Gulick, L. (1987). "Notes of the theory of organization" en J.M. Shafritz y J.S. Ott. Classics of Organization Theory. Ed. Dorsey Press, Chicago, USA.

Hartasánchez, José Miguel (2002). "Perfil dinámico de la cultura organizacional de los directivos públicos en México". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 octubre, Lisboa, Portugal.

Heady, Ferrel (1996). Public Administration. A comparative perspective. Ed. Marcel Dekker, USA.

Heifetz, Ronald (1994). Leadership with out easy answers. Ed. University Press, Cambridge, London, England.

Holden, Paul, Pedersen C.A and Germone G. (1968). Top Management. Ed. McGraw-hill, USA.

Hopf Harry Arthur (1961). "Scholarly Practitioner and Pioneer in Management". The Journal of the Academy of Management. Vol. 4, no. 3, USA.

Jacoby, Henry (1973). *The bureaucratization of the world.* Ed. University of California Press, Berkeley, California

Jiménez Ascencio, R. (2006). Directivos Públicos. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, País Vasco.

Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998). "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Coombes (comps.) Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, UK.

Kliksberg, Bernardo (1983). *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina.* Ed. Fondo de Cultura Económica, INAP-CLAD, México.

Kotter, John (1983). "Lo que hacen realmente los buenos directores generales" *Harvard-Deusto Business Review,* tercer trimestre, España.

LaPalombara, Joseph (1963). *Bureaucracy and Political Development.* Ed. Princeton University, USA.

Laufer, Romian y Alain Burlaud (1988). *Dirección Pública: gestión y legitimidad.* Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.

Likert, Rensis (1961). *New Patterns of Management.* Ed. Mac Graw-hill Book Company, USA.

Lipsky Michel (1980). *Street level bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Ed. Russell Sage, New York, USA.

Longo, Francisco (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo.* Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

_____ (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público.* Ed. Paidós, Barcelona, España.

_____ (2006). "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional" en *Revista Reforma y Democracia,* No. 35, junio, Caracas, Venezuela.

_____ (2002). "Políticos, Directivos y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas". *Pensar en lo público.* (Francisco Longo y Manuel Zafra, coords.) Ed. UIM y ESADE, España.

Matheson, Alex; Boris Weber; Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007). *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsabilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París.

Merrill, Harwood and Elizabeth Marting (1959) "Developing Executive Skills: New Patterns for Management Growth". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12, no. 3 april.

Mintzberg, Henry (2002). "*Developing leaders? Developing Countries?". Working Paper.* McGill University, U.S.A.

_____ (2005). *Directivos, No MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial* Ed. Deusto, Barcelona, España.

_____ (1983). *La naturaleza del trabajo directivo.* Ed. Ariel, Barcelona, España.

_____ (1996). "Managing Government, Government Management". *Harvard Business Review,* (mayo-junio), U.S.A.

Monsanto, J (1986). "Estudio sobre la formación y la capacitación para gerentes de empresas públicas industriales en México". *Praxis 72,* Ed. INAP, México.

Morstein, Fritz (1957). *The Administrative State.* Ed. Chicago University, USA.

Mouritzen Poul Erik and James Svara (2002). *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. Ed. Pittsburgh Press, Pittsburgh, USA.

Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política.* Ed. Gedisa Barcelona, España.

_____ (1987). "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" in *Bureaucracy and Public Choice* Jan-Erik Lane Ed. Sage *Modern Politics Series* Volume 15 sponsored by The European Consortium for Political Research/ECPR , London.

_____ (1995). *The politics of bureaucracy.* Ed. Longman USA.

Price Waterhouse, (1988). *Straight from the CEO.* G. William Dauphinais and Colin Price, editors, USA.

Ramió, Carles (2006). *Política y Gestión: la regulación del directivo público en España.* Ponencia, Barcelona España.

Riggs, Fred W. (1970). *Frontiers of Development Administrations*. Duke, University Press, USA.

Rohr, John (1986). *To run a constitution*. University Press of Kansas, USA.

Rowat, Donald (1988). *Public Administrations in Developed Democracies.* Ed. Marcel Dekker, New York, USA

Sayles, L.R. (1964). *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*: Mc Graw-Hill, New York.

Stewart, R. (1988). *Managers and their jobs.* Ed. McMillan. London.

Suleiman, Ezra (1984). *Bureaucrats and Policy Making*. Ed. Holmes and Meyer, New York.

Villoria Manuel y Eloisa del Pino (2009). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones.* Ed. Tecnos, Madrid, España.

Weber, Max (1979). *Economía y sociedad.* Ed. F.C.E., México.

Wilson, Woodrow (1887). "Study of the Administration Political*"* in *Science Quarterly,* Vol. II, U.S.A.

Documentos Institucionales

Ministerio de las Administraciones Públicas (2007). *Estatuto Básico del Empleado Público*. Ed. MAP, viernes 13 de abril, Madrid, España.

_____ (2005). *Informe de la Comisión del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, España.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001). *Estatuto de la Dirección Pública.* Santiago de Chile.

OCDE (2000). *Government of the future.* Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.

_____ (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas de la OCDE.* Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.

_____ (1998). *Managing the Senior Public Service a Survey of OECD Countries.* París, France.

_____ (2003). *Managing senior management: Senior civil service reform in OECD member countries*. Ed. OCDE, París, France.

_____ (2008). *The senior civil service in national governments of OECD Countries.* Ed. OCDE, París, France.

_____ (1999). "The state of the higher civil service after reform; Britain, Canada and the United States". *Public Management Service,* París, France.

_____ (2008). *The state of public service.* Paris, France.

_____ (1995). "Top management service in central government: Introducing a system for the higher civil service in central and eastern european countries". *SIGMA PAPER* No. 1. París, France.

Office of Personnel Management (2001). *Guide to the Senior Executive.* USA.

Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público. "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (2004). en *Revista Servicio Profesional de Carrera,* No. 2, Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.

State Services Commission, (2001). "A cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand". *Working Paper,* No. 13, New Zealand.

World Bank (2003). *Making Services Work for Poor People 2004.* World Economic Report. The World Bank Group and Oxford University Press, USA.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 1, 1956

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO

Rafael Mancera Ortiz
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

Entre los problemas que mayor atención han recibido del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, pueden citarse los relacionados con la administración de la política económica. Se ha propuesto hacer una investigación por etapas, dando consideración al principio a los aspectos fundamentales para pasar después al estudio de los detalles, lo cual significará un trabajo de varios años.

Se piensa que sería un mal sistema empezar con un trabajo en masa, o al por mayor, sin delinear antes un gran marco, dentro del cual se aproveche todo aquel material del que actualmente se dispone, conectando elementos heterogéneos y haciendo resaltar los puntos esenciales. Posteriormente se trazarán metas y se aclarará el camino. Se ha preparado un cuestionario inicial que se ha distribuido convenientemente para alentar el intercambio de ideas tendientes a lograr los fines que se proponen.

Sintéticamente, el cuestionario abarca los siguientes puntos: lo que debe entenderse por administración de la política económica; principales medios por los cuales la autoridad interviene en la vida económica; consideración sobre si debe existir una administración de la política económica, independiente de la administración general; casos en que se usan los sistemas administrativos ordinarios; agencias especiales dedicadas a la administración de la política económica; fijación de los límites de la administración económica; forma en que se planean u operan las agencias gubernamentales destinadas a la administración de la política económica: establecimientos públicos de carácter industrial y comercial; empresas de participación estatal; problemas existentes en la administración de la política económica; efectividad y resultados obtenidos en dicha administración, etc.

Como base principal para trazar un programa de política económica, se considera fundamental el evaluar primeramente la eficiencia de la administración gubernamental.

Los gobiernos de todos los países se enfrentan constantemente a la necesidad del mejoramiento de su eficiencia, a fin de utilizar sus recursos de tal modo que preserven y vigoricen sus instituciones libres, así como para estimular el respeto común y conservar u obtener el prestigio de sus operaciones.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha preparado un cuestionario muy interesante y relativamente breve para evaluar la eficiencia gubernamental. Dicho cuestionario no se refiere ni a la forma, ni a la política del gobierno a que se aplique, pero sí se interesa por la organización interna de la rama ejecutiva del gobierno y por las técnicas y procedimientos utilizados en la conducción de programas especiales.

El campo de la administración pública es tan extenso que cualquier método de investigación para evaluar su eficiencia debe ser, necesariamente, de una extremada simplicidad. El cuestionario a que me refiero puede sugerir contestaciones doctrinales, pero la intención fundamental es sólo la de señalar, por medio de preguntas adecuadas, la identificación de los problemas para los que se pueden derivar soluciones adaptables a las condiciones de cada país.

Uno de los indicios de la buena organización y eficiencia de la rama ejecutiva del gobierno puede ser esclarecido mediante un examen en torno de lo adecuado de las leyes y de su observancia. Después, debe considerarse que los problemas de organización inicialmente se manifiestan en las actividades cotidianas de las secretarías, ministerios, departamentos y oficinas. Si se hace un examen del plan de organización, también puede apreciarse hasta qué grado se están empleando los elementos de que se dispone para la dirección ejecutiva.

La eficiencia gubernamental primero requiere una determinación de qué es lo que el gobierno se propone hacer; en segundo lugar, una graduación de preferencias y calendarios de trabajo en relación con los diversos objetivos que se desean alcanzar y, finalmente, un acuerdo de cómo van a desarrollarse los diversos programas.

La eficiencia de un gobierno puede ser evaluada, parcialmente, sobre bases monetarias, en términos de los resultados financieros obtenidos y de las tendencias y procedimientos dentro del gobierno mismo.

Dado que la mayor parte de las funciones gubernamentales se traducen en transacciones de índole financiera, la eficiencia con que éstas

sean conducidas constituye un criterio parcial de la eficiencia de la administración. Dentro de tales transacciones pueden señalarse como de gran importancia las compras y los contratos de obras.

Se pone especial atención al estudio de los sistemas de dirección del personal y del servicio civil en general, en virtud de que la burocracia suele ser un motivo de gasto innecesario de los fondos públicos, que inevitablemente se traduce en servicios de bajo rendimiento.

Cualquier cuestionario que se tome como base para evaluar la eficiencia administrativa, puede resultar infinito, pues la evaluación misma es un proceso ilimitado. El cuestionario que ha preparado el Instituto está encaminado, en primer lugar, a sugerir áreas de investigación al nivel superior de la administración y, por tal motivo, no contiene problemas relativos a la ejecución de servicios en esferas tales como salubridad, seguridad social, educación, etc.

La mayor parte de los países están empeñados en esfuerzos tremendos para aprovechar sus recursos naturales, incrementar su producción agrícola e industrial, expandir el comercio, estabilizar las finanzas, promover una justa distribución del ingreso nacional, elevar los *standards de* vida y, al mismo tiempo, fortalecer su defensa. El convencimiento de que es posible mejorar las condiciones de vida así como los niveles culturales, materiales y espirituales, se ha apoderado de la mente del pueblo en todo el mundo.

La disponibilidad de recursos naturales adecuados es un factor de primera importancia. Sin embargo, existen condiciones sociales y económicas deplorables en muchas áreas que, contando con aquellos, con clima y topografía favorables, no han logrado desarrollar una economía sana y un alto nivel de civilización como algunos países menos privilegiados. El secreto descansa, fundamentalmente, en la fibra moral de cada pueblo y en su capacidad de gobierno. Entre ambos factores hay interacción.

Un país que eleva su nivel de educación, que fomenta la divulgación de la cultura con amplía libertad y que promueve las convicciones democráticas y un sentido de responsabilidad social, no solamente fortalece el vigor moral interno, sino que también establece las bases para un gobierno efectivo y responsable. Donde existe un gobierno democrático y honesto, apoyado por la voluntad ciudadana, se encontrarán los medios para organizar y llevar a cabo programas públicos que permitan la satisfacción de las necesidades populares.

Dado que en todas partes del mundo se está demandando un cambio rápido en las condiciones sociales del pueblo, los gobiernos tienen que hacer frente al desarrollo de nuevos y complejos programas, a menudo con organizaciones inadecuadas y con personal administrativo de escasa

preparación. Algunos países que no han logrado un nivel satisfactorio de servicio con respecto a las funciones gubernamentales históricas, tales como el mantenimiento de la ley y del orden, de sistemas de transportes, de escuelas, de salubridad y de finanzas saneadas, se encuentran ahora en la necesidad de emprender intrincadas empresas en la esfera de las obras públicas, de la agricultura, de la industria, de bienestar social, etc.

De la misma manera que los países necesitan planificar y ejecutar programas bien concebidos, así también deben empeñarse en un estudio sistemático de la administración gubernamental para llevar a cabo en forma eficiente sus planes de desarrollo económico y social. Del mismo modo que el intercambio de experiencia y conocimientos es esencial en los campos substantivos, las naciones tienen mucho que ganar mutuamente al compartir su experiencia en materias de organización y prácticas administrativas.

El conocimiento técnico de las funciones públicas excede, en mucho, al de cómo planificar efectivamente, organizar y administrar tales funciones. Se puede saber cómo hacer la selección de semillas, la fertilización, el cultivo y la preservación de los productos agrícolas, pero no se incrementará la producción alimenticia a menos que los gobiernos sean capaces de organizar, financiar y reclutar el personal adecuado para sus ministerios de agricultura, en forma tal que la información y asistencia se pongan a disposición de la gran masa de los agricultores.

Tres elementos son esenciales, a fin de que los programas de desarrollo económico tengan buen éxito: deben ser bien planeados, con base en datos exactos y previsiones lógicas; estar coordinados y ejecutarse con la mayor actividad. La coordinación debe tener lugar tanto en la etapa de planificación como en la operativa o de ejecución.

La planificación es un requisito previo para la iniciación de un programa de fomento económico. Algunos gobiernos han asignado la responsabilidad de la planificación económica a un organismo autónomo y distinto de las otras unidades que realizan el programa.

Cuando los programas son de gran amplitud, abarcan eventual e inevitablemente, en la práctica, casi todas las fases del gobierno nacional. La coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales es uno de los problemas más difíciles y asume una considerable importancia en la ejecución de las actividades de desarrollo económico.

La ejecución puede llevarse a cabo a través de los organismos ya existentes o por medio de nuevas dependencias del gobierno creadas para uno o varios fines especiales.

La planificación puede consistir, hablando en forma simplista, en hacer el inventario de recursos, en apreciar las necesidades existentes y en la determinación de los programas por desarrollarse. Los países empeñados en esfuerzos reconstructivos o en una tarea tendiente a mejorar sus condiciones económicas y sociales, han encontrado que un gran número de elementos debe ser inventariado y ensamblado en sus programas.

Un programa amplio de fomento exige un examen de la situación existente y la determinación de metas por lograrse, tanto por el sector privado, como por el público (en términos cuantitativos, hasta donde ello sea posible), en campos tan diversos como producción de alimentos, energía, transporte, industria, minería, comunicaciones, irrigación, salubridad, seguridad social, educación, etc.

La inversión de capital, el crédito público y privado y la política fiscal son factores clave. La promoción del comercio exterior y el mantenimiento de una balanza de pagos satisfactoria son, también, elementos de primordial importancia. El programa debe estar condicionado a las posibilidades financieras internas, por las políticas constructivas sociales y de trabajo, y por medidas que permitan asegurarse de que los beneficios se distribuyan ampliamente. Deben tomarse en consideración los elementos humanos y materiales disponibles con que se cuenta en las esferas directiva, técnica y de trabajo, tanto del gobierno como de las instituciones privadas, para realizar su parte en el programa.

Se han utilizado una gran variedad de organizaciones para efectuar la planeación económica. En algunos casos ésta se asigna a una de las secretarías o ministerios ya existentes o bien se erige un ministerio especial dotado, a menudo, de funciones ejecutivas a la vez.

Parece que la tendencia dominante es en el sentido de crear alguna “comisión central de planificación” o “consejo económico”. En un buen número de casos se ha establecido una combinación de ambos presidida por el jefe del gabinete o por el jefe del Estado.

Es necesario efectuar una evaluación crítica de estas formas de trabajo. Un análisis limitado tendería a apoyar las siguientes conclusiones:

1. Los organismos encabezados y constituidos con personal que dedique todo su tiempo a las labores de planeación, son superiores a aquellos consejos o comités formados por delegados de varias dependencias que, además de su trabajo normal, tienen que atender las funciones de planificación económica.

2. Para los propósitos de formación de la política y de apoyo intersecretarial, los consejos y comisiones encargados de estudiar

las proposiciones de planeación económica, pueden jugar un utilísimo papel, así como los cuerpos integrados por ciudadanos representativos de algunas actividades de la iniciativa privada.

3. Debido a que la planeación económica se relaciona con las funciones de varios ministerios y está conectada con los intereses primarios del país, la dependencia que tenga a su cargo esta tarea debería estar constituida como un servicio especializado o de consulta para el jefe del Poder Ejecutivo.

4. La gráfica de organización o de definición de responsabilidades del organismo encargado de la planeación debe incluir una amplia estipulación de objetivos y tareas específicas, tales como la responsabilidad por el ensamblaje y análisis de los datos económicos y por la continua observación de las condiciones económicas; la responsabilidad por la preparación de los programas de saneamiento de inversiones y financiamientos y por la preparación de los programas de desarrollo económico a largo plazo.

5. Tanto para proteger su papel como departamento especializado o de asesor del Ejecutivo, como para conservar sus recursos para la planeación, la dependencia que la realice no debería encargarse de los aspectos de operación, ya sea en el campo de la promoción industrial o administración, o en la esfera reguladora que se ocupa de la moneda, crédito, importaciones, licencias o similares. Ni debe dársele facultad de veto de las operaciones más allá de la certificación de su consistencia o inconsistencia con el plan establecido.

6. La coordinación de las actividades de fomento económico es más efectiva cuando el organismo responsable de ella está encabezado por un funcionario que dispone de todo su tiempo para esos fines y, además, es considerado como un auxiliar directo del jefe del gobierno. Para propósitos de consulta puede asociársele un consejo o comité, integrado por los representantes de las dependencias conectadas con actividades específicas del programa de desarrollo económico. La coordinación es un asunto de relaciones de trabajo diarias que exige especialización y líneas directas de contacto con las oficinas correspondientes.

Por otro lado, la coordinación, tanto en la etapa de planeación como en la de ejecución, requiere un vasto volumen de trabajo administrativo como, por ejemplo: para el análisis económico básico para el establecimiento de guías por seguirse en los varios ministerios, en la formulación de sus proposiciones; negociaciones con los ministerios y grupos privados para determinar lo que es factible emprender para lograr entendimiento

y aceptación acerca de cómo los programas particulares encajan dentro del todo; para la revisión y aprobación de los proyectos de gran magnitud para coordinar el trabajo estadístico y de información y para mantener la inspección sobre el progreso del programa total.

No solamente debe haber un funcionario competente que dirija tal trabajo, sino que es esencial que se encuentre en una posición que lo faculte para hablar con y por el Ejecutivo. Estas funciones coordinadoras corresponden, en esencia, al jefe del gobierno, y quizá no puedan asignarse adecuadamente a cualquier ministro. Más aún, el jefe de la dependencia coordinadora no necesita tener el rango de ministro. Basta con que forme parte del despacho del Ejecutivo como es el caso en Austria, en la India, en las Filipinas y en Inglaterra, pues así posee la palanca para lograr que las órdenes se cumplan, toda vez que está actuando, cuando es necesario, en representación del jefe del Estado.

Las operaciones de desarrollo económico algunas veces requieren la organización de nuevas dependencias, como en el caso de la explotación de las empresas del Estado en que, usualmente, se hace necesario el establecimiento de organismos especiales.

Cuando se emprenden programas novedosos o especialmente difíciles, puede ser deseable, al menos temporalmente, contar con un organismo especial, una dependencia semiautónoma dentro de un ministerio, o una especie de agencia agregada a un cuerpo internacional o nacional. La reforma agraria, la promoción de la inversión privada incluyendo el capital extranjero, los proyectos de irrigación y de generación de energía eléctrica en grande escala y los programas de habitación son, todos ellos, ejemplos. Así, en México hemos creado un Departamento Agrario, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, etc.

Algunos países han tenido propensión a organizar una nueva dependencia cada vez que se adopta una nueva función o se acomete una nueva empresa.

Prueba de ello es, por ejemplo, la multitud de organismos *ad hoc* creados para realizar proyectos agrícolas, a pesar de la existencia de una secretaria, de un ministerio o de un departamento de agricultura. A veces se han multiplicado los bancos y las instituciones de crédito con finalidades especiales. La corporación gubernamental es un instrumento común para la administración de las empresas productivas, pero su popularidad la ha llevado a ser utilizada más veces de lo que sería recomendable.

Si los ministerios existentes son adecuados, o pueden reorganizarse para convertirlos en un vehículo apropiado para nuevas operaciones,

es deseable utilizarlos más bien que erigir un excesivo número de dependencias que se traduzca en una multiplicación de funciones. El número de ministerios u organismos independientes, en la mayor parte de los países, ya es tan grande que dificulta una coordinación efectiva.

No sólo es deseable la utilización de los ministerios regulares en la ejecución de las funciones de desarrollo económico, hasta donde esto sea practicable, sino que cuando se crean organismos especiales debieran precisarse sus responsabilidades y ser estructurados en forma que asegure una operación eficiente.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones económicas y sociales de un pueblo exigen programas progresistas, tales como leyes de salario mínimo, prestaciones por accidentes industriales, crédito para las necesidades de los negocios privados y de la agricultura, la protección de los derechos civiles y las libertades, fomento de uniones libres de trabajo, entrenamiento vocacional, educación fundamental para niños y adultos, etc. El éxito en tales campos depende, a menudo, primero, de la adopción de programas sanos y prácticos y, en segundo lugar, de la organización del personal de los ministerios a que habrán de asignarse las funciones, de tal manera que se asegure una administración eficiente.

El papel positivo del gobierno en el desarrollo económico y en la elevación del nivel de vida ha sido reconocido casi universalmente. Para ello se ha utilizado una gran variedad de formas y de procedimientos. Sin embargo, es pertinente concluir, en virtud de las pruebas disponibles, que las lecciones que pueden derivarse de las experiencias de los gobiernos, incorporadas en los principios y doctrinas de la administración pública, contribuirán, de modo importante, a lograr los propósitos que se persiguen.

La urgencia de iniciar actividades de mejoramiento económico y de aprovechar la ayuda exterior no debe excluir la aplicación de conceptos sanos de administración pública, ni el esfuerzo científico por la búsqueda de soluciones para los problemas administrativos, lo cual acelerará, y no retardará, el desarrollo económico genuino.

La capacidad de un gobierno para diseñar e instituir organismos adecuados para cumplir con las responsabilidades de planificación, coordinación y operación, dependerá de la formación sistemática en que planee y perfeccione su estructura y métodos de trabajo, así como de la competencia del personal asignado.

El mejoramiento de la administración se presta al análisis sistemático y a la planeación; requiere el aprovechamiento de la experiencia de otros organismos de un mismo gobierno o de otros países que afrontan problemas comparables. Toda vez que la planeación y la instalación de

métodos más eficientes, exige trabajo intensivo y esmerado de personas que hayan asimilado las técnicas de mejoramiento administrativo, algunos gobiernos han considerado esencial el establecimiento de oficinas centrales de organización y métodos. Cualquier gobierno que se embarque en un programa de desarrollo económico se dará cuenta de que sus esfuerzos serán mucho más venturosos si tiene el beneficio del análisis, las recomendaciones y la ayuda valiosa de un personal especializado en organización y métodos, tanto centralmente como en cada uno de los ministerios y dependencias importantes.

Existen otros aspectos, distintos a los de la técnica pura, que rebasan el campo de la simple administración, pero que son fundamentales:

La eficiencia administrativa requiere la estabilidad gubernamental, fundada en leyes justas, fielmente observadas, así como un clima de tranquilidad política, inspirada en principios democráticos de probidad y de justicia social.

Habrá una administración pública avanzada, con características de unidad, provista de técnica, ordenada y eficiente, en aquellos países donde no haya cambios constantes en la política fundamental adoptada, ni en la forma de gobierno; cuando las modificaciones a las leyes importantes estén bien orientadas hacia el interés nacional; cuando no se abuse del poder público y sea abolida de hecho y de derecho la arbitrariedad con respecto a las personas y a la propiedad.

La calidad de una administración pública se determina, en gran parte, por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados. Los sistemas administrativos dependen de los hombres que conducen el gobierno. La elevación del nivel de la calidad del personal es, frecuentemente, el medio mejor para lograr resultados definitivos de una administración pública y de un programa de desarrollo conveniente.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 5, 1957

COMISIÓN DE INVERSIONES

Raúl Salinas Lozano[1]

Por la creciente proporción que representan dentro del gasto público los recursos financieros para inversión y por considerar que las inversiones gubernamentales son un elemento determinante del desenvolvimiento económico y social de México, el Ejecutivo Federal, en los últimos años, ha adoptado diversas medidas con el propósito expreso de lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Un primer antecedente que revela ya la preocupación del Gobierno Federal por lograr, en cierta medida, los propósitos enunciados, se encuentra en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947. En dicha Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico a través de auditorías e inspecciones técnicas. Mediante el uso de estas facultades, la Secretaría de Hacienda quedó autorizada a solicitar informes financieros, revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de los organismos comprendidos dentro de la citada Ley.

Posteriormente, por Decreto Presidencial del 31 de enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones. Esta institución, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estableció con funciones que tenían un carácter meramente administrativo referentes al control, vigilancia y coordinación de los organismos a que aludía la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Brevemente puede decirse que las actividades que llevó a cabo

[1] Director de la Comisión de Inversiones.

esta Comisión tuvieron en un principio como finalidad primordial adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, con el propósito de recomendar las medidas que fueran convenientes para obtener el mayor beneficio de los recursos financieros disponibles por dichas instituciones. El control de los presupuestos de esos organismos no se proyectaba limitarlo únicamente a los gastos de inversión, sino que comprendía el total de gastos de esas dependencias. Con ese objeto la Comisión de Inversiones, utilizando personal técnico integrado por contadores y economistas, se dedicó, en una primera etapa de sus actividades, a practicar auditorías exhaustivas y estudios económicos que abarcaban todos los aspectos de las dependencias aludidas. De este modo, trataba de conocer en forma completa y detallada todos y cada uno de los aspectos administrativos y de operación de las instituciones que se habían incluido en el Decreto que creó la Comisión de Inversiones.

El riguroso control que se pretendía establecer, a través de la Secretaría de Hacienda, sobre los gastos totales y de operación de los citados organismos con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Inversiones dio lugar a una firme oposición por parte de algunos organismos de importancia que, acudiendo en algunos casos a procedimientos legales y, en otros, solicitando simplemente a la Secretaría de Hacienda se aplazara la intervención de la Comisión en sus dependencias, opusieron continua resistencia para que se llevara a cabo la labor que se había encomendado a la Comisión. Como resultado de la actitud hostil que mostraron los funcionarios de ciertas instituciones importantes debido a la intervención fiscalizadora de la Comisión y, si a ello se agrega el hecho de no haberla dotado desde un principio de suficiente autoridad y apoyo para que cumpliera con los términos del Decreto Presidencial que la creó, no es extraño que paulatinamente esta Comisión se ocupara exclusivamente de estudiar organismos de pequeña importancia, manteniéndose así al margen de sus actividades las principales dependencias descentralizadas. Como consecuencia de lo anterior, esa Comisión mantuvo intensa actividad sólo durante los 10 primeros meses de 1948, disminuyendo posteriormente el ritmo de sus trabajos hasta que en diciembre de 1949 se suspendieron totalmente sus labores al derogarse la Ley que la había establecido.

No cabe duda que la misión que se había encomendado a ese organismo era de suma importancia, en cuanto a la finalidad de lograr el mejor aprovechamiento de los cuantiosos recursos financieros que ya desde esos años administraban los organismos descentralizados y empresas estatales, pero la intervención tan severa y el control tan estricto que se proyectaba aplicar con el auxilio de los estudios y dictámenes de la Comisión de Inversiones, limitaba seriamente la autoridad de los funcionarios responsables de la operación de las instituciones sujetas a dicha ley.

Si bien es cierto que las funciones de la Comisión de Inversiones fueron de carácter exclusivamente administrativo y la utilización que se proyectaba dar a esos estudios y recomendaciones no estaba orientada a formular programas de inversiones de los organismos controlados por la Ley, buscando de este modo su coordinación y jerarquización, cabe apuntar que en el caso de haber continuado esa Comisión y si la Secretaría de Hacienda hubiera adoptado las medidas de control y vigilancia que se consideraran juiciosas, es muy probable que habría mejorado la orientación y el aprovechamiento de recursos financieros de esos organismos en beneficio de la Economía Nacional.

Una vez que suspendió sus actividades la Comisión de Inversiones, los esfuerzos del Gobierno Federal para controlar en sus distintos aspectos los programas de inversión del sector público tuvieron escasa importancia y, bien puede decirse que, salvo el intento mencionado, durante la pasada administración no se adoptaron medidas dignas de mención dirigidas a coordinar, jerarquizar y orientar debidamente los programas de inversiones de las distintas dependencias del sector público.

Durante el Gobierno actual se han realizado esfuerzos sistemáticos no sólo orientados a mejorar el conocimiento de la inversión pública, sino concretamente dirigidos a controlar las obras que ejecutan las instituciones gubernamentales, buscando su coordinación, jerarquización y el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros para inversión. En efecto, el interés del Gobierno Federal por lograr dicho fin se revela en el Acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953 por el cual se obliga a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de inversión referentes al período 1953-1958. En esa información se debería consignar las obras a ejecutar en cada uno de los años del sexenio y comunicar oportunamente los cambios efectuados en el citado programa. Asimismo, se precisa que dicha información deberá complementarse con un proyecto de financiamiento del programa de inversiones, y la especificación, según el caso, del origen de fondos, señalando el monto de recursos provenientes del Presupuesto, emisión de bonos, créditos del exterior y fondos propios.

Con el auxilio de esa información, las secretarías de Hacienda y Economía deberían presentar a la consideración del señor Presidente de la República un programa coordinado de las inversiones del sector público. En este mismo Acuerdo, claramente se especificaba la necesidad de coordinar los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como un instrumento indispensable para realizar la política económica más adecuada al desenvolvimiento económico y social del país. Con el propósito de cumplir con el Acuerdo Presidencial

aludido, el 20 de julio de 1953 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictó un Acuerdo creando el Comité de Inversiones, organismo al que se encomendó reunir la información necesaria a fin de elaborar un programa debidamente jerarquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio 1953-1958 que debería someterse a la consideración del Señor Presidente de la República.

El Comité de Inversiones funcionó por un período corto, aproximadamente un año, como una oficina de la Secretaría de Hacienda; sin embargo durante ese breve lapso llevó a cabo una labor encomiable, tanto por la valiosa información que reunió sobre las inversiones del sector público como por los acuciosos estudios realizados sobre temas de singular importancia en la formulación de la política económica del país, tales como el nivel conveniente de la inversión pública y privada, financiamiento de la inversión pública, canalización correcta de la inversión gubernamental y otras investigaciones que han permitido un mejor conocimiento de la estructura y tendencias generales de las inversiones del sector público.

Poco tiempo después, al considerar la conveniencia de ampliar las facultades y atribuciones del Comité de Inversiones, el Ejecutivo Federal expidió el 7 de septiembre de 1954 un Acuerdo creando la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente del Presidente de la República. En conformidad con dicho Acuerdo Presidencial se encomendó a esta Comisión «estudiar los proyectos de inversiones públicas que reciba con objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social. Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica hacendaria y social, la jerarquización, la coordinación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país. Con base en estos estudios, la Comisión de Inversiones deberá someter a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas, así como sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deben realizarse en dicho programa».

La Comisión de Inversiones inició sus actividades en el mes de septiembre de 1954 y se integró con un personal técnico reducido constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de Programación y diez analistas que se han especializado en el conocimiento de los distintos campos que cubre la inversión pública: comunicaciones y transportes, irrigación, fomento agrícola, obras portuarias, energía y combustibles, escuelas, hospitales y viviendas. Los analistas disponen de personal técnico auxiliar para realizar las labores a su cargo. Para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas, la Comisión ha orientado sus actividades primordialmente hacia el logro de los objetivos siguientes:

1) Determinar los niveles convenientes de inversión pública, considerando las necesidades de inversión y atendiendo a los recursos financieros, disponibles, situación monetaria y cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión del sector público.

2) Estudiar los proyectos de inversión del sector público a fin de evaluar su beneficio económico y social; coordinar las distintas inversiones y jerarquizar las inversiones propuestas en función de los medios financieros y las necesidades de inversión.

3) En función de lo anterior, formular programas anuales de inversión pública para someterlos a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

4) Proponer cambios en la orientación de las inversiones, reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos, como resultado de las necesidades de inversión, coordinación y jerarquización de las inversiones del sector público.

5) Sugerir al propio Jefe del Ejecutivo, durante el ejercicio del presupuesto, las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados.

6) Realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del sector público.

7) Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general para enmarcar y justificar las inversiones del sector público.

8) Determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos 10 años.

9) Elaborar estudios generales sobre distintos temas ligados estrechamente a la inversión pública, tales como la inversión pública y el desarrollo económico; relaciones entre la inversión pública y la inversión privada; la inversión pública y la balanza de pagos; operación y administración de las obras públicas; política de inversiones públicas; coordinación de las inversiones federales, estatales y municipales; distribución geográfica de la inversión pública.

10) Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución a fin de conocer los distintos aspectos de los proyectos incluidos en los programas de inversión anual.

11) Elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su financiamiento.

En una u otra forma, los estudios y actividades de la Comisión están íntimamente ligados a la formulación de los programas anuales de inversión pública que se someten a la consideración del Ejecutivo Federal. Para este fin, con la debida anticipación al próximo ejercicio fiscal se solicita a las dependencias del sector público envíen a la Comisión sus programas de inversiones con el objeto de estudiar los proyectos que los integran. Los estudios que lleva a cabo la Comisión tienen como propósito esencial evaluar los beneficios económicos y sociales de las distintas obras proyectadas, su grado de coordinación con las diversas inversiones gubernamentales y su jerarquía en función del conjunto de obras que proyecten realizar las dependencias del sector público. Es importante señalar que dichos estudios se limitan exclusivamente al aspecto económico y social de las obras proyectadas, así como a su grado de coordinación con otras inversiones, dejando todo lo concerniente a los aspectos técnicos de los proyectos bajo la exclusiva responsabilidad de la dependencia a cargo de la obra.

Independientemente de los estudios que formula la Comisión sobre los programas de obras del sector público, la Secretaría de Hacienda, en común acuerdo con el Ejecutivo Federal, comunica oportunamente a la Comisión el monto de los recursos presupuestales que proyecta destinar para fines de inversión en el próximo ejercicio fiscal. Igualmente todas aquellas dependencias que no reciben fondos presupuestales para efectuar sus inversiones informan a la Comisión, junto con su programa de inversiones, el origen y monto de los recursos financieros que aplicarán a la ejecución de las obras proyectadas. De este modo se dispone, por una parte, de los programas de inversiones que tienen interés en realizar las distintas dependencias gubernamentales y, por la otra, se conocen los recursos financieros disponibles para realizar las obras proyectadas.

Mediante los estudios que realiza la Comisión sobre la necesidad e importancia económica y social de los proyectos y, conociendo, además, el monto de los recursos financieros disponibles para inversiones, la Comisión distribuye éstos entre las distintas obras propuestas por las dependencias y, de este modo, formula un programa preliminar para el conjunto del sector público. Como la ejecución de un programa de obras públicas no depende exclusivamente de la bondad de los proyectos que lo integran, o de la disponibilidad de medios financieros, sino que es necesario también tomar en consideración el efecto que tendrá el gasto público en inversión sobre la economía nacional, antes de someterlo a la consideración del Ejecutivo Federal, la Comisión obtiene el punto de vista de las autoridades hacendarías y monetarias sobre la magnitud y estructura del programa y su impacto probable en la economía nacional. Así, con la opinión de dichas autoridades se revisa nuevamente el programa a fin de que el nivel de inversión gubernamental y su estructura sean compatibles con la política económica adoptada por la Administración.

Finalmente, el programa de inversiones para el conjunto del sector público se somete a la consideración del Ejecutivo Federal, el cual sugiere a su vez los ajustes y modificaciones que juzgue convenientes. En su oportunidad, la Comisión comunica a las distintas dependencias el programa que le ha sido autorizado por el Jefe del Ejecutivo, así como las condiciones a que debe someterse para su ejecución.

El control del programa aprobado por el Presidente de la República está a cargo primordialmente de las secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La Secretaría de Hacienda, a través de su Dirección de Egresos, impone un estricto control sobre las inversiones que realizan las dependencias que reciben fondos presupuestales para la ejecución de sus inversiones, ya que sólo autoriza las órdenes de pago para cubrir el importe de una inversión cuando ésta ha sido previamente autorizada por el C. Presidente de la República. De esta manera, sólo con la aprobación específica de una obra por parte del Jefe del Ejecutivo, la Dirección de Egresos expide las órdenes de pago correspondientes para que las dependencias estén en posibilidad de retirar fondos de la Tesorería de la Federación para llevar a cabo la inversión aprobada.

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales no aprueba contratos, ni revisa las estimaciones de los trabajos realizados, ni tampoco interviene en la adquisición de bienes necesarios en la realización de las obras públicas, si la ejecución de éstas no ha sido debidamente estudiada por la Comisión. Sin esta intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales las dependencias o contratistas no pueden efectuar las gestiones necesarias ante la Dirección de Egresos para que ésta a su vez expida las órdenes de pago correspondientes. Los estudios que realiza la Comisión a fin de formular un programa anual de obras públicas comprenden distintos aspectos de la inversión gubernamental. En primer término se ha considerado conveniente determinar las necesidades que tiene el país de las distintas obras que tradicionalmente se han encomendado a las dependencias del sector público. En México, como en todo país en proceso de desarrollo económico, obviamente existen innumerables necesidades de obras básicas que corresponden al Gobierno atender. Como consecuencia, puede decirse que prácticamente toda inversión que se realiza presta un servicio y mejora en cierto grado las condiciones económicas y sociales de la población; sin embargo, como no es posible emprender todas las obras que se requieren para satisfacer las necesidades de inversión, es preciso determinar cuáles son las necesidades más apremiantes que deben atenderse para resolver debidamente los múltiples y complejos problemas que plantea el desenvolvimiento económico del país y, de esta manera, jerarquizar dichas necesidades conforme a determinados criterios. Por esa razón, ha sido preocupación permanente de la Comisión, desde que inició sus actividades, realizar una serie de estudios con el propósito de precisar

las necesidades de obras públicas y su importancia relativa tanto en el presente como en los próximos años.

Un conocimiento adecuado de las necesidades de inversión no sólo permite precisar su magnitud y jerarquía en cuanto a la urgencia de atenderlas, sino que constituye un valioso auxiliar para fijar metas de inversión cuyo cumplimiento, dentro de un período determinado, permitirá resolver paulatinamente las necesidades que existen de ejecutar obras básicas orientadas a acelerar el desarrollo de la economía nacional.

Es obvio que frente a los innumerables requerimientos de inversión pública se tiene como factor limitativo para atender plenamente dichas necesidades la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos para inversión. Precisamente por la presencia de esta limitación surge la conveniencia de realizar, en primer término, aquellas obras que proporcionen los mayores beneficios a la colectividad. Por consiguiente, para distribuir los fondos de inversión de las distintas obras que proyectan ejecutar las dependencias gubernamentales, es necesario acudir a ciertas prácticas que permitan evaluar la importancia económica y social de cada uno de los proyectos propuestos para integrar los programas anuales de inversión. De este modo, a través de la evaluación de los distintos proyectos es posible establecer su importancia relativa y estructurar así un programa de inversiones gubernamentales fincado en una jerarquización racional de los diversos proyectos de inversión.

Para evaluar las distintas inversiones que realiza el sector público ha sido preciso adoptar ciertos criterios básicos que permitan asignar grados de jerarquía a las distintas obras. En realidad, estos criterios expresan la prioridad o importancia que se ha dado a las necesidades que se espera atender con las obras y la política de inversión pública seguida por la administración. Precisamente por esta circunstancia no siempre es posible o aconsejable adoptar criterios de inversión semejante para países en distinta etapa de desarrollo, sino que más bien estos criterios deben ajustarse esencialmente a las características económicas y sociales del país y a la política de obras públicas que decida seguir el Gobierno.

En el caso de la Comisión, los criterios de inversión que han tenido dominante importancia han sido fundamentalmente los siguientes: *a)* Productividad de la obra, o sea su relación beneficio-costo; *b)* grado de coordinación con otros proyectos; c*)* beneficio social; *d)* porcentaje de avance en caso de tratarse de una obra en proceso; *e)* defensa o protección de la inversión realizada, igualmente en el caso de una obra en proceso; y *f)* volumen de ocupación generado por la operación del proyecto.

Si bien es cierto que la evaluación económica y social de un proyecto es un instrumento adecuado para precisar la importancia relativa de una

inversión, no se ha pasado por alto que existen serias limitaciones para evaluar algunos proyectos que, por sus características particulares, no es posible determinar el valor económico de los beneficios derivados de la operación de la obra. Quizá el caso más patente se encuentra en los proyectos de carácter social como escuelas, hospitales y obras sanitarias. Asimismo, se tienen serias limitaciones para evaluar ciertos proyectos ferroviarios que cubren una vasta región heterogénea en cuanto a sus características generales. En la misma situación se encuentran algunas carreteras, cuya área de servicio es a veces imprecisa y, en consecuencia, los beneficios imputables a la inversión no pueden estimarse fácilmente. También se presenta este caso con proyectos de agua potable y alcantarillado, pavimentos, electrificación rural y otro tipo de proyectos cuyos beneficios son a menudo intangibles y, por consiguiente, no siempre es posible cuantificarlos en términos monetarios. En proyectos de esta naturaleza la decisión debe sustentarse en un juicio ponderado y un análisis racional sobre los beneficios probables que pueden derivarse de la realización de un proyecto de esta naturaleza.

En ciertos campos de la inversión pública si se tiene la posibilidad de cuantificar de manera aproximada la importancia económica de un proyecto. Por ejemplo, obras de pequeña y grande irrigación, proyectos de desarrollo económico regional, obras marítimas de cierto tipo, proyectos industriales, inversiones en colonización, inversiones agrícolas como combate de plagas, drenes contra el ensalitramiento y mejoramiento de suelos.

Si se considera que en la actualidad una proporción dominante de las inversiones públicas en México corresponde a obras cuyos beneficios son susceptibles de cuantificarse en términos monetarios, se podrá apreciar mejor la conveniencia de fijar las prioridades basándose fundamentalmente en la evaluación económica de los proyectos. Claro está que, como ya se mencionó, la Comisión también considera simultáneamente otros criterios complementarios que, en el caso especial de México, tienen particular importancia. Por ejemplo, el beneficio social; la necesidad de concluir ciertas obras que por la magnitud invertida y su grado de avance deben terminarse, aun cuando su relación beneficios-costos sea bajo; también debe considerarse la conveniencia de realizar inversiones en regiones económica y socialmente postergadas; grado de coordinación con otras obras; urgencia de realizar ciertos proyectos a fin de atender una situación de emergencia local o nacional, forma de financiamiento; volumen de ocupación que se originará con la operación de un proyecto y necesidad de realizar inversiones para conservar obras en proceso. De este modo, se toman en cuenta simultáneamente varios criterios y se elude la situación equívoca de considerar exclusivamente el punto de vista económico que, si bien debe asignársele en algunos casos primordial importancia, en la realidad deben considerarse en su

justo valor las distintas situaciones que incurren en la decisión de ejecutar una inversión.

Las funciones de la Comisión en cuanto a la formulación del programa anual de inversiones públicas no terminan una vez que el Jefe del Ejecutivo lo aprueba. En conformidad con los términos del Acuerdo que creó la Comisión, las dependencias del sector público deben someter a la consideración del Presidente de la República, a través de la Comisión, las solicitudes para modificar la estructura o distribución de sus programas anuales de inversión o las ampliaciones necesarias para acelerar el ritmo de obras autorizadas o iniciar nuevos proyectos. En estos casos, la Comisión estudia las transferencias o ampliaciones solicitadas, evalúa su importancia económica y social y presenta al Jefe del Ejecutivo su opinión para que sea el propio Presidente de la República el que decida sobre las modificaciones al programa.

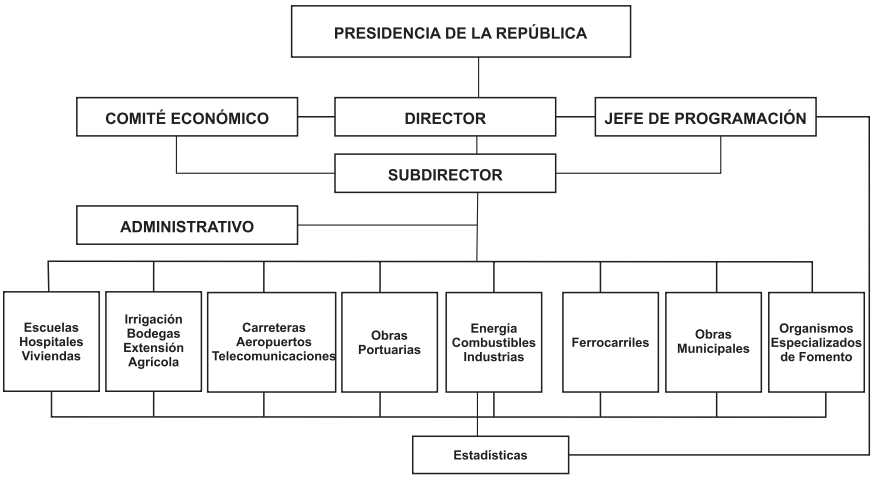
Un aspecto importante de los estudios que realiza la Comisión referentes a las obras en proceso de ejecución, o proyectos nuevos, corresponde a las visitas que efectúan los analistas a las obras en proceso o a las regiones en donde se proyecta emprender una nueva inversión. Estas visitas tienen como propósito ampliar su conocimiento sobre la naturaleza misma de las obras, beneficios esperados, ritmo de avance, problemas prácticos que plantea su ejecución, grado de coordinación con otras obras, actitud de los habitantes de la región respecto al proyecto, obras complementarias que tendrán que ejecutarse para obtener el máximo de beneficios de las inversiones realizadas. Mediante esta práctica el personal técnico de la Comisión está en mejor posibilidad de precisar su conocimiento sobre los proyectos y, de este modo, dispone de un mayor número de elementos de juicio para apreciar la bondad de los distintos proyectos.

Para complementar el conocimiento de las obras públicas en proceso de ejecución, la Comisión ha venido formando un inventario de esas obras en el que se consignan datos básicos de las obras, como localización del proyecto, fecha de iniciación y fecha probable de terminación, costo total de la obra, cantidades invertidas, calendario de inversiones, origen de los recursos financieros, beneficios esperados y otros datos de semejante importancia. Este inventario permitirá tener no sólo un conocimiento detallado de las obras en proceso de ejecución y de este modo constituir un auxiliar valioso en la formulación de los programas anuales de inversiones, sino que, además, puede en todo momento ser un instrumento para considerar la ejecución de obras nuevas en función de proyectos en ejecución, mejorar el control y vigilancia de las obras en proceso, así como obtener un mayor grado de coordinación de las inversiones realizadas.

Como elementos auxiliares en la formulación de los programas anuales de inversión pública, la Comisión ha tenido como preocupación permanente llevar a cabo investigaciones que le permitan tener un conocimiento satisfactorio del comportamiento de los distintos factores determinantes de la actividad económica. Estos estudios norman las recomendaciones en cuanto a los niveles convenientes de inversión pública compatibles con la estabilidad monetaria y cambiaria y la disponibilidad de recursos financieros y técnicos para inversión. En estas investigaciones, la Comisión ha contado con la valiosa cooperación de funcionarios de otras dependencias del Gobierno, principalmente de las Secretarías de Hacienda y Economía, Banco de México y Nacional Financiera. Igualmente se ha tenido marcado interés en realizar estudios generales sobre temas que obviamente están ligados a la inversión pública, por ejemplo, el papel de la inversión pública en el desarrollo económico, relaciones entre la inversión pública y privada, la inversión pública y la balanza de pagos, distribución geográfica de las inversiones y otros estudios de naturaleza semejante que han permitido mejorar el conocimiento del gasto público en inversión y, como ya se apuntó, han sido instrumentos valiosos para la elaboración de los programas de inversiones del sector público.

En tanto que las inversiones gubernamentales continúen constituyendo un elemento de singular importancia para acelerar el desenvolvimiento económico y social de nuestro país, será recomendable utilizar todos aquellos medios que permitan el aprovechamiento óptimo de los limitados recursos de inversión y la orientación de las inversiones hacia los sectores que son determinantes para alentar el progreso de la economía nacional. Desde que inició sus actividades, la Comisión de Inversiones ha dirigido sus labores a lograr estos fines; sin embargo, es preciso reconocer que los esfuerzos de este organismo hubieran tenido alcance limitado de no haber contado en todo momento con la estrecha cooperación y amplia comprensión de su labor por parte no sólo de las autoridades hacendarias y monetarias, sino, en general, de todas las dependencias que forman el sector público y de cuyas inversiones dependen en gran medida las posibilidades de mejorar las oportunidades de progreso de amplios sectores de la población.

COMISIÓN DE INVERSIONES
DIAGRAMA FUNCIONAL



Revista de Administración Pública

INAP

RAP 16, 1964

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO[1]

Jesús Reyes Heroles

Nuestra reunión no es para dar consignas ideológicas, sino para confrontar puntos de vista, ratificar las ideas centrales que guían nuestra acción y reexaminar, a la luz de estas ideas, algunos de los problemas fundamentales del país. Formamos un partido, no una iglesia y menos una secta. Por lo consiguiente, no existe en nuestra organización rigidez dogmática. Esto permite, dentro de la coincidencia de todos los miembros de nuestro Partido en las ideas centrales en torno a las cuales nos agrupamos, matices ideológicos, diferencias que, sin afectar la línea medular, facilitan, por la libre discusión, el enriquecimiento del ideario que nos aglutina. Porque coincidimos en lo principal, podemos discutir en lo accesorio.

El juego y la interrelación entre Estado, programa y partido es, desde cualquier ángulo que se vea, de los que más repercusiones tiene y cuyo correcto planteamiento resulta esclarecedor de las tareas a emprender.

Nuestra estructura político-jurídica es democrática y liberal. Es democrática en cuanto se funda en la idea de la soberanía popular, mediante el sufragio universal y la técnica de la representación política: en cuanto consigna la igualdad ante la ley y su consecuencia, el libre acceso a los puestos de elección popular. Es liberal el Estado mexicano, en tanto es un Estado de derecho, en que el derecho no sólo obliga al particular, sino también al Estado, y en tanto existe una esfera de acción del individuo que impone un no hacer al Estado, un detenerse, respetando ese ámbito de acción propio del individuo. Y finalmente, en la medida en que, para evitar el abuso del

[1] El Instituto Nacional de Administración Pública reproduce en su órgano informativo esta conferencia sustentada el día 9 de marzo de 1963, en la Sesión de Clausura de la Primera Reunión Nacional de Programación del Partido Revolucionario Institucional, por el interés permanente que reviste al examinar la moderna concepción del Estado en el desarrollo económico.

poder se establece la división de poderes, buscando que el poder detenga al poder.

Pero el Estado mexicano no es exclusivamente demoliberal. Por una parte, es profundamente social y, por otra, es un Estado que participa activamente en la vida económica de la nación. Conviene detenernos brevemente en aquellos aspectos en que nuestro régimen jurídico supera la estructura puramente demoliberal. En el Constituyente de 1916-17, los radicales sociales lograron la inclusión de dos preceptos constitucionales que llevaron a nuestro país al constitucionalismo social, y es interesante ver cómo en nuestro Constituyente, intuitivamente se plantea la crítica del formalismo, que hacía que los textos constitucionales se formaran nada más de dos partes: la dogmática, relativa al establecimiento de los derechos individuales, y la orgánica, que comprendía la organización de poderes. Los representantes de nuestro pueblo se preguntaron si era posible determinar cuántos títulos tenía una Constitución, cuántos capítulos cada título, cuántos artículos cada capítulo y cuántos renglones cada artículo, para concluir que esto era un vacío formalismo que impedía consignar garantías sociales para nuestro pueblo en el texto constitucional y no en una ley que quedara expuesta a los vaivenes políticos del futuro.

Del constitucionalismo social derivó el intervencionismo social del Estado mexicano, que convirtió a éste en protector de las clases económicamente débiles, revisando y superando una de las partes del liberalismo. En efecto, hay dos liberalismos que han tenido carácter universal: el ético-político y el económico-social. El primero se refiere al establecimiento de las libertades espirituales y políticas del individuo: la libertad de conciencia, la libertad de manifestación de las ideas habladas o por escrito, la libertad de movimiento, la inviolabilidad de la persona y del domicilio la libertad de reunión y asociación, y otras libertades de carácter espiritual o político. Y el liberalismo económico-social, que establece la libertad de concurrencia, la libertad de competencia y la libertad de contratación. Entre ambas, entre las libertades espirituales y políticas y las económicas, se encuentra la libertad de trabajo, que, siendo en rigor una libertad espiritual –libertad de vocación–, se traduce, en algunos aspectos, en una libertad económica.

Nuestros constituyentes, al consignar el intervencionismo en materia social, vinieron a regular las llamadas libertades económicas, pensando que sólo así era posible aproximarse a la justicia social y hacer asequibles y valederas las libertades espirituales y políticas; esto es, plantearon la conveniencia de luchar contra la necesidad, pues sólo liberando al hombre de ésta, se le puede hacer auténticamente libre. Por eso, la Constitución de 1917, prohibió los frutos de una libertad de competencia irrestricta: los monopolios.

La base de este intervencionismo social y de esta superación del típico liberalismo económico, consistió en sujetar la propiedad a función social.

El intervencionismo social y las necesidades originadas por la misma vida económica del país, llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos económicos concretos. La Reforma Agraria demandó la existencia de instituciones nacionales de crédito, con funciones decisivas para la misma viabilidad de la Reforma Agraria; se fundó, además, el banco central con funciones de dirección monetaria. Hubo necesidad de intervenciones en materia de precios, así como el establecimiento de subsidios al consumo y a la producción y la política fiscal fue dejando de ser arbitrista para convertirse en un instrumento orientador de la vida económica.

Todo esto revela que en México también se cumplió la ley históricamente irrebatible, de que el intervencionismo del Estado en la vida económica y social se realizó libremente, en tanto que el abstencionismo del Estado en la vida económica fue buscado.

Al margen de esta paradoja, puede decirse que, por el camino de nuestra Revolución. México llegó a enfrentarse al problema del desarrollo económico. En efecto, si rastreamos en los orígenes de la Revolución Mexicana, nos encontramos que ésta aspiraba a la afirmación nacional, es decir, estaba imbuida de un gran nacionalismo. Buscaba, asimismo, desterrar las formas políticas que operaban en el país, anulando las libertades de los individuos y el funcionamiento democrático nacional y tenía un anhelo reivindicatorio en materia social que fácilmente se transformó en afán y voluntad de justicia social.

Todos estos objetivos conducían automáticamente a que el país se planteara su desarrollo económico. Era ingenuo pensar que bastaba repartir la riqueza para aproximarnos a la justicia social. La pobreza obligaba a seguir un camino doble, a librar la pelea en dos frentes: crear riqueza nacional y lograr una mejor distribución de ésta para acercarnos a la justicia social.

Desde esta doble perspectiva, el problema del desarrollo económico es abordado. Las ideas directrices de la Revolución Mexicana, su propósito nacionalista y de justicia social, su objetivo de consolidar y ampliar las libertades políticas, conducen inexorablemente a abordar el problema del desarrollo económico, y México, entonces, se plantea este problema y entre las aparentes alternativas que se le presentaban, opta por una.

En el siglo pasado, ciertos países, se dice, lograron su desarrollo económico espontáneamente. A más de que la historia ha hecho dudosa la posibilidad de que la capitalización de algunos de los países actualmente desarrollados se haya hecho espontáneamente, esto es, sin una actuación del Estado, la propia historia de estos países demuestra cómo ese crecimiento económico tuvo un costo que se cargó sobre aquellos sectores que menos tenían y que más sufrían.

Por consiguiente, el hipotético desarrollo económico espontáneo estaba descartado como criterio a seguir por la Revolución Mexicana. Si nosotros llegábamos al desarrollo económico como forma de lograr y extender el bienestar social, resultaba incongruente que adoptáramos criterios que suponían que el costo del desarrollo económico se cargara sobre los hombros de aquellos en cuyo beneficio queríamos realizarlo. Por tanto, escogimos el desarrollo económico deliberado. Un desarrollo económico deliberado que implicaba la intervención decisiva del Estado en la vida económica, corrigiendo los males producidos por las fuerzas económicas en su libre juego, impidiendo que se presentaran algunos de dichos males, expansionando la demanda mediante la propia inversión pública, adoptando las medidas sociales –Reforma Agraria, política de Trabajo, Seguro Social, subsidios al consumo, etc.–, que por su propio carácter proporcionaran el mercado que es el principal estímulo de un desarrollo económico. Cuidando la conservación y buena aplicación de los recursos naturales y nacionalizando industrias básicas, a fin de evitar escollos en la satisfacción de industrias secundarias o intervenciones extrañas que frenaran nuestro desarrollo económico. Haciendo inversiones en infraestructura y concurriendo con recursos públicos a ciertos renglones de inversión que por sus bajos rendimientos económicos, a pesar de su evidente utilidad nacional no eran abordados por los capitales privados; supliendo, en fin, al capital privado en ciertas ramas necesarias para el desarrollo económico, coordinándolo en muchos casos y estimulando y alentando la inversión privada en ciertas industrias o actividades económicas.

Al desarrollo económico deliberado llegamos por los imperativos de la Revolución Mexicana. Conviene enfatizar que los grandes objetivos de la Revolución Mexicana constituyen las ideas claves, la guía de acción fundamental de quienes nos agrupamos en este Partido. Estos objetivos son tan grandes, generosos y esenciales, que se mantienen sin modificación, recurriendo, en cambio, a métodos distintos.

Los medios, los instrumentos para alcanzar la realización de estas ideas, han variado y variarán, de conformidad con las exigencias de las distintas etapas históricas del país. La misma modificación o transformación en la sociedad mexicana, obtenida por la acción revolucionaria, origina la necesidad de recurrir a nuevos instrumentos, a nuevos métodos, y la actualización de nuestras ideas claves ha dado lugar y seguirá dando lugar a distintas plataformas políticas de nuestro Partido, en distintos momentos de su vida.

Los logros permiten aspirar a más logros. Un ejemplo lo ilustra: nuestra Declaración de Principios establece que el Partido luchará por encontrar un sistema que permita a los trabajadores participar en las utilidades. El presidente López Mateos encontró el sistema que nuestro Partido decía

que había qué encontrar y, por tanto, este postulado en nuestra Declaración de Principios ha sido alcanzado. Otros muchos ejemplos podrían citarse.

De nuestras ideas originarias surgen ideas derivadas y éstas han variado de conformidad con las exigencias, con las demandas de la cambiante sociedad mexicana. Por eso, estamos obligados a estudiar, en los distintos momentos de nuestro proceso histórico, las características de la sociedad en que vivimos, para encontrar nuevas técnicas, nuevos instrumentos que nos permitan proseguir en la tarea de alcanzar los grandes objetivos del movimiento revolucionario mexicano. Algunos quisieran que, a este respecto seis años los dedicáramos a coser y seis a descoser. Frente a tales pretensiones, la vigencia de las ideas esenciales y la continuidad primordial de la Revolución Mexicana nos ponen a salvo. Se trata de continuidad en los aciertos; en los errores hay rectificación.

Hoy el Partido emprende una nueva tarea: preparar la elaboración de un plan de desarrollo. Un plan de desarrollo supone varias etapas: su preparación, elaboración y puesta en marcha. El Partido emprende este trabajo horizontal y verticalmente al mismo tiempo. Se trabajará en los estados y en las regiones, acumulando material. Se trabajará igualmente en la capital de la República con los equipos adecuados. En esta primera etapa se trata de acumular información; más tarde vendrá su selección y ordenación y la coordinación de los distintos planes horizontales. Sólo quiero subrayar, a este respecto que al elaborar un plan hay que comenzar por determinar los fines que se persiguen. Estos fines nos los da nuestro programa: desarrollo económico con bienestar social, consolidación de la nacionalidad y mantenimiento y fortalecimiento de nuestras libertades. Se trata pues, de un plan para el marco institucional, o sea, político-jurídico, de nuestro país. Se requerirá una planificación flexible que parta de un supuesto: el carácter mixto de la economía mexicana que implica la existencia de tres sectores, el público o nacionalizado, el social, formado por ejidatarios, cooperativistas y empresas de administración obrera, y el individual. Nos toca intervenir en la etapa de preparación: posteriormente vendrá la elaboración, en que ya tendrán que fijarse metas de ingreso nacional y de su distribución de inversión productiva, de inversión social, de producción por actividades, etc.

Fácil sería para el Partido que detrás de un escritorio se confeccionara un plan, sin que muchas de nuestras gentes tuvieran que dedicar lo mejor de sus energías a esta fatigante tarea. Pero un plan hecho así, sería verbocrático y autocrático. Autocrático, porque partiría de arriba hacia abajo y no como pretendemos que sea el nuestro, de abajo hacia arriba, y verbocrático, porque nuestro Partido se reduciría, entonces, a conjugar unos cuantos verbos, añadir algunos adjetivos y manejar una fría serie de cifras y estadísticas. Claro que en un plan así elaborado, se harían promesas que no se cumplirían. Se trazarían objetivos alucinantes,

a sabiendas de que no estarían al alcance de nuestras manos. Se haría, pues, una estafa al pueblo de México. Como no es esto lo que queremos, sino la elaboración de un plan realista, adecuado a las circunstancias y posibilidades del país, a su marco institucional, a sus sectores y a sus auténticas necesidades, se ha celebrado esta primera Reunión y se inician, a partir de hoy, las silenciosas labores de acumular y seleccionar material.

El proceso de la Revolución Mexicana ha engendrado, como hemos dicho en otra ocasión, fuerzas nuevas que son hijas de la propia Revolución Mexicana. Son los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios, los trabajadores, los cooperativistas, los empresarios pequeños y medios que realizan su función social, invirtiendo recursos en beneficio propio y del país, la naciente y extensa clase media mexicana. Todas esas fuerzas tienen un lugar en el país, un papel que desempeñar en el desarrollo económico que perseguimos y un lugar en nuestro Partido.

A las fuerzas viejas pertenecen los latifundistas disfrazados, el que simula ser cooperativista, los que consumen sin haber producido, los que antisocialmente atesoran o especulan, los que eluden nuestra legislación social y económica, los que realizan prácticas monopolistas. Estas fuerzas no caben en nuestro Partido. Para la militancia de las fuerzas nuevas en el Partido existe un acuerdo fundamental: luchar empeñosamente, dentro de nuestras normas constitucionales, por el desarrollo económico. En esto no debe haber divergencias entre estas distintas fuerzas, pues en definitiva la suerte de todas ellas depende de que tengamos éxito en el desarrollo económico de México, y un compromiso del Partido, establecido en el punto 4, materia económica del Programa de Acción: Favorecer la formación de capitales mexicanos para satisfacer las necesidades de inversión.

Pero la Revolución Mexicana no sólo persigue el desarrollo económico. De nada nos serviría para alcanzar nuestros objetivos sociales, un desarrollo que tuviera como resultado una mayor concentración del poder económico, que diera más a los que más tienen y menos a los que menos tienen. Optamos por el desarrollo económico deliberado y no espontáneo precisamente para evitar que la carga de nuestro crecimiento económico recayera sobre los sectores que menores ingresos perciben. Por esta razón, el Estado no sólo interviene en la promoción y fomento del desarrollo económico, sino también se ocupa de la participación que cada uno de los sectores que componen la sociedad mexicana debe tener del ingreso nacional que se genere, de la distribución equitativa de la riqueza entre los distintos sectores que componen la sociedad y que coadyuvan al progreso.

Si antes decíamos que entre todos estos sectores, entre todas las fuerzas nuevas, había un acuerdo básico, o debía haberlo atendiendo

a sus legítimos intereses, en contribuir al desarrollo económico, ahora debemos decir que, en lo que se refiere a la participación que cada una de éstas quiere tener del ingreso nacional, en lo que toca a la parte que a cada una de ellas debe corresponder del ingreso nacional, sí existen, y está en la naturaleza de las cosas que existan divergencias. Pero la propia Revolución nos da el método para superar estas divergencias: el cumplimiento del mandato constitucional de mantener el equilibrio entre los factores de la producción, restaurándolo cuando éste se propase. Y la misma Revolución pone en manos del Estado instrumentos para intervenir, con el objetivo de regular la participación de los distintos sectores en el ingreso nacional.

Gráficamente podemos decir que las fuerzas nuevas están de acuerdo en la creación de la mayor riqueza posible y que las divergencias surgen al llegar el momento de repartirla.

Para resolver estas diferencias, existen varios métodos. En primer lugar, el Estado, dentro de las normas de la Revolución Mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos no deje de producir riqueza, pues sin ello, todos nuestros planes futuros carecerían de base; en segundo lugar, el Estado, a más de observar las imperativas normas de justicia social que deben conducir su acción, tiene la razón fundamental de que ese mismo desarrollo, esa misma creación de riqueza, sería imposible sin la existencia de compradores, lo cual exige una política de poder adquisitivo, de dotar de poder de compra permanentemente a los grandes núcleos de la población mexicana, usando los instrumentos sociales, fiscales; y de política económica que dentro de nuestro régimen constitucional se pueden emplear.

Y es atendiendo a estos objetivos y circunstancias que está en la tónica de nuestra Revolución el no ignorar el conflicto de las clases en su afán de percibir una mayor parte del ingreso nacional, sino admitiendo este hecho, considerar que está, asimismo en nuestras normas, la oposición, la contienda pacífica, no violenta, de las clases. La paz social no significa la no existencia de razonamientos y luchas entre las distintas clases que componen la sociedad, sino el curso pacífico y legal de estas inevitables luchas. A este principio doctrinal obedece que en el punto IX de la Declaración de Principios de nuestro Partido, el sector obrero reitere que lucha por la consecución de sus objetivos clasistas y nuestro Partido se obligue a apoyar al sector obrero en la conquista de estos objetivos, dentro de nuestras leyes.

Debe haber solidaridad de clases en proseguir el crecimiento económico; hay lucha pacífica de clases al tratarse de la distribución del ingreso nacional.

Sólo las mentes obsoletas y los cortos de vista pueden en nuestros días pensar que es posible reprimir los movimientos legítimos de las grandes mayorías, encaminados al mejoramiento social. La historia revela que la represión puede aplazar estos movimientos, pero a expensas de que ulteriormente resurjan con mayor fuerza.

El Partido Revolucionario Institucional es el Partido del desarrollo económico, y no solamente tienen un lugar en él los ejidatarios, los pequeños propietarios, los trabajadores manuales, e intelectuales, los cooperativistas, la clase media mexicana y el sector de empresarios pequeños y medianos, sino que estos sectores no tienen lugar en ningún otro partido que no sea el nuestro, si actúan congruentemente y persiguiendo sus verdaderos intereses.

¿Es posible que el sector de empresarios medio y pequeño, activo inversionista, o los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, militen en partidos que los invitan a un frente nacional, anticipándoles que inexorablemente están condenados a muerte y que deben poner el cuello debajo del machete? ¿Es posible que los ejidatarios militen en un partido que quiere que el ejido sea una propiedad con todos sus atributos, incluyendo la posibilidad de vender, si se sabe, por una experiencia de hace más de dos mil años, con la ley de los Gracos, que una reforma agraria, cuando dota de propiedad a sus beneficiarios, están sentando las bases para que vuelva a surgir la concentración de propiedad, a costa de quienes se intentó beneficiar? ¿Pueden los trabajadores, las clases medias, afiliarse a partidos que les ofrecen una mayor parte de la riqueza nacional y, al mismo tiempo, realizan prácticas encaminadas a impedir que se forme? ¿Puede el pequeño comerciante, el artesano, el pequeño industrial, inscribirse en un partido en cuya naturaleza y mecánica está el favorecer la concentración del poder económico, o sea, la desaparición del pequeño comerciante, del artesano y del pequeño industrial? Evidentemente que no. Ninguna clase, ninguna fuerza, milita en contra de sus intereses. Nadie lucha por su propia muerte.

Nuestro Partido no es partido de clase; es partido de clases. Dentro de él hay clases o fracciones de distintas clases. ¿Qué clases o fracciones? Aquéllas que creen en la Revolución y aceptan la Declaración de Principios y Programas de Acción.

¿Qué nuestro Partido es heterogéneo en su integración? Lo sabemos. En su estructura está el serlo y la Declaración de Principios claramente lo establece. Muy heterogéneas eran las fuerzas que lucharon por la Independencia de México. Heterogéneas eran las fuerzas que, detrás de Juárez, libraron y ganaron la guerra de Intervención. Heterogéneas eran también las fuerzas revolucionarias que acabaron con el porfirismo. Con heterogeneidad de fuerzas la Revolución se consumó y prosigue adelante

y hoy la batalla por el desarrollo económico de México sólo puede ganarse si la libran las fuerzas heterogéneas del país. El pueblo de México es heterogéneo y necesita, precisamente, un partido que lo comprenda en su heterogeneidad. Lo difícil es tener metas comunes para aglutinar fuerzas heterogéneas y porque lo ha hecho y puede hacerlo, nuestro Partido es el partido del desarrollo económico de México.

¿Qué hemos tenido contradicciones en el seno del Partido? Por supuesto, malo sería que con nuestra composición no las hubiéramos tenido y peor si, teniéndolas no las hubiéramos superado. El no haberlas tenido habría significado que alguno o algunos de los sectores que nos integran no defendían sus intereses. El teniendo las contradicciones, no haberlas resuelto o superado, habría significado falla en el denominador común que nos agrupa o en la capacidad de negociación y ajuste de nuestros dirigentes.

Norma fundamental para resolver o superar nuestras contradicciones ha sido el reconocimiento de nuestros principios y de los intereses mayoritarios dentro del partido, y si hay alguna jerarquía entre los principios que profesamos, la preeminencia corresponde a la justicia social.

Lograr unidad de acción con heterogeneidad en sus componentes ha sido tarea difícil en el pasado y lo será en el futuro. Demanda, al mismo tiempo que una gran flexibilidad para hacer ajustes, firmeza en seguir las líneas esenciales de la Revolución. Y todavía después de resolver las contradicciones internas, nos enfrentamos a contradicciones al actuar en el país, la más importante de las cuales consiste en lograr gobierno revolucionarlo sin romper o quebrantar la imprescindible unidad nacional.

Y aquí conviene que aclaremos la naturaleza de nuestro Partido. Tradicionalmente se habla de tres tipos de partido: 1) En primer lugar, de partidos que, teniendo como fundamento único los intereses de una clase determinada, operan como verdaderos partidos de clase. Una revisión estricta de la historia de los partidos, revela que difícilmente se da el caso de una clase sólo en un partido y no más de una clase en un partido. La experiencia prueba, igualmente, que los móviles de las clases van, en algunos aspectos, más allá de los partidos políticos, y en otros, marchan a la zaga. 2) Se habla de partidos carismáticos. Son aquellos en que los hombres se agrupan en torno a una personalidad, creyendo que existe un hombre dotado de dones sobrenaturales. Es la entrega a una persona, por sus cualidades que se piensan sobrenaturales y a lo creado o revelado por ella. Son partidos que, en realidad, no tienen dirigentes, sino profetas u hombres providenciales. 3) Partidos formados por hombres que se asocian en torno a ideas políticas, económicas o sociales o de los tres tipos.

Si atendemos al presente y al pasado de nuestro Partido y aun advirtiendo que en la anterior clasificación, como en toda clasificación, hay mucho de esquemático, podemos decir que nuestro Partido asocia a sus integrantes en torno a ideas. Aclaro: en torno a ideas, no mitos o utopías. Y agrego: las ideas están apoyadas, precedidas, o preceden y apoyan, intereses.

Nuestro Partido nació como instrumento de unidad entre facciones de una Revolución triunfante, facciones que frecuentemente contendían entre sí, no tanto por razones personalistas, como vulgarmente se cree, sino por diferencias en el enfoque de los problemas en un momento en que la ideología de la Revolución aún no lograba su integración cabal. Esto es, eran más que fracciones, corrientes. El Partido nació para impedir contiendas en el fondo ideológicas, fijando el común denominador de las distintas corrientes. Con el transcurso del tiempo, la ideología se fue integrando hasta llegar a nuestros días, en que no puede en serio decirse que la Revolución carezca de un cuerpo de ideas básicas o fundamentales para llevar a la acción a fuertes núcleos de la población mexicana. Esto explica el que nuestro Partido sea un partido de clases y no de clase y el que no tengamos que estar nunca en busca del hombre providencial dotado de características sobrenaturales, pues sólo necesitamos fieles intérpretes de las ideas que profesamos.

Estamos expuestos a los males inherentes a los partidos políticos en todas partes del mundo. La «máquina», el «aparato», la «burocracia», tienden a convertirse de un medio en un fin. Es el caso del aparato imponiéndose a la base, es, en cierta medida, la creación rebelándose al creador. Impedirlo es obligación de dirigentes y militantes. Los dirigentes deben estar siempre cerca de las filas: entre aquéllos y éstas debe efectuarse un contacto cotidiano y, al mismo tiempo que están obligados a orientar a la masa, deben amalgamar sus ideas con las necesidades y planteamiento que la propia masa les hace. Nuestros dirigentes, como activos propagadores de las ideas, deben tener una voluntad de conocimiento sólo comparable a su afán de transformar la realidad. La acción sin ideas lleva al oportunismo: las ideas sin acción llevan, si acaso, a las academias. La política es acción con ideas; perseguir objetivos que se tiene la capacidad de alcanzar.

La base, a su vez, para evitar que el aparato degenere, debe ocuparse permanentemente y no sólo en forma circunstancial, del Partido: debe ser activa y ver en la apatía su peor enemigo.

Creo que tiene plena validez, en el presente, una regla que tomo de nuestros antecesores, de nuestra genealogía ideológica: los revolucionarios mexicanos del siglo pasado, los que forjaron la sociedad libre, laica, que nosotros heredamos; aquéllos de quienes somos hijos: los Mora, Gómez Farías, Otero, Rejón, Ocampo, Lerdo, Arriaga, Zarco y Juárez nuestros padres espirituales; una regla de oro que nos dejaron, como tantas otras

cosas, y que para nosotros es un mandato: la política es entrega: el político puede o no vivir de la política, pero debe vivir para la política.

Un partido que ejerce el poder tiene, además, el problema de los trepadores, el problema de aquéllos que, a falta de ideas o valores en qué creer, sólo creen en sí mismos. Para impedir su triunfo, el camino es cerrar filas. Esto no debe significar obstáculos a la ininterrumpida renovación de cuadros dirigentes. La no reelección ha mantenido la circulación de la sangre. El tránsito de generaciones en la responsabilidad política, la eficaz combinación de continuidad e innovación en el Estado: la renovación de los cuadros dirigentes de nuestro Partido es factor decisivo para su vitalidad y su capacidad de enfrentarse a los problemas.

Debemos exigir militancia y convicciones probadas y hay que poner cuidado en ello, pues la responsabilidad de un partido mayoritario es muy grande. Un partido mayoritario es un partido dominante. En un país como el nuestro, la mayoría decide por el todo: por lo consiguiente, es el destino mismo de México el que puede estar en manos de ese partido. Hay que tener siempre presente el concepto que nuestro candidato Adolfo López Mateos expresó cuando, al hablar de la estabilidad de los servidores públicos, señaló que México ya había superado el sistema de los despojos. Los puestos públicos no son botín de vencedores. Nuestro lema frente a trepadores, camarillas y oportunistas es: no hay vacantes, o mejor dicho, nuestra lucha no es por vacantes.

No es tarea sencilla para ningún partido superar estos problemas, desterrar estas enfermedades que son inherentes a toda organización partidaria. Pero con la constante formación ideológica y capacitación política, con el constante examen de los problemas, vistos, incluso, desde el ángulo de los adversarios, posición que revela el verdadero temple de los dirigentes políticos –y que a los nuestros sólo ha servido para confirmarlos en la certeza de la línea que se sigue– se pueden prevenir estos males y curar radicalmente cuando aparecen.

Nuestro propósito es progresar económicamente, fortaleciendo la independencia nacional, consolidando las libertades espirituales y políticas. Nuestro propósito es progresar con una economía ordenada, que avance y no se detenga o retroceda, en que no cabe el despilfarro, el descuido o la imprevisión. Nuestro propósito es progresar, extendiendo el bienestar social, aproximándonos cada vez más a la justicia social. Nuestro propósito es progresar, mejorando y depurando los sistemas democráticos. Nuestro propósito es progresar, con el viejo lema: contando cabezas y no cortándolas.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 17, 1964

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Ricardo Torres Gaitán

Al referirnos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social, necesitamos precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado en una economía determinada. A este respecto, el Estado puede adoptar estas actitudes:

1. Abstenerse de intervenir en la vida económica del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulares actúen en la promoción del desarrollo. Esta posición está históricamente superada.

2. Intervenir indirectamente sobre la economía, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o por medidas regulatorias como la política monetaria. En tal caso el Estado asume una función protectora y regulatoria.

3. Intervención tanto directa como indirecta, propia de las economías mixtas, en donde el Estado no sólo influye a través de medidas como las expuestas en el punto anterior, sino como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infraestructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado.

4. Ejerciendo una intervención directa con un plan centralizado, propio de aquellos países donde no existe la propiedad privada sobre los instrumentos de producción.

   En consecuencia, referirnos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por

varios factores y condiciones, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

1°. La etapa de desarrollo en que se encuentre el país:

a) Economía de estancamiento;
b) Impulso inicial o despegue;
c) En período de transición;
d) En proceso de pleno desarrollo, y
e) De alto grado de desarrollo.

2°. La estructura de la economía, según que predomine la empresa privada, una economía mixta o francamente socialista; lo cual implica que la intervención del Estado se manifestará a través de una acción regulatoria, promotora o de planeación integral, respectivamente.

3°. La determinación de sus objetivos –economía de guerra, nacionalista que procura la autosuficiencia, incremento de los niveles de vida o de su potencia productiva– y los instrumentos susceptibles de ser empleados para la realización de la política adoptada.

4°. Los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados: recursos naturales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos, así como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del país.

5°. La organización del Estado y el grado de cooperación de la élite gubernamental para lograr el desarrollo, así como la actitud y capacidad del pueblo para responder a este propósito con su participación activa. Asimismo, de la disposición de instrumentos eficaces para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes y programas nacionales.

6°. La disponibilidad de cuadros humanos y la estabilidad política con recambio social que le dé vitalidad al sistema socio-económico y lo impulse hacia metas de superación cultural y material.

Intentaremos abordar las relaciones entre la administración y el desarrollo, teniendo en cuenta que su grado y eficacia serán diferentes en el tiempo y el espacio.

Cuando nos referimos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo, nos estamos confinando, por una parte, a este solo aspecto, y no a los demás que se refieren, enunciativamente, a la adopción de una teoría que sirva de guía y orientación al desarrollo; a la determinación

de una meta general y de metas parciales; a la fijación de los objetivos fundamentales a lograr; a los recursos o instrumentos de toda índole; y, por otro lado, no haremos sino referencia circunstancial de otros instrumentos y medios de acción, como son las políticas fiscal y monetaria; de inversiones y de comercio exterior, etc.

Por lo tanto, específicamente concentraremos la atención en la organización pública para el desarrollo económico y social que incluye los estudios y la formulación de planes nacionales de desarrollo, y su aprobación, ejecución y vigilancia, en función de ciertas metas y objetivos.

La Administración Pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar los planes, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad.

Partimos de que planear es proyectar la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que prometa producir el resultado óptimo. La finalidad, obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.

Ante estas circunstancias, la Administración Pública, en su aspecto general, es el medio que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines.

Orgánicamente, la Administración Pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones.

En cuanto a la política económica y social, la Administración Pública es el instrumento general y de primer grado, en donde la inversión y el comercio exterior, como ejemplos, representan instrumentos parciales y de segundo grado.

En consecuencia, la Administración Pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado.

En tal caso, el Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su política económica y social.

Por política entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos.

Tan importante como formular el plan con sus metas y objetivos, señalando los recursos e instrumentos, los métodos y las técnicas, lo es también

organizar la Administración Pública para alcanzar dichas metas y objetivos. Por lo tanto, la planeación señala qué es lo que una comunidad se propone alcanzar y la Administración señala y ejecuta los procedimientos operativos para lograrlo. Aquella es la meta y ésta el *modus operandi.*

La operación exige no sólo un órgano especial encargado de formular el plan, sino una organización administrativa para ejecutarlo y ejercer la vigilancia. En tal virtud, se debe partir de un concepto nuevo de la Administración Pública para el desarrollo, agregando a las funciones tradicionales del Estado, las nuevas funciones exigidas para dicho propósito. Las funciones y la organización, el cómo y quién, dependerá de las metas y los objetivos de cada país. Es decir, que el tipo de organismo, su nivel jerárquico, la línea de dependencia, sus atribuciones y organización interna, dependerán tanto del grado de desarrollo del país en cuestión y del sistema económico, como de los propósitos del Gobierno, y si está dispuesto a transformar el medio o a conformarse con el existente. Las reformas radicales siempre van adelante de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes.

En los países menos desarrollados la Administración Pública suele ser inadecuada para la formulación y operación de planes de desarrollo. Es indispensable eliminar el retraso en ésta, como requisito previo para que el desarrollo pueda acelerarse. Se necesitan técnicas administrativas modernas y preparación de personal. Singular importancia tiene también la reorganización de las estadísticas, tan necesarias como que son la brújula de la planeación a la vez que sirven al propósito de elaborar cifras con el mínimo de retraso, para el control del plan, en cuyo caso al descubrir fallas al nivel macroeconómico, promover las correcciones correspondientes. Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales que no estaban a su cargo, la transformación de la Administración Pública es la consecuencia inevitable, a fin de que haga frente a esas nuevas responsabilidades, en forma previsora y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato administrativo.

En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, a través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica es la reforma global, que comprenda la transformación radical de la maquinaria estatal con propósitos de servir mejor a los programas de desarrollo económico y social.

Cabe señalar que del libre cambio, se pasó a la intervención indirecta, de ésta a la acción proteccionista y reguladora de la actividad económica, luego a la realización de obras básicas al desarrollo, después a la tarea promotora de empresas ligadas al mercado por su oferta de bienes y servicios, y finalmente, a la planeación o programación general de la economía.

Es decir, del libre cambio relativo, se pasó a una política de impulso al desarrollo económico, y actualmente se entra a una etapa de franca programación estatal, y para estos efectos, el desarrollo económico programado requiere de un esfuerzo administrativo no sólo de magnitud mayor, sino de una calificación superior. En consecuencias, surge la necesidad de crear la institución que formule el plan general, el cual a su vez se integra de planes sectoriales y éstos de proyectos específicos mediante los cuales se demuestre la conveniencia y la viabilidad económica y política de ellos.

Se infiere que es preferible que el organismo encargado de la planeación cuente también con el apoyo de las empresas privadas y de los trabajadores, y en su caso, del público en general. Aquí es donde se puede apreciar la importancia del órgano planificador y la trascendencia de su labor, porque se toma como punto de referencia para aquilatar el progreso de los propósitos colectivos.

Las relaciones entre la administración pública y el desarrollo económico, representan el casi olvidado título de antaño: economía política. A dicha relación entre ambas disciplinas sociales, hay que agregar ahora el concurso de los sociólogos y juristas, de los antropólogos y educadores, a los ingenieros y los técnicos y profesionistas en general.

Los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, pueden acelerar u obstaculizar el desarrollo económico. Pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control. Una Administración Pública inadecuada afecta la ejecución de cualquier plan. Durante su realización, un buen plan puede volverse inerte, en cambio, cualquier plan puede arrojar buenos resultados si se cumple a través de una eficiente administración.

La Administración Pública tiene que estar a la altura de la tarea planeadora; tiene que haber correspondencia entre el plan a desarrollar y el organismo encargado de administrarlo. La responsabilidad política y técnica de este organismo tiene que estar en correspondencia con la magnitud y la complejidad de la tarea asignada, porque resulta más difícil

ejecutar un plan que elaborarlo. En la medida que medie un lapso mayor entre la elaboración y la ejecución del plan, más significación adquiere la administración del desarrollo.

Los avances del plan y las dificultades consiguientes, van alejando cada vez más su correspondencia con la formulación inicial. De aquí que los encargados de elaborar y corregir los planes, deben estar en conflicto estrecho con quienes lo ejecutan, y compartir toda la responsabilidad de vigilar su correcta operación.

Los planes subsecuentes deberán contar con la experiencia adquirida, en donde tanto la colaboración como la tarea administrativa, afinen y estrechen su coordinación hacia su funcionamiento más eficaz, de acuerdo con las circunstancias siempre cambiantes y en donde el sentido de responsabilidad y la experiencia de los funcionarios garanticen mayor éxito para los planes futuros.

LA ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO

La planeación implica, ante todo, la determinación cociente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos, la conversión de los cálculos estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar. Al decidir el poder público intervenir en el curso del desarrollo, la misión del órgano central de planificación debe consistir en promover y formular el plan, y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control. Todos estos organismos deberán estructurarse en forma coordinada, ya sea perpendicular u horizontalmente.

El grado de centralización o descentralización depende de la naturaleza socio-económica del país y de su configuración geográfica y política. En general, en los países subdesarrollados la planificación está más centralizada, debido a la escasez de personal preparado, a la falta de comprensión, a la lentitud con que se modifican las actitudes, los métodos, las técnicas y los procedimientos tradicionales. Y, en donde el sector privado tiene escasa iniciativa el sector público tiene que suplirla. La ejecución del plan, sin embargo, requiere de la mayor descentralización.

En la preparación de los planes sectoriales debe lograrse la colaboración de las dependencias que tengan a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El órgano central debe estructurarse sobre la base de establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante, y en cada entidad federativa con la que celebre el convenio de cooperación respectivo. Con los sectores privados se buscará también la cooperación y, en su caso, los compromisos en materia de inversiones.

La planeación tiene que realizarse gradualmente, pues la información, el personal preparado, la experiencia y la colaboración de todos los sectores, sólo se alcanzan después de cierto tiempo.

Al perfeccionarse la organización y el funcionamiento, se emplearán con mayor eficacia las técnicas y los instrumentos, los métodos y los recursos.

La influencia de la Administración Pública sobre el desarrollo puede ser indirecta, tal como la administración de justicia o la seguridad pública, o más directa como la aplicación de la política fiscal y de comercio exterior.

Pero el hecho indiscutible es que la Administración Pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar el personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc.

Así como la cibernética o la industria petroquímica demandan grupos de hombres preparados en determinadas especialidades y grados, así la planeación exige investigadores, técnicos en las diferentes ramas, personal especializado en estadísticas, demografía, sociología, política, publicidad, etc. En general, necesita contar con el apoyo de todo el pueblo y convencerlo de que los beneficios serán a largo plazo; que el desarrollo representa en cierta forma una promesa para nuestros descendientes, al fin de que alcancen superiores niveles de vida económica, cultural, social, política y, en general, mayor bienestar.

Pero la organización del Estado tiende a ser conservadora. Privan en ella la rutina y los intereses creados, factores éstos que generan obstáculos al desarrollo. Singularmente en los países menos desarrollados, resulta inadecuada para la tarea de programación; y es allí obviamente donde los métodos tradicionales de la Administración Pública reclaman cambios fundamentales en su organización y funcionamiento, en su personal y en sus sistemas.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa son problemas correlativos. Dicha reforma tiene que operarse para atender no sólo las funciones tradicionales del Gobierno, sino a las nuevas que el desarrollo económico programado demanda.

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: la programación. Ésta a su vez, es un medio para otro fin superior; elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la reforma administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán sujetas a las modificaciones que la experiencia determine. Sin embargo, la operación del plan tiene que basarse en una clara formulación del mismo, así como en la asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de actividades y ejecución adecuadamente vigilada.

Convertir la maquinaria gubernamental en un instrumento de acción para el desarrollo económico, es un proceso no fácil de realizar. Hay que vencer las prácticas de operación tradicionales, el empirismo y las rutinas administrativas; hay que transformar la organización donde predomine el trabajo en equipo y con fines de interés general. Especial problema presentan los organismos autónomos debido a su relativa independencia, a la disposición de recursos propios y a veces al "secreto" de sus operaciones, en donde sus funcionarios suelen considerarse insustituibles.

La transformación de la Administración Pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo. Por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al Gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la política de desarrollo; las empresas propiedad del gobierno podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (disminuyendo así los subsidios del Gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los Gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones éstas que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función. Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, los fortalecerá y a su vez promoverá su desarrollo. Sin embargo, el éxito de la Administración Pública como promotora del desarrollo, dependerá de las características de la economía en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

a) Formulación del plan;
b) Aprobación;

c) Ejecución, y
d) Vigilancia.

a) La formulación del plan comprende dos fases:

1. La preplaneación, que esencialmente comprende el reconocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas; la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación jurídica correspondiente; la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.

2. La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos; señalamientos del orden jerárquico de éstos; reexaminar las alternativas óptimas dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b) Aprobación del plan.

Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción específica de los planes, si es que no se reserva el Legislativo la facultad de hacerlo.

c) Ejecución del plan.

Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, hecho que puede estimular la cooperación y la aportación de todos los sectores y entidades federativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regiones y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre

la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

d) El control y la vigilancia del plan.

Es uno de los casos menos definidos en cuanto a qué autoridad le corresponde. En general suele quedar en manos de un organismo creado *ex profeso,* que podríamos denominar Contraloría General, encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habrá necesidad de reformar éste, a fin de que la experiencia sirva de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y SUS ETAPAS

El desarrollo económico y las aspiraciones para lograrlo están de moda. Hay programas que conciben y no llegan siquiera a ponerse en ejecución, otros que terminan con el fracaso, y otros que sí logran transformarse en resultados concretos.

El hecho es que la realidad no se deja domeñar fácilmente. La ilusión del hombre suele caminar más de prisa que sus posibilidades realizadoras. A menudo no reparamos en que la realización de esta justificada aspiración, exige muchos esfuerzos y cierto tiempo. La naturaleza y la sociedad están regidas por leyes que no se pueden impunemente transgredir o ignorar. El desarrollo económico planeado es una ciencia y un método, una técnica y un medio de acción aún en ciernes, sobre todo en los países menos desarrollados. Ya se trate de una economía donde predomine la libre empresa, de economías mixtas o de aquellas donde los instrumentos de producción pertenezcan al Estado, ya se trate de una economía poco o muy evolucionada, el hecho es que operar el desarrollo económico no es una tarea fácil ni a corto plazo. La planeación es por ahora una tarea de difícil aplicación. Sin embargo, no es motivo para abandonar la tarea, sino para acometerla con decisión. La exigencia del progreso, las aspiraciones sociales hasta ahora insatisfechas y el deseo de que se cumplan lo más rápido posible, chocan con la estructura económica y social que resulta menos flexible respecto a la posibilidad de satisfacer pronto y eficazmente las necesidades más vitales de las mayorías.

La programación surge cuando se considera que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a la utilización óptima de los recursos

productivos, y que es la intervención del Estado el órgano que debe procurar el empleo más racional de los recursos y operar los cambios estructurales que permitan el progreso, como la reforma agraria, de la administración pública y del sistema fiscal, etc.

La planeación significa sacrificar cierto grado de libertad individual y por tanto aplicar cierto grado de coerción. Implica limitaciones para importar artículos o para invertir libremente, y en las economías de planeación compulsiva implica también limitaciones para trabajar o para dedicarse al ocio. Significa sacrificar algo actual para cosechar en lo futuro.

La planeación, condenada por unos y defendida por otros, puede ser instrumento para el progreso o para el retraso. Quizá esto se explique por el olvido de que ésta debe operarse por etapas y con planes sucesivos. Al principio, si el retraso del país es importante, habrá que empezar por crear ciertos prerrequisitos esenciales realizando reformas que eliminen trabas feudales. Después, el Estado podrá concentrar su atención y recursos hacia el impulso de los sectores básicos de la economía. En un tercer estadio, seguramente operará planes parciales de carácter sectorial de aquellas industrias claves para el desarrollo. En una cuarta etapa, se encontrará con la necesidad de coordinar e integrar en un plan nacional, los planes parciales o sectoriales, y finalmente, podrá pasarse a la etapa en donde se planeará no sólo la inversión y las importaciones, el volumen de ocupación y de producción en general, sino la demanda final y atender integralmente aspectos de planeación social.

Con referencia a los planes de desarrollo, suelen considerarse las siguientes etapas:

1. La determinación de la meta general (por ejemplo sostener una tasa de desarrollo de 6% anual), en donde juegan importante papel el ahorro nacional y la corriente de fondos del exterior.
2. La especificación de las metas sectoriales (por ejemplo incrementar la producción agrícola en determinado por ciento), es decir, elegir los sectores claves hacia los cuales han de canalizarse preferentemente los recursos.
3. Los proyectos específicos componentes de cada programa sectorial y que consiste en el señalamiento de la ubicación de las plantas, su tamaño, etc.

Al lado de estos diferentes grados suele haber programas especiales de carácter regional, cuando se reúnan determinadas características singulares en una comarca determinada.

Hemos visto que el Estado tiene una acción doble, formulador del plan y ejecutor total o parcial del mismo, y por ello su acción la desenvuelve mediante estas dos funciones esenciales.

El Estado ya no puede permanecer como un ente pasivo, tanto por razones de orden económico como de carácter político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se dejaba conducir y gobernar por los hechos ha pasado. Ahora se trata de prever los acontecimientos y de gobernarlos. Su liderato lo ejerce no sólo en el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. En consecuencia, ya no limita su papel y función a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales. En alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico.

Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y a largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, impulsar al sector privado inversionista; efectuar inversiones creadoras de economías externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, etc. A largo plazo, la meta fundamental consiste, económicamente en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tienen que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

Los organismos públicos descentralizados a menudo son más eficientes para la realización de los programas económicos. Sus ventajas radican en que están mejor equipados para la formulación de planes sectoriales y su ejecución; tienen mayor flexibilidad para satisfacer determinadas necesidades que los particulares no atienden, dada la baja rentabilidad, la cuantía de la inversión o el riesgo de la misma. Jurídicamente pueden adaptarse a cualquier clase de sociedad que la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene, o mediante decreto pueden crearse corporaciones públicas con administración *sui* géner*is.* En cuanto a sus funciones abarcan a multiplicidad de ellos, como la de ser instrumentos para el desarrollo, prestar servicios financieros, públicos o sociales, organizarse para la investigación en particular o la planeación. En general pueden tener flexibilidad para asuntos comerciales o de cualquier otra naturaleza, con la ventaja de que el Gobierno puede reservarse los controles que decida y ciertas facultades de política.

SUMARIO

Hemos visto que la planeación tiene diferentes grados.

Suele decirse que en su sentido justo, sólo es aplicable a aquellas economías cuyos medios de producción pertenecen al Estado en donde

éste actúa como único planeador. También es usual aplicar el término a las economías mixtas, en donde participan los sectores público y privado con cierto grado de coordinación, y en otros casos la planeación se refiere sólo al sector público.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos. Debido a estos hechos se necesita la acción previsora del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país. En consecuencia, el Estado tiene necesidad de planear el curso de dicho desarrollo con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso. Para ello emplea como instrumento general la Administración Pública, en tanto que son los órganos de ésta los que formulan y ejecutan el plan, buscan la cooperación de los sectores privados y finalmente corrigen las deficiencias observadas en la operación. En su sentido específico, la Administración Pública emplea todos los instrumentos parciales de que dispone, donde se destacan las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto público.

Pero el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía de un país, exige cambios correlativos en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

El gran mercado y la producción masiva no pueden funcionar sino en forma planificada. O planean los monopolios en busca de ganancias privadas o planea el Estado con propósitos de satisfacer las necesidades que demanda el interés público.

La acción entre el desarrollo económico y la Administración Pública es recíproca. Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso presupone una Administración Pública eficiente y promotora. Por el contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes.

Por consiguiente, una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica opera como un freno al desarrollo, y a la vez, una Administración Pública apropiada para impulsar a dicho desarrollo, actúa como factor estimulante del mismo.

La Administración Pública es un instrumento de diferente naturaleza y alcance respecto a los instrumentos regulatorios o impulsores, como son la política fiscal y la monetaria. Es más bien el órgano que planea y ejecuta, y que a la vez emplea todos los demás instrumentos públicos. Se trata no sólo de observar y dirigir su funcionamiento, sino de encauzarlo hacia la meta principal.

Los nuevos conceptos sobre planeación, no sólo toman en cuenta los instrumentos de política económica (presupuestaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.) y la programación sectorial (industria, agricultura, servicios), sino la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden y eficiencia en su ejecución.

La interrelación de la Administración Pública y el desarrollo económico puede destacarse de acuerdo con los siguientes aspectos:

1. Un programa de desarrollo carece de viabilidad en ausencia de un sistema de organización estatal eficiente que lo convierta en algo práctico.
2. En el mundo contemporáneo, es el Estado quien tiene la responsabilidad de programar el desarrollo económico y de operarlo, la empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción gubernamental.
3. Los instrumentos específicos de política económica (monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.), cobran virtud a través de los órganos de la Administración Pública.
4. El nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza que tan importante, como la definición de las metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación del instrumental para la operación de ese programa.

De aquí que para obtener una tasa de desarrollo mayor, sean necesarias:

a) Una reforma de la Administración Pública para ajustarla a las necesidades de un desarrollo económico y social;
b) La Administración Pública es el instrumento al través del cual se formula, ejecuta y, en su caso, vigila y controla el plan. Si el Poder Legislativo no se reserva la facultad de aprobarlo, corresponderá entonces al Gobierno Federal esta responsabilidad, y
c) Coordinar las diferentes dependencias e instituciones a fin de elevar su eficiencia, lograr una acción congruente con el plan de desarrollo aprobado. Complementariamente deberá elaborar estadísticas y allegarse información, para preparar personal, etc.

Hemos dado quizá un mayor énfasis al problema de la planeación que al concepto del desarrollo mismo, y ello se debe a que, actualmente, los países que aspiran al desarrollo económico, de alguna manera recurren a formular planes, cualesquiera que sean las características de éstos y sus deficiencias.

En consecuencia, la Administración Pública para el desarrollo con cierto grado de planeación, adquiere un relieve mayor y es, de acuerdo con ésta cuando más se destaca su importancia.

Es la Administración Pública como Instrumento operativo del Estado, la entidad que puede hacer cálculos globales, estimar el consumo y su estructura; la inversión y su destino; las exportaciones e importaciones; el coeficiente de inversión y la relación de capital a producto; etc. y, en consecuencia, la que establece escalas de prioridades, elige entre alternativas, fija metas y objetivos, etc.

Una de las más importantes tareas de la planeación es la determinación de un modelo de asignación de recursos que haga posible la mayor contribución al incremento del producto neto. En las economías de libre empresa, se emplea el sistema de costos y productos como guía para la distribución de recursos. En las economías mixtas hay campo para los dos sistemas, los cuales a veces resultan complementarios o competitivos (inversión pública o educación, etc.).

Por lo general, en las economías en desarrollo, siempre hay campo para los dos sectores, lo que se necesita son más recursos, organización, coordinación, etc. El Estado en este tipo de economías no sólo aprovecha la iniciativa privada sino que la estimula, lo que se busca es el mejor empleo de las fuerzas y recursos productivos.

Hay acción recíproca entre el desarrollo y la Administración Pública, aunque es preciso señalar que el factor preponderante es la estructura económica. La Administración Pública tiene su influencia en el desarrollo, pero con los límites impuestos por las estructuras productivas. La interdependencia está regida por el principio de que la Administración Pública no puede contradecir esa estructura, aunque puede influir para modificarla.

BIBLIOGRAFÍA

Eckstein, Alexander, *Capitalism, Market, Socialism and Central Planning.*
Galbraith, K., *Economic Development in Perspective.*
Muñoz Amato, Pedro, *Administración Pública.*
Revista de Administración Pública, Editada por el Instituto de Administración Pública de México
Revista de Administración Pública, Editada por el Instituto Superior de Administración Pública de Argentina
Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas
Rodríguez Reyes, Álvaro, *Administración Pública y Desarrollo Económico.*
Stone, Donald C., *Administration For Development.*
Tinbergen, F., "Planning by Stages" *(The Indian Journal of Public Administration).*
Urquidi, Víctor L., *Viabilidad Económica para la América Latina.*

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 17, 1964

PLANEACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Ernestina Vidal[1]

1. Generalidades.

Existe una relación estrecha entre los objetivos y las políticas de una empresa, los primeros son el fin, y las segundas son el marco que fija la acción. Para fines de nuestro análisis, se entiende por política, el conjunto de reglas de conducta y la determinación que guía las actividades de toda empresa hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Con base en la política se toman las decisiones y se elaboran los planes operativos (administrativos) para lograr la realización de los objetivos.

La formulación de política es la selección de los métodos de acción, o sea, que la política da los principios fundamentales sobre los cuales se basa la acción (que es la administración) y constituye el marco básico para la planeación.

En virtud de que la política depende de varios factores subjetivos que influyen en su determinación, puede haber diversas opiniones sobre cómo satisfacer determinado objetivo social, por lo cual surgen controversias y distintas alternativas.

En el campo público, estas diferentes ideologías se unen en los partidos políticos, los cuales pueden sustentar distintas soluciones para un mismo problema u objetivo social. Se inician así las controversias públicas y cada partido va adoptando sus propias tesis fundamentales.

Opinan algunos autores, que las políticas públicas son, o deben ser, la esencia de los desacuerdos de los partidos políticos; proponentes y oponentes hacen grandes esfuerzos para obtener apoyo para o contra determinadas actividades gubernamentales.

[1] Licenciada en Economía.

Uno de los temas que más controversias suscita es el grado de intervención estatal que debe existir para alcanzar los objetivos sociales. Dichas controversias nacen según las distintas concepciones que se tienen de las funciones del Estado y así encontramos que grupos con intereses especiales están constantemente llamando la atención acerca de lo que llaman interferencia gubernamental. Estas voces de alerta frecuentemente hacen referencia a la vida que se llevaba cuando las actividades del gobierno estaban restringidas al mínimo, pero se olvidan de mencionar las dificultades inherentes a la vida primitiva. Lo que se invierte en mantener el servicio de sanidad provoca una serie de lamentos, pero se olvidan de los desastres de la fiebre palúdica y de la difteria; el impuesto sobre la gasolina se considera una carga pesada que dicta el gobierno, pero las carreteras pavimentadas se juzgan imprescindibles.

La poca o mucha intervención de un gobierno está sujeta a los patrones culturales, sociales y económicos que son diferentes en cada país; por lo tanto conviene buscar medios de entendimiento que permitan a la empresa privada su actuación complementaria, procurando un equilibrio y delimitación de campos y actividades con el sector público y tratando de evitar lagunas y conflictos.

Las determinaciones políticas, como marco de acción y como medio de adaptación a los cambios sociales que acontecen en todo país, son también dinámicas. Dichas determinaciones a la vez que crean problemas, demandan soluciones administrativas para establecer cuándo y cómo esas políticas se ponen juntas bajo una dirección central, para que ésta las estudie y adapte a través de la acción.

En realidad, la política debe ser el arte de promover la armonía; sobre todo una vez que ha vencido un partido los comicios electorales, no hay por qué empeñarse en continuar explotando los argumentos utilizados en la campaña electoral.

Existen dos elementos de síntesis sociales que se explotan con demasiada frecuencia en los programas políticos, estos son las obras públicas y las instituciones político administrativas.

Sin embargo, las obras por una parte constituyen un objetivo limitado, pues en cuanto se realizan dejan de ser objetivos y es necesario continuar produciendo nuevas obras y nuevos servicios; por otra parte, cada obra realizada se convierte en un reglón más de gastos crecientes para su mantenimiento y amortización, disminuyendo así los recursos necesarios para emprender nuevas obras.

Pero, cuando las obras forman parte de un programa coordinado se convierten en un medio y no en un fin en sí mismas; es decir, que se

explican en función de un objetivo que es el desarrollo de una región, servicio, etc., y entonces el pueblo lo entiende y adquiere confianza a medida que va palpando el progreso, de manera que se manifiesta en una opinión favorable hacia las metas del gobierno.

Como los grupos de oposición siempre tienden a desacreditar las obras realizadas, haciendo énfasis en lo que falta por hacer, es aquí donde se inicia el papel de las instituciones. Es indispensable institucionalizar la política y en especial la política administrativa, fijando las ideas en instrumentos legales y en unidades de organización. Ahora que, por otra parte, es conveniente considerar, que no es recomendable hacer, cambios frecuentes en la estructura administrativa del gobierno sólo por afán de perfeccionar, pues esto es motivo de severas críticas y desacredita y debilita las reformas que sí son necesarias llegado el momento de implantarlas.

Las reformas a la estructura administrativa al igual que las obras públicas antes aludidas, deben corresponder a un programa que a su vez forme parte de un plan general para encontrar justificación plena; es decir, que constituyen una parte importante del proceso de planeación.

Es en esta forma que toman cuerpo las doctrinas políticas que pueden mostrar metas concretas a la vez que comprensibles a las masas.

En los países latinoamericanos, la planeación en su fase inicial generalmente no provoca mayores discusiones en cuanto a sus metas, pues éstas son prácticamente obvias. Aumentar las oportunidades de empleo, industrializar, sanear, conservar los recursos naturales y obtener su mejor aprovechamiento, eliminar el desequilibrio entre ministerios pobres y organismos autónomos ricos, procurar fondos para cosas urgentes y evitar el despilfarro en otras, etc., son problemas que se presentan constantemente.

Pero estos objetivos que pueden considerarse como básicos, requieren conocimiento profundo de los problemas y un cúmulo de detalles para convertirse en acción. Sin embargo, las principales barreras se encuentran en el propio marco de organización de los gobiernos.

Si a esto se agrega la enorme complejidad de las labores del gobierno y la necesidad de resolver los problemas diarios, se comprende lo difícil que resulta llevar a cabo el proceso de la planeación sin una preparación adecuada y sin contar con los órganos de estado mayor del gobierno que determinen los objetivos del desarrollo.

Tienen, sin duda, una importancia extraordinaria las instituciones administrativas, las cuales deben mantener vigentes los principios de gobierno

y los objetivos administrativos, prever anticipadamente las situaciones y coordinar éstas con el conjunto.

Así pues, es necesario adaptar la administración a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico.

Es muy frecuente ver que dicho desarrollo se ve obstaculizado por legislaciones y estructuras que ya no corresponden a la época presente, o bien, porque han sido trasplantados de otros países en donde las condiciones jurídicas y sociales son distintas, o también porque se han superpuesto leyes y decretos en diferentes épocas, anulando sólo parcialmente la legislación anterior.

Ante este estado de cosas, la estructura administrativa no puede ser menos que complicada, ya que una misma atribución está asignada a varias dependencias o fragmentada, lo cual provoca duplicación de labores e interferencias en el desarrollo diario de las mismas.

La Administración Pública ha ido creciendo en los últimos años en número de atribuciones y en organismos, pero en lo que a eficiencia se refiere, está todavía en desventaja con la empresa privada, lo cual revela un problema grave de falta de orden.

Lo anterior puede explicarse considerando que por una parte las innovaciones técnicas y por la otra la necesidad de reducir costos, motivada por la competencia, hace que la empresa privada pugne por aumentar su eficiencia, mientras que en la Administración Pública, las innovaciones técnicas que pueden aplicarse son adoptadas con bastante lentitud, la lucha por ganar mercados no existe y, la reducción de costos aun cuando es sumamente deseable, no tiene el mismo carácter apremiante. Sin embargo, cada día es más urgente el eficaz desempeño de las atribuciones encargadas al Estado para estimular el desarrollo económico con el aprovechamiento óptimo de sus recursos y el tratar de mejorar los niveles alcanzados a la fecha requiere el reconocimiento de los mismos objetivos, tanto por parte del sector público como del privado.

El instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que puedan hacerse a favor del desarrollo, es la Administración Pública y el instrumento de éste, la planeación.

Las constituciones políticas señalan las metas y las legislaciones fijan las atribuciones, pero la ejecución, la actividad misma, requiere un orden en los objetivos, que son la planeación, y un orden en los esquemas de trabajo, que es la organización.

A través de las distintas organizaciones internacionales se ha hecho hincapié y en ocasiones recomendaciones específicas acerca de la

necesidad de mejorar la administración de los países latinoamericanos mediante una mejor estructuración y son muchos los intentos que se han hecho de crear organismos especiales de planeación. Sin embargo, los resultados han sido lentos y poco alentadores debido principalmente, a la falta de coordinación entre los organismos planeadores y los encargados de la ejecución. Pese a los buenos propósitos expresados en la legislación, no hay coincidencia en la ejecución.

El problema radica en la estructura social y política de cada país puesto, que la administración es sólo parte y expresión de la vida social, por lo que este problema sólo se podrá resolver elevando considerablemente el nivel cultural con lo cual se sentarían nuevas bases para una mejor estructura política y social.

En lo que toca a la administración, el problema es, primordialmente, implantación y adaptación y es necesario que la actitud del gobierno sea cautelosa en cuanto a la prioridad de los proyectos de gastos y a las reformas administrativas.

La creación prematura de ciertos tipos de organización puede hacer que éstos queden aislados y disminuir o anular su efecto dentro del aparato administrativo, de tal manera que lo ganado en tiempo se perdería en largos esfuerzos de implantación y adaptación.

Por eso, antes de proponerse reformas estructurales de gran envergadura es preferible hacer una cuidadosa revisión de la estructura existente y ver hasta qué punto se ha utilizado debidamente, o cuáles han sido las causas de sus fallas.

2. Requisitos.

A continuación se enumeran cinco requisitos que se consideran básicos para poder llevar a cabo la planeación en la administración tomando en cuenta que el planeamiento debe anteceder a toda acción. El planteamiento y la acción son partes separadas de la misma tarea, pues no es posible realizar un trabajo en forma efectiva si no contiene ambos aspectos, y desde luego no tendría sentido planear únicamente.

a) El primer requisito que debe llenarse para una planeación administrativa u operativa –como la llama Wilburg Jiménez Castro–, es la investigación de los hechos para conocer la situación existente.

La planeación en su etapa preparatoria se logra a través de estadísticas, investigación e información reciente. La obtención de estadísticas y la realización de estudios preliminares son actividades básicas sobre las cuales se van a normar los planes por desarrollar. Además, por su

naturaleza misma, los programas son estimaciones y deben revisarse periódicamente.

La investigación constituye la base científica de todas las disciplinas y en el campo administrativo debe tener una aplicación frecuente, dada la naturaleza de las empresas que obliga a actuar, contando con hechos concretos que no pueden conocerse *a priori,* ni permiten generalizaciones.

Además de las técnicas estadísticas y estudios económicos usuales, existen métodos especiales de análisis o investigación administrativa con características particulares que son objeto de especialización.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, análisis, definición y medición.

En un ordenamiento lógico la investigación es la etapa inicial para la previsión, la planificación, la organización, etc., de actividades, pero es a su vez el punto de relación con el último proceso administrativo, el del control, éste sirve a aquél como orientación de lo que debe investigarse para corregir las actividades administrativas que lo ameriten.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, legal, económico y social y por eso la investigación como proceso de recopilación de datos es vital.

b) Un segundo requisito especialmente importante para la empresa pública, es el apoyo del pueblo para los planes.

Dentro del proceso de formación de la política, es muy importante la opinión pública, pues a través de ella, los responsables de determinar las formas y medios de alcanzar los objetivos sociales, tienen un valioso exponente orientador de sus actividades.

Esa opinión pública será quien juzgue sus actuaciones y la que preste o niegue apoyo a la empresa pública, pues “desde el punto de vista político, lo más importante no es lo que un ciudadano piense, sino hasta dónde él llegará para que su opinión se haga efectiva”.

Según Woodrow Wilson, la opinión pública es un “monarca público”, queriendo expresar que en una democracia ella es quien manda; sin embargo, reconoce que no siempre está bien orientada esa opinión pública para ejercer su mandato, por lo cual se hace necesario que la clase administrativa esté mejor preparada y pueda ayudar así a la orientación de la opinión pública.

La base fundamental sobre la que se desarrolla la opinión pública, es el resultado de creencias, tradiciones, actitudes mentales, prejuicios,

supersticiones, etc., con las cuales las personas entran en contacto desde su primera infancia y que inconscientemente llegan a convertirse en hábitos.

Uno de los aspectos más importantes con relación a esa opinión pública es determinar la influencia que pueden ejercer las creencias y tradiciones del grupo social que los origina, encauza y manifiesta, y las reacciones que como consecuencia se pueden producir. Muchas veces, de esa influencia pueden surgir profundas convicciones que tendrían un peso decisivo aun cuando el número que las sustente no sea muy grande, pero si activo y fanático.

La formación de la opinión está influida en el sector público por los líderes de grupos de interés y de presión, y por las relaciones públicas, a través de prensa, radio, televisión, etc.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para toda empresa estatal contar con una opinión favorable a sus tareas, pues han sido muchos los casos en que no se ha llevado a cabo un proyecto por falta de apoyo popular; es por eso que hay necesidad de conocer esos grupos de presión tales como las cámaras, colegios profesionales, asociaciones cívicas, sindicatos, etc. y estar en contacto estrecho dándoles incluso, participación desde las fases iniciales.

Puede ser que el mismo personal que participa en el proyecto se constituya en opinión pública desfavorable, o influya para que ésta se deforme, debido a que desconoce algunos de los aspectos de la empresa a la cual sirve. Por lo tanto la labor de relaciones públicas debe empezar internamente en la misma empresa para no obstaculizar sus actividades.

c) La planeación debe llenar también el requisito de la legitimidad, es decir, que si un plan no obedece a objetivos válidos y socialmente aceptados, corre el peligro de carecer de continuidad y quizá se haga utópico.

d) Como cuarto requisito, deben establecerse los medios administrativos para lograr la colaboración del personal, para que funcionarios y empleados puedan participar desde el principio en la elaboración de los planes. Es un hecho reconocido que mientras mayor injerencia y conocimientos tengan el personal en una labor, mejor y más cooperación le prestará.

Por otra parte, la nueva tendencia en ciertos tipos de trabajo es la labor de conjunto, de equipo, que es lo que se necesita en la planeación administrativa, ya que abarca diversos aspectos e incluye diferentes niveles jerárquicos y operativos.

En realidad, la planeación y la ejecución se desarrollan en todos los niveles administrativos, variando únicamente el grado según la jerarquía y la clase de actividades, pues en los niveles inferiores la ejecución predomina, en tanto que en los superiores, la planeación es la que prevalece.

e) Como quinto y último requisito, está el carácter profesional de la planeación.

Dada la tendencia actual hacia la especialización, cada vez más se utilizan los servicios de distintos profesionistas, lo cual se considera deseable, pues mientras más se amplíe el ámbito intelectual de la planeación y de las otras fases administrativas, mayor eficiencia podrá lograrse en la adecuada organización de los recursos con que se cuenta. Además, tomando en consideración que el hablar de planeación implica articular toda la participación del gobierno en la evolución de la sociedad hacia niveles más elevados, esta tarea exige consideraciones filosóficas, científicas, políticas, económicas, antropológicas, sociológicas y psicológicas, por lo cual siempre hará falta un alto grado de complementación de especialidades en el trabajo cooperativo de los planeadores.

De acuerdo con lo expresado en las páginas anteriores, se ve que el enfoque que desea darse a la planeación administrativa, es el de un proceso complementario de la planeación económica, o sea, la adaptación de la administración tanto en su estructura como en su funcionamiento, a las necesidades de una política de desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere a ciertas condiciones que se deben reunir para poder llevar a cabo la planeación, tales como el marco institucional y cierta estructura económica y política, se puede afirmar, coincidiendo con J. Tinbergen, que para tener un desarrollo continuado, una economía debe poseer ciertas características básicas, entre las cuales figura un mínimo de seguridad y estabilidad, tanto en general como en particular, respecto a los problemas económicos. Debe haber alguna actuación o actividad gubernamental del tipo que generalmente se considera esencial para una situación ordenada, como el mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y de la propiedad. Debe haber también un mínimo de instrumentos de política económica a la disposición del gobierno que se deben utilizar en forma adecuada.

3. Principios.

Independientemente de las controversias respecto al grado y forma deseables de intervención gubernamental, se considera que la formulación sistemática de los programas del gobierno tiene una significación valiosa porque destaca la importancia de la programación racional y sistemática como una parte esencial de la administración; señala que deben

considerarse todos los elementos de juicio y los diversos aspectos del problema, de tal manera que éste sea global, pero sin perder de vista cada parte, a fin de ver su participación en el conjunto y así se llegue a la planeación integral de la actividad del gobierno. También expone la necesidad de entrelazar las decisiones relativas al programa de cada subdivisión del gobierno y de todo el programa global.

a) Principio de la Inherencia.

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno y es parte inherente de la administración, ya que ésta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador, que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

De aquí que es necesario, que en cada nivel y sector de la administración se efectúe el proceso de planeación en forma continua, ya que no es posible que éste se detenga como tampoco se detiene la sociedad en su evolución por lenta que ésta sea.

Así pues, si el gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever los resultados y el impacto sobre las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

b) Principio de la universalidad.

La planeación debe abarcar todas las fases de la administración porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, éstos quedan desarticulados y sin una orientación lo cual puede producir resultados negativos, o bien llevar el plan al fracaso.

Por ejemplo, cuando se trata de decisiones del gobierno sobre la construcción de viviendas populares, la reglamentación de zonas, o algunos otros aspectos de urbanismo, no es posible ignorar la relación que guarda con las actitudes, hábitos o preferencias de la gente, ya que no puede negarse la importancia que tienen los aspectos psicológicos, sociológicos y antropológicos en la administración.

Si ha de desarrollarse un programa de industrialización, no es suficiente calcular el capital necesario, número de empleados, estadísticas sobre el mercado de trabajo, costos y demás factores económicos, también son parte del problema las posibles repercusiones de las nuevas formas de producción en la migración, el crecimiento de grandes ciudades, las

actitudes de cooperación o competencia, la capacidad del obrero para aprender nuevas técnicas, problemas de organización del trabajo y otras complicaciones de carácter psicológico y cultural.

Como dice Pedro Muñoz Amato en su obra Introducción a la Administración Pública, "Constantemente se llevan a cabo experimentos que van esclareciendo los efectos sobre la personalidad y la cultura de la vida en grandes centros urbanos, del trabajo en factorías de producción en masa, de la cooperación en empresas colectivas y muchas otras situaciones similares. Así se forjan nuevas formas de organización, métodos alternativos de trabajo, y condiciones psicológicas más humanas para el trabajador. Cuando un país decide industrializarse no tiene que aceptar los patrones económicos más tradicionales de otra situación cultural, sino los que mejor se adapten a la condición propia".

El principio de universalidad revela pues, que el gobierno debe tener un plan general de todas sus actividades para poder calibrar debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, etc. Las normas específicas han de derivar su validez y efectividad de aquellas de carácter más general.

c) El Principio de unidad.

Íntimamente ligado se encuentra este principio al anterior, pues es esencial en un plan que sus partes estén integradas en el conjunto y en la medida que no se cumple, se anula la planificación.

La mayoría de los planes de gobierno adolecen de falta de unidad aun cuando su aspecto formal y la ordenación de sus decisiones sean correctos. Hay planes que constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han descifrado.

En parte, esto obedece a la dificultad y complejidad de los problemas de orden social para los cuales no se han podido desarrollar métodos adecuados de pensamiento y acción. Sin embargo, aparte de este tipo de problemas hay infinidad de fallas que se deben a deficiencias técnicas, o bien, a ciertas exigencias políticas del momento.

En los países que se encuentran en las etapas iniciales de programación industrial, es frecuente observar la desarticulación aludida en las contradicciones entre el sistema impositivo y las ayudas del gobierno a la iniciativa privada. Desde luego que siempre hay conflicto entre el propósito de mayor equidad en la distribución del patrimonio colectivo y el de estimular la productividad, pero a veces se encuentran contradicciones innecesarias que obedecen más al hecho de que no se consideraron suficientemente las repercusiones de ciertas medidas; de tal manera que

las incidencias de los impuestos lejos de adaptarse a los planes de fomento económico, desalientan el ahorro y las inversiones. Concretamente es el caso de los impuestos a las exportaciones y en especial el de la minería.

d) Principio de previsión.

El principio de previsión entraña la idea de anticipación, pues no obedece a actos repentinos o improvisaciones, sino que se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones que se adapten a la realización de los propósitos. Dicho plazo puede variar en el número de años, pero es preferible que sea amplio para que realmente pueda haber previsión del futuro.

En cada caso deben fijarse los límites de acuerdo con las condiciones existentes en cuanto a la capacidad para prever las condiciones futuras. La estabilidad del gobierno, la existencia de un *consensus* social en favor de las decisiones fundamentales, la eficiencia en la obtención de datos y en la formulación de programas, la probabilidad de evolución social sin cambios violentos, son factores a favor de la planeación a largo plazo. Sin embargo, aun tratándose de situaciones de mayor variabilidad, es indispensable que el sistema político interprete el rumbo de la sociedad y oriente de manera correspondiente la participación del gobierno.

Por esto el plazo presupuestal de un año a que se limita la actividad gubernamental en muchos países, no puede considerarse como planeación, ya que en un período tan corto que no es posible ni orientar ni interpretar las tendencias sociales.

Ahora bien, considerando que la característica fundamental del presupuesto es la que lo define como un programa expresado en términos financieros, éste constituye una fase de la planeación, pero no es el principal recurso de orientación programática, sino que debe ser gobernado por planes de más amplio alcance que incluyan todas las fases del programa y cubran un lapso más bien largo.

Desde luego el presupuesto es un instrumento útil de programación al concretar en unidades monetarias su plan de acción y al revisarse periódicamente su desarrollo. Así pues, hay que aprovechar su utilidad para convertirlo en un programa a corto plazo, pero formando parte de un plan más amplio, o si se requiere, como una subdivisión del plan general.

El hecho de que la planeación implica generalmente un plazo largo, no significa que una vez formulados los proyectos se suspenda el proceso de programación, ya que éste debe ser continuo tomando en cuenta lo dinámico de la vida humana así como la insuficiencia de los métodos disponibles para analizar y encauzar los procesos sociales, en forma definitiva sin ningún cambio.

En algunos países se sigue la práctica de formular un plan económico de largo plazo de 5 ó 6 años, que se revisa anualmente, añadiéndose cada vez un año más de programación, de tal manera que aun manteniendo los lineamientos del programa general se incorporan los cambios necesarios según las circunstancias.

La función de planear debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración y deben participar todos ellos en su proceso; pues aún en un sistema de fuerte centralización política como el de la U.R.S.S., se ha demostrado la validez de esta afirmación.

Desde el principio se creó una compleja red de comunicaciones entre el Gosplan, como organismo central, y las comisiones de las repúblicas, las regionales, las provinciales, las de distrito, las de ciudades y las departamentales, llegando hasta las subdivisiones más subordinadas de las unidades de producción.

Lo anterior se corrobora con la siguiente cita de Alexander Baykov:

"Así pues, desde el principio, el plan de Estado, y el sistema de planificación fueron construidos de tal forma que combinaran la administración centralizada con órganos de planificación descentralizados"… Incluso en su última etapa de desarrollo la red soviética de instituciones de planificación puede ser calificada de pluralista. Pues a pesar de la estricta jerarquía que existe en la organización estructural, tanto la red de planificación general como la departamental, están hasta cierto punto descentralizadas. La experiencia mostró que la planificación no es un mecanismo autónomo de relojería que pueda funcionar automáticamente una vez establecidas sus relaciones y proporciones, sino que se asemejan más bien a un organismo creador viviente en el que los órganos de planificación deben estar en contacto permanente con todos los tejidos vivientes que constituyen el organismo de la economía nacional.

Lo anterior es tanto o más válido tratándose de sistemas menos centralistas; sin embargo, en estos sistemas se lleva a cabo con frecuencia una excesiva centralización dentro de la rama ejecutiva del gobierno, a pesar de que la organización nominal se base en el liberalismo y la democracia, lo cual constituye una falla de suma importancia en la formulación de programas.

El principio de participación general está adquiriendo cada vez mayor apoyo tanto en lo teórico como en lo práctico y como ejemplos pueden citarse el caso del Informe de la Misión Currie, respecto a la reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia; el del Servicio de Administración Pública sobre el Gobierno de El Salvador; y el de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, como la administración es principalmente discrecionalidad, hay que orientar las facultades discrecionales para que se ejerzan coordinadamente hacia la consecución de los propósitos comunes y el mejor medio será mantener a los colaboradores compenetrados del programa, ya que nada iguala en eficacia a las condiciones subjetivas de entendimiento, aceptación y lealtad que se logran cuando todos los miembros de un grupo cooperativo participen en la formulación del programa; aun cuando a veces la aportación individual sea de poca consideración, el espíritu colectivo es de suma importancia.

4. Localización del Órgano de Planeación y Características del Aparato Administrativo.

Para formular y aplicar programas de desarrollo económico, los trabajos de adaptación e implantación de la estructura administrativa puede presentarse más fácilmente partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, que tratando de hacer reformas radicales de organización y métodos administrativos, aún cuando es frecuente la necesidad de hacer un reajuste total.

Por tanto, puede ser preferible graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, pese a lo atractivo que parezcan modelos más avanzados de los países, pues la creación prematura de cierto tipo de dependencia puede dejarlos aislados y disminuir su efecto dentro del aparato administrativo por los esfuerzos prolongados de implantación y aceptación, tanto por parte del público como del resto de la Administración.

De todos modos, como se dijo anteriormente, siempre será conveniente analizar qué tan bien se están utilizando los instrumentos existentes, y si concuerdan los proyectos de organización con otros factores.

Dadas las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos que confrontan problemas similares en mayor o menor grado, es conveniente examinar las ventajas de un órgano central de planeación colocado en distintos niveles de la estructura administrativa.

Dichos órganos sectoriales deben ser creados como respuesta a auténticas necesidades del trabajo, así como de la especialización. Efectivamente, las experiencias en algunos países demuestran que la planeación no sólo se lleva a cabo cuando se han creado los órganos para tal efecto, sino que es necesario planear, la ejecución, para lo cual deben de existir normas y la costumbre de programas. Provistas de los instrumentos adecuados, perfectamente unidas entre sí, e íntimamente ligadas a los organismos ejecutivos, las unidades de planeación podrán rendir los frutos deseados; pero, se requiere además, una armoniosa

relación entre la previsión y la ejecución, que es característica de las estructuras gubernamentales más avanzadas.

La programación sectorial hecha en el órgano central, tiene como ventaja principal que en forma automática se conforma a los objetivos globales; además, se sigue una técnica uniforme que permite más fácilmente la unión de planes y reajustes anuales. Sin embargo, esto presenta dos dificultades de importancia, la primera, es que requiere un personal numeroso no recomendable para un órgano de estado mayor, porque trae aparejados problemas administrativos que distraen la atención de los planeadores. La segunda, es la resistencia que generalmente presentan los ministerios y organismos descentralizados para aceptar planes que provienen de una dependencia, que aún cuando es de estado mayor, la consideran de una jerarquía menor. Esto presenta problemas de coordinación y de relaciones públicas que no son fáciles de solucionar.

La otra alternativa sería la de dispersar la planeación, o sea, hacer la planeación en los niveles ejecutivos correspondientes; es decir que habría una especialización de las actividades en cada uno de los ministerios, como en el caso de la planeación de agricultura, se llevaría a cabo en la dependencia respectiva.

Esta forma de planeación aún cuando aparentemente tendría la ventaja de usar al máximo los recursos humanos y técnicos de «línea», dando además la sensación de iniciativa a cada dependencia, presenta algunos inconvenientes que son los siguientes: en primer lugar, la asignación de funciones a las dependencias ejecutivas incluyendo a los organismos descentralizados, no es lo suficientemente precisa y como se dijo en páginas anteriores son frecuentes las duplicaciones y por tanto la invasión de funciones, de tal manera que resultaría sumamente difícil definir qué parte de la planeación le correspondería a cada dependencia, así como la prioridad de los proyectos.

En segundo término, las dependencias ejecutivas tienden a olvidarse de los objetivos globales y se dejan absorber por el trabajo diario, llegando a veces a olvidarse del proyecto original que queda total o parcialmente anulado.

En tercer lugar, las soluciones que se determinan son limitadas en cuanto a que sólo son de la especialidad del sector y por tanto estrechas y poco informadas de los adelantos de otras técnicas y campos de acción.

De lo anterior, podría deducirse que se está rechazando todo intento de desarrollar planes parciales; sin embargo existen casos típicos de esta clase de planes; tal es el caso de la energía eléctrica, que abarca más de la simple producción de electricidad. El desarrollo de la energía es de los

que ha gozado de un éxito relativamente mayor, pues tiene la ventaja de poderse plasmar en realizaciones tangibles; además, tiene el beneficio de que casi siempre llena necesidades acumuladas que le garantizan una rentabilidad inmediata. Aparte, es un paso indispensable hacia la industrialización. Como ejemplo de planes de electrificación, están los logrados por México a través de la Comisión Federal de Electricidad, y el de Chile a través de la Empresa Nacional de Electricidad, S.A.

Cuando se habla de órganos centrales de planeación, puede pensarse que también existen otros órganos planeadores y que a los primeros les está reservada la planeación global o general, mientras que a los segundos les corresponde la planeación sectorial y la regional. Sin embargo, ningún órgano central de planeación se limita exclusivamente a trazar lineamientos generales y en muchos casos se reservan sectores básicos como puede ser el de ferrocarriles o el de energía eléctrica. Esto constituye frecuentemente un fuerte motivo de fricción y la recomendación de fórmulas generales de organización es un tanto aventurada.

No obstante, se observa que mientras más desarrollado en su técnica y en su tradición administrativa sea un país, mejor puede aprovechar los recursos de planeación existentes, y de menor tamaño y atribuciones será el órgano central de planeación. Por el contrario, entre menos desarrollada o impreparada sea la administración, mayores tendrán que ser las funciones del órgano central, especialmente en la fase inicial.

Por ejemplo, hay países en los que el órgano central necesita realizar directamente la recolección de estadísticas, cosa que desde el punto de vista administrativo es indebida. Con esto se llega a la conclusión de que en tanto no existan buenas técnicas y condiciones favorables en los sectores de la administración, los intentos de planeación no pasan de ser una serie de proyectos y sin un criterio respecto a prioridad.

Para comprender mejor el papel que toca desempeñar al gobierno, es necesario destacar dos puntos fundamentales; uno es el relativo a la coordinación de todos los organismos interesados y, el otro, el de la labor específica que corresponde desempeñar a cada uno de esos organismos.

Por lo que se refiere a la coordinación, hay que considerar la independencia de criterio con que generalmente actúan los organismos públicos y que los planes deben abarcar varios sectores de la economía; por tanto, es necesaria la existencia de un cuerpo coordinador central. Este cuerpo coordinador debe tener a su cargo dos atribuciones principales: transmitir las directivas o todo organismo y controlar la realización de las obras.

Se considera que las atribuciones mencionadas deben quedar en el mismo cuerpo independientemente de su ubicación, pues esto último

dependerá de la estructura administrativa y de los factores políticos de cada país.

Al quedar dichas atribuciones en una misma unidad, se obtiene de inmediato la información necesaria que permitirá hacer la revisión y los ajustes a los planes conforme al desarrollo de los mismos y al cambio de circunstancias, pues la planeación como se dijo antes, debe ser continua, conformándose a la dinámica de la sociedad.

En algunos países, los planes han surgido de los propios ministerios, pero de todos modos hace falta llevar a cabo una revisión por un órgano central que aprovechando los esfuerzos de «línea», coordine los proyectos entre sí. Como ejemplo, se puede citar el urbanismo, que en varios países ha logrado continuidad y el desarrollo de técnicas propias. En cuanto a bienestar, cada vez se han logrado técnicas más refinadas. En obras públicas, aún cuando no es fácil considerar en forma conjunta todos los sectores, tales como construcción, irrigación, carreteras, puertos, etc., precisamente por la falta de un enfoque global, se tiene el ejemplo de Chile, en el cual se habían venido haciendo las obras públicas conforme a las disposiciones contenidas en la ley presupuestaria y en leyes especiales, hasta el año de 1955 que se formuló el primer plan quinquenal de obras públicas. En este plan, se formulan consideraciones en cuanto a recursos naturales, potencial humano, disponibilidades financieras y factores políticos, y se reconoce de antemano que no se tratan todos los aspectos que serían deseables.

Desde luego, este plan no formó parte de la programación global de la Corporación de Fomento, organismo al cual se ha confiado la planeación general para el desarrollo económico del país, pues se hizo con el propósito de utilizar las construcciones de obras públicas en forma sistemática y coordinada y fue menester que las diferentes direcciones dependientes del Ministerio de Obras Públicas, constituyesen un conjunto armónico en su elaboración y en su ejecución. El plan quinquenal de obras públicas fue estudiado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, tomando como base fundamental a su vez los planes quinquenales preparados por las Direcciones de Arquitectura, Vialidad, Obras Ferroviarias, Obras Portuarias, Obras Sanitarias, Riego y Pavimentación Urbana.

Es interesante señalar, que el método de ejecución previsto en el decreto que promulga el plan, se debe ajustar en sus características fundamentales, al observado para su elaboración, o sea, que cada una de las Direcciones participantes en la formulación, en lo relativo a sus funciones, le corresponde llevar el control de la ejecución de dicha parte, para lo cual debe formular informes al ministerio cada cuatro meses.

De lo dicho se desprende la conclusión general, de que la mayoría de los países latinoamericanos, aún cuando reconocen la necesidad de planear el desarrollo, afrontan una serie de problemas administrativos que obstaculizan la realización de los fines del desarrollo, pese a lo bien formulados y lógicos que parezcan los planes.

A continuación se presentan las principales fallas para poder llevar a cabo el proceso de planeación y que en términos generales son comunes a todos los países latinoamericanos:

1. Falta de estadísticas adecuadas.
2. Defectuosa división del trabajo entre la dependencia del presupuesto y los sistemas fiscales atrasados, confusos y complejos.
3. Insuficiencia de la legislación y falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar instrumentos legislativos.
4. La concurrencia desordenada de varios organismos con atribuciones iguales o íntimamente relacionadas.
5. Los problemas que se derivan de diferencias regionales, o de la lejanía de la capital.
6. Incomprensión y resistencia de los órganos superiores, de los órganos paralelos y de los órganos subalternos, a los cambios y mejoras.
7. La falta de personal competente y por ende dificultad para aplicar principios de organización, tales como la delegación de autoridad, coordinación mediante juntas y reuniones, etc.
8. Los anacronismos y contradicciones de la estructura administrativa, pública y privada.
9. La falta de experiencia en el funcionamiento central de planeación y todo el sistema de programación.
10. Los intereses creados en el sector privado nacional y extranjero.
11. La destrucción de lo que se considera realizado, causada por la falta de continuidad de los programas y la falta de conservación de las obras y equipos.

De los problemas mencionados, unos son de tipo organizativo y otros de tipo directivo. Para los técnicos es más fácil conseguir resultados relativamente rápidos en los organizativos que en los directivos, pues en éstos, la labor se dificulta porque requiere cambiar la actitud de los funcionarios de más alta jerarquía, que son los que toman las decisiones finales. Es precisamente en estas decisiones en donde se determina que los planes sean o no cumplidos.

Las modificaciones estructurales y de sistema siendo más objetivas que subjetivas, pueden llevarse a la práctica con menos problemas, porque no afectan tanto a los intereses y al modo de trabajar del personal directivo. Tal es caso de las economías que se logran mecanizando la contabilidad

y las reducciones que pueden hacerse de personal de menor categoría. Pero, los resultados que se obtienen con simple organización son generalmente de poca profundidad aun cuando llamativos; por esto, los primeros intentos son dirigidos a reorganizar más que a tratar de cambiar la actitud directiva.

En todos los países hay casos evidentes que el experto puede señalar, pero que requieren decisión, y la capacidad de decisión no puede reorganizarse. A diferencia de las operaciones de mejora de la organización, las relativas a dirección raras veces dan lugar a resultados satisfactorios rápidamente logrados.

Según se vio en páginas anteriores, la posición de los órganos de planeación por sí sola, no es la determinante principal para el éxito de sus trabajos. Hay países que tienen su órgano central de planeación en la oficina del Primer Ministro con buenos resultados, tal es el caso de India; otros que también han obtenido buenos resultados, los han ubicado en el Ministerio de Hacienda, como Holanda y Noruega; esto revela que lo importante es ver cómo se adapta la solución escogida a las costumbres jurídico-administrativas del país. Si por tradición se rodea a la presidencia de órganos de estado mayor, resulta congruente que la unidad planeadora central se coloque en posición inmediata a la presidencia como es el caso de Puerto Rico, pero, si se opta por esta solución y al mismo tiempo se deja vigente la tradición de un fuerte ministerio de finanzas, el planteamiento de conflictos no tardará en presentarse.

El sólo cambio de posición de las dependencias dentro de la estructura administrativa, no cambia las relaciones estructurales, más bien tiende a confundirlas hasta un punto en que, además de presentarse un panorama confuso, se diluyen las responsabilidades y se provoca una lucha por las atribuciones.

Lo asentado puede aplicarse también a las dependencias de estadística y de presupuesto, estas dos ramas son de suma importancia puesto que proporcionan la mayor parte de los datos necesarios para planear debiendo por tanto guardar estrecha colaboración. Sin embargo, las unidades de planeación tropiezan con numerosas lagunas que dificultan e imposibilitan las proyecciones. Tratando de contrarrestar esta situación se han hecho esfuerzos para aplicar diferentes fórmulas de organización que han logrado diversos grados de éxito.

Por lo que se refiere a las estadísticas, hay una tendencia lógica hacia la centralización y a la elaboración de documentos periódicos, uniformes, los cuales han sido formulados en colaboración con cada dependencia que utiliza la estadística. Esta tendencia se ha juzgado favorable para perfeccionar las relaciones con el órgano de planeación. Al mismo tiempo,

los nuevos medios mecánicos y electrónicos de computación, aumentan las posibilidades de centralización, y mientras mayor rapidez y eficacia tengan, más arriba de la pirámide administrativa puede hacerse la concentración.

Independientemente de la colocación de la Dirección de Estadística, siempre será conveniente revisar su estructura y los contactos que se establezcan con el órgano de planeación y con las dependencias de "línea", para tomar en cuenta dos factores cuya confusión es fuente de ineficiencia: la planeación y la administración de la estadística, muy diferentes entre sí.

La rígida colaboración que deben guardar la estadística y la planeación no significa que el órgano planeador no obtenga determinada clase de información por su cuenta y aun la preparación y revisión de series que de ordinario no mantienen al día las direcciones de estadística o los bancos centrales, pero que son fundamentales para los fines de planeación y a los de investigación científica que se emprendan como complemento a las labores de planeación. Además, los órganos planeadores deben de juzgar y valorar la calidad de los datos recibidos de otras fuentes antes de usarlos.

Algo semejante sucede con las reformas administrativas, pues es bien sabido lo ligado que se halla el éxito de un programa económico gubernamental con la calidad de la maquinaria estatal.

Al tratar de la función de los ministerios de Hacienda en la reforma general de la Administración, conviene recordar dos aspectos teóricos de profundo efecto práctico. El primero es que la reforma administrativa, al igual que la planeación, debe ser una operación continua de readaptación de métodos, leyes y estructura al crecimiento del país y no el resultado de un sólo periodo gubernamental. Esto da a las reformas administrativas y a las programaciones, comunidad de objetivos y un paralelismo en sus operaciones ya que las dos deben ser permanentes.

El segundo punto es la autoridad especializada que el Ministerio de Hacienda debe tener sobre todos los que desempeñen funciones hacendarias en el gobierno, dentro de cualquier órgano gubernamental. Este mando funcional no es privativo del Ministerio de Hacienda, cada dependencia gubernamental lo debe tener en su ramo por sobre las demás unidades. Un funcionario de cualquier ministerio ejerce funciones de hacienda cuando liquida, percibe o paga fondos nacionales, y en general cuando ejerce la ejecución de su presupuesto.

Los ministerios de Hacienda al igual que otros organismos públicos, sufren deterioros en sus funciones, pero la pérdida sería mayor de no ser porque

tienen en sus manos el tesoro, el presupuesto y la autorización de los egresos.

La posición del Ministerio de Hacienda se debilitaría aún más, si al mismo tiempo de coexistir con el Ministerio de Economía se le segregase la oficina del presupuesto para traspasarla a la Presidencia, como en los Estados Unidos. Pero, en caso de optar por esto último, habría que mantener todas las atribuciones económicas en el Ministerio de Hacienda, o bien se continúa con el otro sistema dejando juntos el tesoro, el presupuesto y el control previo.

El cambio de estructura de los ministerios retirándoles atribuciones, implica reformas constitucionales en algunos países, por lo cual es muy conveniente examinar cuidadosamente los defectos y ver si realmente radican en la estructura de los organismos, o en la constitución real y efectiva del país antes de iniciar modificaciones sustanciales en la estructura administrativa.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 55/56, 1983

LA PROGNOSIS ADMINISTRATIVA - LOS ESCENARIOS DEL FUTURO

José Galván Escobedo

Introducción

Una de las valiosas aportaciones que hizo la teoría administrativa clásica en la primera mitad del presente siglo, fue el reconocimiento de la necesidad de planificar los esfuerzos encaminados al logro de objetivos, y la conveniencia de separar, para propósitos analíticos, la etapa planificadora de la operativa. Esta separación no implica desde luego la creación de organismos o entidades aisladas o relativamente autónomas, que desconectadas del medio en que actúan se dediquen a marcar las directrices al campo operacional. Por el contrario, la actividad planificadora no importa que esté en manos de un individuo o de un grupo, debe estar integrada y apoyada firmemente por quienes están a cargo de llevar a cabo las acciones.

El hombre investiga, prevé y planifica continuamente todos los actos de su vida muchas veces por hábitos conscientes, otras mediante procedimientos científicos, y otras aun sin percatarse de ello, guiados por la rutina e incluso por el instinto. Y aunque dichos actos son a veces tan rudimentarios que pasan desapercibidos al observador superficial, su presencia es indudable, inevitable e imprescindible. Sin las funciones de observación, información e investigación como antecedentes para prever las consecuencias de la acción individual y colectiva, los frutos de la experiencia serían nugatorios para orientar y dirigir nuestros pasos y por tanto haría imposible planificar cualquier acto por simple que fuese. Todo paso que damos es un paso hacia el futuro que mientras más lejano más cargado de incertidumbre se encuentra y la única forma de neutralizarla o disminuirla es aprovechando los frutos de la experiencia y del conocimiento de la realidad existente.

Dado al carácter dinámico del medio social, la función planificadora está siempre sujeta a las cambiantes condiciones ambientales. No bien se ha adoptado un plan o arribado a una conclusión cuando han surgido

nuevos elementos evolutivos o accidentales que presionan y hacen variar las bases de previsión sobre las consecuencias de los actos futuros y a menos que se reconsideren los planes, no importa cuán cuidadosamente elaborados hayan sido, se estará en peligro de malograr sus resultados.

Se distinguen tres tipos de planificación atendiendo al lapso que cubre en el futuro: la planificación de largo plazo o estratégica; la planificación de mediano plazo y la planificación de corto plazo u operativa. En el presente trabajo nos vamos a referir fundamentalmente a la planificación estratégica que es la que tiene mayor grado de prospección. De hecho, toda planificación es prospectiva por naturaleza y cubre dos etapas separadas y distintas: la previsión basada en la investigación y la planificación, tan íntimamente enlazadas que ameritan un término común de identificación que aquí denominamos prognosis, para connotar tanto prever el futuro, como prepararse para afrontarlo o modificarlo.

Con base en los anteriores conceptos abordaremos primero el tema de lo que se ha dado en llamar planificación prospectiva, para luego referirnos a los distintos criterios y métodos de auscultación del futuro como un recurso para orientar nuestras acciones en la forma más racional posible.

I. PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA

En el pórtico del edificio de los Archivos Nacionales en Washington, D.C. se encuentra grabada en piedra la expresión “El pasado es prólogo”. La profundidad de este pensamiento hace resaltar el hecho de que todo lo que acontece en la vida individual o colectiva es un constante devenir en el que las acciones presentes no son sino una continuación del pasado y una prolongación hacia el futuro, razón por la cual es tan importante idear mecanismos que nos permitan auscultar sus tendencias ya sea para afrontarlas, para modificarlas o para evitarlas.

Casi todos los tratadistas coinciden en que uno de dichos mecanismos es la planificación concebida en su forma más dinámica posible, dadas las fuerzas que influyen en los resultados que se esperan. Por lo general es relativamente fácil trazar la línea de acción para un futuro próximo con un grado considerable de exactitud, mientras que para operaciones que se encuentran en un futuro muy lejano es sólo posible trazar guías muy generales. El grado de penetración del futuro dependerá de nuestra capacidad de previsión. Sin embargo, ésta no es una cualidad innata; es cultivable y susceptible de desarrollo a través de sistemas de investigación, sustentados por la información, la observación y la experimentación.

El filósofo alemán Louis F. Anderson[1] demostró que todo principio o acción inicial tiene un proceso mediante el cual se manifiesta y un efecto

[1] Anderson, Louis F., *Das logische.* Sima *gesetze und kategorien.* Felix Meiner, Leipzig, 1929.

o resultado que es la consecuencia objetiva del principio o acción inicial. Si estos tres elementos se identifican plenamente, tanto el proceso como el efecto son en sí mismos principios con sus correspondientes procesos y efectos, generando así una concatenación dialéctica de tesis, antítesis y síntesis que proveen un medio para determinar los cursos posibles de los eventos y sus proyecciones futuras.

Antes de seguir adelante debe hacerse hincapié en un factor que con frecuencia se olvida o se desconoce; pero que está necesariamente implícito en nuestros análisis: la política, meta o finalidad de los actos. Ninguna acción tiene sentido sin un objeto o propósito que la guíe. Dentro del campo de la administración, la política se manifiesta como una necesidad incuestionable que entre otras cosas sirve como patrón de evaluación de los esfuerzos que se empleen para ejecutarla.

a) *La Previsión*

El elemento subyacente de la prognosis es, como ya se dijo, la investigación, basada desde luego en la información, la observación y la experimentación; sin embargo, no pretendemos abordar aquí este tema. Los métodos de investigación son tan numerosos y variados que por sí mismos requieren un tratamiento especializado. Bástenos por ahora reiterar que la prognosis debe estar basada en la investigación.

El segundo elemento de la prognosis es la previsión. Ésta ha sido objeto de las más variadas aplicaciones y especulaciones a través del tiempo. Desde los comienzos de la humanidad el hombre ha tratado de hallar en forma empírica unas veces y a través de procedimientos científicos otras, el camino para prever el futuro. Las profecías, los horóscopos, la astrología, etc., no son sino reflejos de la aspiración y preocupación del hombre por lograrlo.

En realidad todos tenemos un mayor o menor grado de penetración del futuro. Todos somos en mayor o menor grado “profetas”, en el sentido de que podemos predecir con bastantes visos de exactitud qué es lo que va a acontecer en un futuro próximo. Cualquiera persona normal puede predecir con precisión casi cronométrica lo que va hacer mañana, pasado y quizás en una semana, suponiendo desde luego que no ocurran circunstancias “imprevistas”. Una persona o una organización más experimentada con suficiente poder de análisis e información y con un sentido de observación y sistematización más profundo, puede quizás llevar la exactitud de su pronóstico más lejos, abarcando varias semanas o quizás meses. Con sistemas altamente sofisticados de captación, procesamiento y análisis de grandes masas de información, los individuos y organismos pueden hacer predicciones del futuro y señalar tendencias por más largos periodos de tiempo.

Lo importante es la certeza de que mientras mayor conocimiento de las circunstancias que nos rodean, más experiencia y poder de observación y análisis sobre las interacciones entre fenómenos se tienen, se está en mejor aptitud de prever los hechos futuros; lo que ha dado lugar al desarrollo de procedimientos técnicos y científicos de todo género a través de mecanismos de computación y organismos especializados para tal propósito. La manifestación objetiva de la previsión es el pronóstico, tan universalmente empleado hoy en día y cuya importancia no sólo reside en la utilidad inmediata que se pueda obtener de él, sino en que constituye el elemento primario de la planificación.

En el pasado, dada la relativa lentitud en que transcurrían los cambios, se atisbaba el futuro más por curiosidad o temor que por necesidad; sin embargo, durante los últimos 20 años los pronósticos se han convertido en una preocupación seria de científicos, empresarios y políticos. Por ejemplo, los pronósticos económicos son un dato indispensable en muchas organizaciones y los análisis de sus tendencias llenan páginas en las publicaciones periódicas. Sin embargo, los cambios en la economía son sólo una de las áreas importantes; existen otras igualmente significativas tales como los cambios tecnológicos, sociales y políticos. Aunque todavía pocas personas o grupos se dedican con toda seriedad a pronosticar las tendencias en estas tres últimas áreas, los cambios en los últimos años se están sucediendo con tal rapidez, que están obligados a desarrollar técnicas de previsión cada vez más sofisticadas y confiables.

No se puede predecir las tendencias económicas con un nivel aceptable de confiabilidad si no se descubren e identifican aquellas variables que ejercen una interacción dinámica y se cuantifican por lo menos en forma aproximada. Los pronósticos de cambios tecnológicos, sociales y políticos incluyendo tanto las tendencias como su grado de intensidad requieren también de métodos comparables. Grandes oportunidades existen ahora para todos aquellos individuos u organismos que puedan anticipar los eventos con el suficiente grado de confiabilidad que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración de planes.

El pronóstico del ambiente externo se puede hacer en muchas formas dependiendo de lo que se quiere saber. Una cosa sin embargo es clara: el contexto es siempre cambiante y mientras más dinámico, más importante resulta conocer datos respecto al mismo. El pronóstico externo más común como ya dijimos, es el económico, pues si la economía se encuentra en periodo de prosperidad, muchos negocios mejoran, mientras que la depresión tiene un efecto desalentador. Cibotti y Sierra[2] utilizan para su análisis de la economía latinoamericana el pronóstico económico

2 Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. *El sector público en la planificación del desarrollo*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1975.

y encuentran conveniente en ocasiones el empleo de la extrapolación, a pesar de tener sus peligros porque no toma ni puede tomar en cuenta las condiciones cambiantes que aparecen en cualquier momento y que varían las tendencias. Sin embargo, en ciertos fenómenos de gran persistencia en el tiempo, tales como el crecimiento demográfico, los cambios meteorológicos y las tasas de longevidad, la extrapolación puede tener un alto grado de exactitud. Otra técnica ampliamente utilizada en los pronósticos económicos es la econometría, es decir el análisis matemático de las principales variables reducidas a series de ecuaciones, mediante las cuales se puede predecir ciertas tendencias. Un tercer recurso de pronósticos es la política gubernamental. En todos los países se emiten, modifican y eliminan leyes y regulaciones que afectan casi todos los aspectos de la vida ciudadana: leyes como las relativas a prácticas no éticas, políticas monetarias, regulaciones fiscales y protección ecológica, tienen un impacto directo en la estrategia futura de los negocios, en las inversiones gubernamentales y en los precios.

Los pronósticos sobre el comportamiento de los factores externos son en consecuencia una información importante para planificar; sin embargo estos datos deben ser complementados con una evaluación prospectiva del contexto interno de las organizaciones en cuanto a variables tales como la disponibilidad de recursos materiales y el comportamiento del factor humano.

b) *La Planificación*

El tercer estadio de la prognosis es la planificación, uno de los más importantes factores sociales de hoy en día, pues cualquiera que tenga la más vaga preocupación sobre el futuro reconoce la necesidad de planificar implícita o explícitamente sus acciones. La planificación no sugiere por sí misma ningún objetivo; simplemente significa que se sigue algún método con el cual se llega a la determinación de los pasos que se desea emprender y una estrategia para alcanzar la meta deseada; es una forma de enfocar y a la vez canalizar los problemas hacia su solución, dentro de un medio cambiante e incierto y es, en consecuencia, una actividad continua, de igual manera que la vida es dinámica. Los primeros proyectos de una empresa pueden volverse inadecuados cuando se descubren nuevos factores en cualquier situación, a medida que se operan cambios en las circunstancias y progresamos y conocemos más profundamente el medio en que vivimos.

La teoría general de los sistemas define a la planificación como un proceso mediante el cual un sistema adapta sus recursos tanto a las fuerzas cambiantes del ambiente interno y externo, como a las innovaciones que se pretende introducir en ellos para variar ciertas tendencias; es una

función esencialmente dinámica, de cambio, y debe llevarse a cabo con efectividad para que pueda constituir un respaldo sólido al resto de las actividades. En general, el propósito de la planificación según dicha teoría, es proveer un sistema integrado de decisiones que configure el marco de las actividades futuras. Desde este punto de vista las organizaciones se conciben como la integración de muchos subsistemas de adopción de decisiones, en las que la función primaria de la planificación de más alto nivel es diseñar un sistema que coadyuve a la operatividad de la organización.

Se planifica para el futuro y en la medida en que los ambientes económico, social y político se hacen más complejos, es más necesaria la planificación como medio para enfrentarse a la incertidumbre del futuro. Toda organización debe estar preparada a aceptar el cambio como una consecuencia inevitable del mundo en que opera. Los valores políticos, económicos, sociales, éticos y morales no están a salvo de esta corriente y la propia supervivencia demanda adaptación e innovación. El avance tecnológico reclama también la necesidad de planificar y las organizaciones que no marchan al paso de la tecnología muy pronto pagan con la entropía su retraso.

Las organizaciones que no tienen capacidad de previsión se encuentran en posición de desventaja con respecto a aquellas que sí lo están y a medida que crecen en tamaño y complejidad se les hace más difícil aceptar las innovaciones necesarias para ajustarse a nuevas condiciones y objetivos. En un ambiente aparentemente estable, con sistemas pequeños, poco complicados, la función planificadora puede llevarse a cabo en forma relativamente fácil, con puntos de vista de corto plazo. En cambio, en ambientes muy dinámicos, con organizaciones grandes y complejas que operan entre fuerzas que restringen su flexibilidad, la función planificadora se vuelve crítica y debe concebirse con base en sistemas globales. Como las consecuencias de cualquier decisión tienen un impacto amplio y a veces drástico, las organizaciones, a través de su función planificadora, deben siempre tratar de encontrar el curso óptimo de acción. Aquí surge la principal contribución de la teoría de los sistemas a la planificación: la organización se concibe como una entidad cuya responsabilidad primaria es la planificación de sus actividades, integrando todos los subsistemas que la forman.

Los ejecutivos de alto nivel no pueden planificar en el vacío; por el contrario, deben elaborar sus planes a largo plazo con la entera participación de aquellos que poseen insumos informativos vitales para el proceso de toma de decisiones, por lo que la planificación efectiva no puede ni debe ser del dominio exclusivo de un grupo reducido de gente, sino la integración de insumos de todos los niveles de la organización.

Hodgetts[3] advierte: "Si no sabe usted a dónde va, cualquier camino lo llevará"; y lo inverso sería que si se tiene una meta, es esencial la planificación para llegar a ella. Nos movemos en un ambiente altamente dinámico en el que el cambio es el único factor constante, lo que hace cada vez más necesario definir cuidadosamente los objetivos y estructurar planes para lograrlos. El proceso de planificación requiere una perspectiva tanto a largo como a corto plazo, por lo que es importante prestar atención inicial a la planificación estratégica, en donde el área de pronósticos tiene la más alta prioridad. Steiner[4] ha definido a la planificación estratégica como "el proceso de determinar los principales objetivos de una organización y las políticas y estrategias que se emplearán en la adquisición y disposición de los recursos para alcanzar dichos objetivos". Los planes estratégicos proveen a los individuos de una dirección de largo plazo y son la aplicación de tres fundamentos básicos: el propósito fundamental de la existencia de un organismo; el valor y filosofía de las personas que lo conducen y la valoración de las fuerzas y debilidades de la organización a la luz de los ambientes externo e interno.

Con base en el pronóstico, la planificación estratégica y el análisis del contexto externo e interno, se formulan los objetivos de largo plazo. Sin embargo estas metas son con frecuencia nebulosas por lo que es útil traducirlas a objetivos intermedios y planes de mediano plazo, incrementando con ello su grado de especificidad y orientándolas con más precisión hacia la acción. La planificación operativa es de corto plazo en contraste con la planificación estratégica, por lo que la mayor parte de los niveles intermedios en una organización utilizan mucho de su tiempo ejecutando planes de corto plazo.

Johnson, Kast y Rosenzweig[5] observan que la planificación es una actividad integrativa que busca maximizar la efectividad total de una organización como un sistema, de acuerdo a los objetivos de la misma. Por tanto un plan no es sino un curso predeterminado de acción y tiene esencialmente tres características: 1) debe referirse al futuro, 2) debe involucrar una acción, y 3) debe contener un elemento de identificación o causalidad personal no organizacional; es decir el futuro curso de acción debe ser el marco de referencia del planificador. Futuridad, acción y causalidad personal no organizacional son, en consecuencia, los elementos esenciales de todo plan. Por otro lado, toma de decisiones y planificación están estrechamente relacionadas. Una decisión es básicamente una resolución que se escoge

[3] Hodgetts, Richard M., *Management theory process and practice.* W.B. Saunders Company, Philadelphia, 1975.

[4] Steiner, George, *Top management planning.* The Macmillan Company, New York, 1969.

[5] Johnson, Richard A., Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. *The theory and management of systems.* McGraw-Hill Book Company, New York, 1963.

entre varias alternativas y está inextricablemente atada al proceso de planificación.

En virtud de que la mejor forma en que las organizaciones se adapten a los requerimientos de cambio es mediante la planificación, dicho proceso se constituye en el vehículo para lograrlos. Sin planificación, un sistema no puede cambiar y adaptarse a las diferentes fuerzas ambientales, lo que distingue a las organizaciones sociales de otros sistemas abiertos. En éstos, el cambio ocurre cuando las fuerzas ambientales demandan que se establezca un nuevo equilibrio. En las organizaciones los cambios ocurren debido a la racionalidad del proceso humano de toma de decisiones. Este aspecto de racionalidad hace la diferencia entre los sistemas sociales y los sistemas cerrados físicos o inanimados: en los sistemas cerrados los ajustes de equilibrio son automáticos; en los sistemas sociales el vehículo de cambio, innovación y adaptabilidad es la toma de decisiones y el proceso planificador.

Kast y Rosenzweig[6] mencionan a la innovación y la creatividad como elemento clave de la planificación efectiva y observan que existe un interés creciente por su estudio debido a que adquieren cada vez mayor importancia. La creatividad es el reconocimiento, desarrollo, proposición y ejecución de nuevas y más efectivas soluciones a problemas. Es una respuesta nueva, más adaptada de un sistema a su ambiente. Dicha creatividad depende de ciertos factores, entre ellos, la capacidad creativa de los individuos involucrados en un sistema organizacional, el ambiente que para la creatividad haya fomentado la organización y la interacción entre el individuo creativo y el sistema organizacional.

La planificación no es una entidad en sí misma. Su propósito primario es proveer las guías necesarias para el proceso vital de toma de decisiones a todo lo largo y ancho de la organización. Por tanto debe estar dirigida a obtener, traducir, entender y comunicar información que ayude a mejorar la racionalidad de las decisiones presentes que tengan que ver con expectativas futuras. Las expectativas se desarrollan mediante el proceso de pronóstico y previsión. Sin embargo prever no es planificar; mientras la previsión provee bases para entender y formular expectativas; se va más allá de esta etapa de orientación y se diseñan programas de acción destinados a optimizar el funcionamiento general de una organización. Puesto que estos programas pueden por sí mismos alterar el futuro, los pronósticos no importa cuán rigurosamente elaborados hayan sido, raras veces son completamente válidos. Si una empresa programa su futuro sólo para ajustarse a las condiciones pronosticadas, su conducta se caracterizará por ser adaptativa y oportunista y su éxito dependerá

[6] Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. *Organization and management, a system approach*, Library of Congress Cataloging in Publication Data, New York. 1974.

del ambiente pronosticado, en tanto que si planea una acción agresiva en búsqueda de metas y objetivos predeterminados, su conducta se caracterizará por su capacidad innovadora, es decir, modificadora del contexto.

Recientemente se ha dado mucha importancia a la planificación estratégica por estar estrechamente asociada a los aspectos de definición de metas globales, pues por lo general trata de las decisiones relativas a la macro-estructura tecnológica y competitiva de una organización, de la asignación de recursos sobre un largo período de tiempo y de la integración a largo plazo de dicha organización a su ambiente.

Algunos autores encuentran diferencia entre planificación a largo plazo y programación, a la que definen como planificación derivativa, funcional u operativa. En realidad, en un sentido ideal, los planes operativos de alcance corto e intermedio se basan y se integran con la planificación estratégica, por lo que no son un tipo separado de plan, sino una parte integral del proceso total de planificación que provee el marco básico dentro del cual tienen lugar la programación y la planificación operativa en forma más detallada.

c) *Cambio Planificado*

Dado que toda planificación lleva implícito un proceso de cambio, incursionaremos ahora sobre ciertos procedimientos que se utilizan para lograr que las acciones planeadas conduzcan a los cambios deseados.

Uno de los modelos de cambio planificado más completos y sistemáticos es el desarrollado por Lippitt, Watson y Wastley[7] que está basado en dos principios: 1° toda información debe ser abierta y libremente compartida entre la organización que busca un cambio y el agente de cambio que lo impulsa, y 2° dicha información sólo es útil cuando y si puede traducirse directamente en acción. Los supuestos básicos en que descansa el modelo es que dentro de la organización existe toda la información requerida por el agente de cambio y que los datos pueden ser utilizados directamente para llevar a cabo cambios que a su vez proveen datos adicionales para acciones futuras.

Una deficiencia del modelo es la excesiva importancia que da a los cambios inmediatos y a la solución de problemas, a costa de la investigación sobre los resultados y/o la validez del modelo; sin embargo, es una contribución

---

[7] Lippitt, R., Watson, J. and Westley, B., *The dynamics of planned change.* Harcourt. Brace and World, New York, 1958.

válida en el desarrollo de estrategias globales. Frohman y Sashkin[8] modificaron y redefinieron el modelo propuesto por Lippitt, Watson y Wastley, presentándolo como un proceso dinámico de siete fases: exploración, ingreso, diagnóstico, planificación, acción, estabilización y evaluación y terminación. Dicho esquema se basa en la intervención, el comportamiento e interacción de dos actores: el agente de cambio o sea la persona o grupo encargado de promover e introducir los elementos innovadores y el sistema cliente que es el receptor de las innovaciones en base a las cuales toma las decisiones correspondientes. La descripción de las fases, según Huse,[9] son:

Fase 1: *Exploración.* En este estadio no hay compromiso alguno entre el agente de cambio y el sistema cliente. Este último explora la necesidad de consejo o guía, algunas veces inducido por el propio agente de cambio quien valora a su vez la extensión y grado en que se cree podría dar asistencia al sistema cliente. Ambos exploran la relación potencial, si podrían o deberían trabajar juntos y cuál sería la forma apropiada y formal de relación.

Fase 2: *Ingreso.* Una vez seleccionado el punto de ingreso del consultor al sistema cliente se llega a un convenio sobre las expectativas, metas, roles y métodos de todas aquellas personas que participarán en el esfuerzo de cambio. En otras palabras, se establecen los términos de referencia de la asesoría y se define la forma como se llevarán a cabo los siguientes estadios del proceso. Tanto el consultor como el sistema cliente estarán dispuestos a compartir sus expectativas y llegar a cierto acuerdo preliminar respecto a las contribuciones que hará cada una de las partes.

Uno de los puntos importantes en este estadio de las negociaciones es el relativo al poder e influencia para trabajar del sistema cliente. Existen por lo menos cuatro fuentes de poder: 1) el poder legítimo proveniente de la organización; 2) el poder técnico del experto o "poder del conocimiento"; 3) el poder coercitivo o para sancionar, y 4) el poder basado en la confianza y colaboración mutua. En un proceso de desarrollo organizacional el poder basado en la confianza es el más difícil, pero el más efectivo, pues el poder que proviene del ejercicio de la autoridad formal por lo general genera una reacción de defensa y debilita el compromiso con los esfuerzos de cambio.

Fase 3: *Diagnóstico.* Empezando con los problemas percibidos por el sistema cliente, el diagnóstico implica la identificación en forma clara de las metas específicas de mejoramiento que se desean. Existen cuatro

[8] Frohman M. and Sashkin M., *The practice of organization development: A selective review*. Ann Arbor: University of Michigan Institute for Social Research, Technical Report. October, 1920.

[9] Huse, Edgar F., *Organization development and change*. West Publishing Co., Los Ángeles, 1975.

elementos básicos en este diagnóstico: 1) el problema como lo percibe el sistema cliente; 2) las metas del sistema; 3) los recursos del sistema cliente, y 4) los recursos, incluyendo tiempo y conocimiento, de que dispone el agente de cambio. Un elemento importante es la identificación del subsistema en que se percibe que está localizado el problema y las interrelaciones entre dicho subsistema y otros subsistemas. Otro elemento importante es la medida y grado en que el sistema cliente está dispuesto a comprometer recursos para solucionar el problema, y por último, los recursos de que dispone el agente para efectuar el cambio.

Entre los instrumentos más comunes para elaborar el diagnóstico se encuentran los cuestionarios, las entrevistas, la observación personal y los datos del funcionamiento previo de la organización. Otro instrumento importante desde luego es el propio agente de cambio, ya sea interno o externo y su capacidad para detectar la organización y el clima general de la misma.

Con frecuencia un diagnóstico resulta incompleto debido a que el agente puede poseer una técnica estándar que utiliza en casi toda situación para llevar a cabo un cambio, con pocas alteraciones o ajustes para cada organización. Aunque esta práctica es usual inclusive en instituciones como la Universidad de Michigan, es indudable que toda técnica empleada debe siempre ajustarse a cada caso específico.

Fase 4: *Planificación.* Esta fase incluye la identificación de metas a alcanzarse y las acciones que deben llevarse a cabo, así como los posibles problemas que hay que afrontar como consecuencia de la resistencia al cambio. Se examinan los datos obtenidos en la fase de diagnóstico, así como las posibles alternativas de cambio y se definen las metas y propósitos del mismo. La planificación debe hacerse con la cooperación del sistema cliente para cerciorarse de que los planes están en consonancia con las necesidades y expectativas del mismo.

Es conveniente definir primero los objetivos específicos relacionados con el comportamiento humano, pues puede no necesitarse ningún otro cambio. El siguiente paso sería definir o anticipar las posibles consecuencias de las estrategias empleadas. Las alternativas pueden valorarse de acuerdo a dos dimensiones básicas: la fuente de poder que habrá de usarse para llevar a cabo el cambio y el subsistema apropiado al cual dirigir la intervención. Dicho subsistema puede comprender: a) la perspectiva estructural que abarca el diseño, reglamentos, procedimientos y clima general de la organización; b) la perspectiva funcional que incluye información y flujo de procesos relacionados, y e) la perspectiva humana.

Los cambios en a) pueden referirse al diseño de la estructura, la ubicación de los puntos decisorios, las estructuras de autoridad, el área de control

y la disponibilidad de recursos materiales. Por ejemplo, se puede intentar un programa de desarrollo grupal cuyo liderazgo se base más en el conocimiento y capacidad, que en la categoría del puesto o los títulos organizacionales. Los cambios en b) pueden tener como propósito mejorar los canales de comunicación, particularmente dentro de las estructuras informales; rediseñar tareas, incluyendo formas de mejorar el ambiente de trabajo, modificar el abastecimiento de materiales y examinar los efectos de la tecnología sobre la motivación individual y de grupo. En c) se pueden llevar a cabo intervenciones para mejorar la interfase individual, mejorar la moral del grupo para aumentar la efectividad del trabajo en equipo y establecer mejores relaciones entre los grupos.

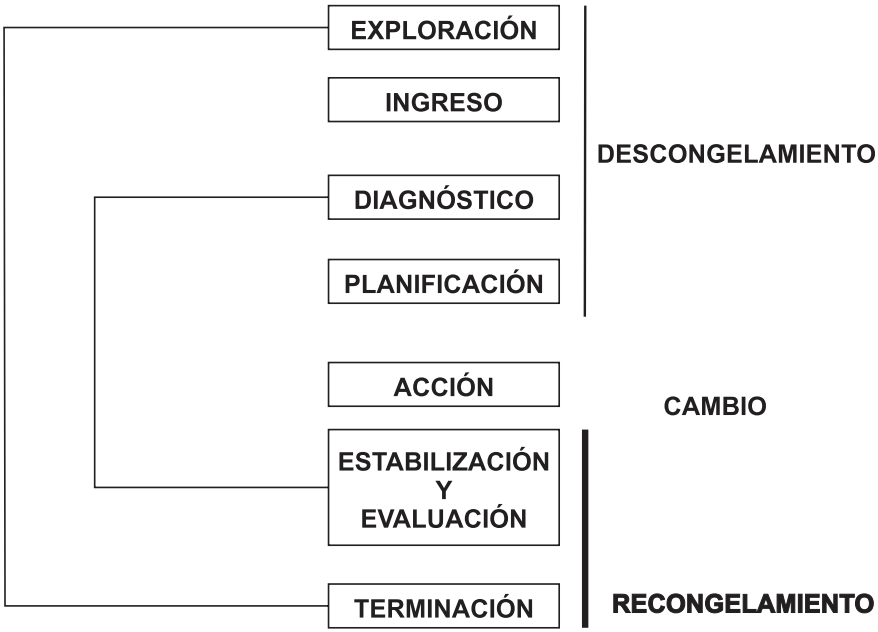
Fase 5: *Acción.* En esta fase se instrumentan las estrategias de intervención consideradas en la fase 4. Si se han efectuado bien las primeras cuatro fases, este paso debiera darse con facilidad. Las fallas por lo general se deben a un diagnóstico inapropiado, a no haber involucrado a personas o grupos clave o por no anticipar las consecuencias de las acciones propuestas. Un aspecto importante que hay que tomar en cuenta es que desde el punto de vista sistémico, cualquier acción que se toma en un subsistema tiene repercusiones a lo largo de todo el sistema.

Con frecuencia la gerencia de alto nivel no se explica por qué la gente a veces se resiste a cambios, que consideran lógicos. Lo que pasa es que un cambio que parece lógico a una persona puede parecer ilógico a otra, por buenas y suficientes razones: un cambio puede acarrear modificaciones en ciertas interrelaciones sociales que la gente estima y que no fueron consideradas en la fase de diagnóstico.

Fase 6: *Estabilización y evaluación.* En esta fase se estabiliza el cambio y se evalúan sus resultados. La evaluación debiera servir no sólo para determinar si el cambio ha sido exitoso y se produjo según se deseaba, sino también si el proyecto en sí ha producido el efecto que se buscaba o si ha de volverse a la etapa de planificación para su revisión. En una situación ideal esta etapa debiera efectuarse a todo lo largo del proceso de cambio y ser utilizada tanto por el sistema cliente como por el agente, para determinar si es necesario un ajuste posterior o si el proceso debe darse por concluido. Infortunadamente la mayoría de las evaluaciones son anecdóticas y muy pocas organizaciones evalúan sistemáticamente el grado de éxito alcanzado.

Fase 7: *Terminación.* Tanto para los agentes internos como externos de cambio, la terminación puede significar salirse del sistema o terminar un proyecto y empezar otro. En otras palabras, puede darse por concluida la relación de asesoría con el agente de cambio, o volverse al estadio de exploración a fin de detectar la posibilidad de planear algún otro cambio.

FIGURA No.1
CAMBIO PLANIFICADO Y TIPOLOGÍA DEL CAMBIO DE LEWIN



Fuente: Edgar F. Huse. *Organization development and change*, Boston College. West Publishing Co., Los Ángeles, 1975.

Lewin[10] reduce las siete fases anteriores a un procedimiento de tres etapas: la de descongelamiento, la de movimiento o acción y la de recongelamiento. El proceso de descongelamiento por lo general consiste en hacer variar las fuerzas que mantienen a la organización al nivel actual y puede lograrse introduciendo nueva información o información que discrepe de la existente; disminuyendo la influencia de los valores, actitudes y comportamiento existentes como resultado de nuevas experiencias o conocimientos que se contrapongan a las que percibe la organización, el individuo u otros subsistemas dentro de la misma. Como resultado, la organización o el subsistema involucrado se mueven a un nuevo nivel. Este paso por lo general implica el desarrollo de nuevos valores, comportamientos o actitudes a través de la internación, intensificación o cambio de estructura.

La recongelación consiste en la estabilización del cambio en un nuevo equilibrio "quasiestacionario" mediante el uso de mecanismos de apoyo, tales como cambios en la cultura organizacional, en las normas de comportamiento o modificaciones en el marco político de la organización.

[10] Lewin. K. *Field theory in social science*, Harper & Row, New York, 1951.

La figura No.1 muestra la tesis de Huse y de Lewin sobrepuesta en el modelo de cambio planificado antes descrito. Es importante notar que en dicho modelo puede también operar la tesis del "campo de fuerzas" de este último autor, en cualquiera de sus fases. Aunque la tipología del cuadro parece simple y clara, muy raras veces se sigue en la práctica. Sin embargo el agente de cambio y el sistema cliente, mediante comunicación abierta entre ellos, pueden cambiar estrategias y modificar enfoques como resultado de diagnosis y rediagnosis continuas de los problemas que afronta la organización cliente, según lo expresa la flecha de realimentación de la figura.

II. LOS ESCENARIOS DEL FUTURO

Una vez analizados el significado e importancia de la previsión y la planificación, así como su aplicación en los procesos de cambio planificado, nos toca intentar un viaje prospectivo hacia el arcano del futuro para determinar hasta qué grado podemos incursionar en él, con propósitos de planificación, empleando para ello procedimientos científicos sistematizados.

Observa Roeber[11] que si supiéramos por dónde buscar, encontraríamos que estamos en medio del futuro, pues los elementos que configurarán nuestras vidas en la próxima generación: las máquinas, el instrumental, los sistemas de valor, las tecnologías y las instituciones están ya entre nosotros en diferentes estadios de madurez; la mayoría de ellos nos son ya familiares y conocemos sus propiedades básicas, que no es probable que cambien por lo menos radicalmente. Así como ciertos personajes clave, que aunque conviven entre nosotros, nos son desconocidos, tales como los futuros gobernantes, científicos, artistas y líderes revolucionarios, también los sistemas e instituciones emergentes no captan nuestra atención. Lo poco que se sabe de ellos es demasiado ambiguo para identificarlos.

La observación superficial nos hace percibir los cambios como si fueran discontinuos. Roeber piensa que en realidad son continuos, en la misma forma que los cambios que ocurren en la naturaleza como resultado de un proceso prolongado de desgaste y corrosión. Todavía no hace mucho tiempo que las normas de conducta, costumbres y conocimientos que un hombre adquiriría en su infancia, le duraban toda la vida sin alteraciones. En la actualidad estos modelos de vida pueden terminar en una década o quizás menos. Como el médico cuyos conocimientos y destrezas se vuelven obsoletos a los cinco años de haberlos adquirido, vivimos una época que reclama una continua reeducación si es que hemos de mantenernos al día y en actividad dentro de la sociedad en que nos desenvolvemos. Lo mismo acontece con las instituciones, que para

[11] Roeber. Richard J. C. *The organization in a changing environment*. Addison Wesley Publishing Company, Menlo Park, California, 1973.

poder seguir siéndolo, requieren una constante auscultación del futuro lo más precisa, consciente y explícita posible; una información amplia y detallada sobre costumbres, productos, financiamiento, mercados, metas de crecimiento, competencia, tecnología y todo aquello que sea relevante para el tipo de actividad a que se dedican, y con base en esa información tomar decisiones sobre inversiones, investigación y adquisiciones tomando en cuenta la cantidad y calidad de gente que habrá de requerir y hasta quizás establecer programas anticipados de investigación y capacitación. Y aún pueden preverse problemas de organización, como por ejemplo, sobre la estructura apropiada para una expansión rápida de operaciones.

Sin embargo, este orden de prioridades es solamente posible sobre la base de un supuesto relativamente estable: que para efectos de planificación, la disponibilidad del factor humano que requiere la organización es constante, y por tanto no se necesita una planificación muy sofisticada para asegurar una provisión adecuada del mismo. Las empresas están por lo general habituadas a planear sus necesidades humanas suponiendo cierto grado de constancia. Esta situación está cambiando, junto con las necesidades y demandas de los trabajadores y los requerimientos de la sociedad.

En la medida que el cambio se manifiesta, deja sentir sus efectos dentro de las organizaciones, por lo que sus directivos, quienes quizás hubieran podido ignorarlos en el pasado, tienen que dar una atención inmediata a las tendencias y características de dicho cambio y tratar de anticipar sus efectos, si no quieren ser arrollados por los eventos, como en el pasado lo han sido por razones de cambios bruscos en las obligaciones del mercado o de las tecnologías.

No es que la sociedad haya sido constante en el pasado: casi el único factor constante es el cambio, sino que la lentitud del mismo ha sido tal que las organizaciones han podido adaptarse a sus efectos en forma paulatina, no estructurada, evolutiva y quizás hasta inconsciente. Por esta razón las organizaciones han estado dispuestas a hacer concesiones de las cuales las más obviamente efectivas son aquellas que han ejercido los sindicatos para cambiar las condiciones de trabajo, disminuir las jornadas de labor y obtener mayores salarios.

Con los cambios en tecnologías, se han infiltrado nuevas ideas que dan lugar a cambios en los métodos de trabajo, como el efectuado en el pasado, del trabajo por pieza a un proceso continuo, o aumentos en el grado y complejidad de un proceso y el incremento concomitante en la responsabilidad del trabajador. Debido a que los ajustes resultantes de los anteriores cambios han sido relativamente pequeños, se pudieron efectuar dentro de la estructura social existente sin mayor problema; pero el efecto cumulativo a través del tiempo va siendo cada vez más grande. Bástenos recordar de veinte años atrás a la fecha cómo han variado

las disposiciones reglamentarias sobre las atribuciones y todo asunto relacionado con la autoridad dentro de una organización jerárquica; las prácticas de reclutamiento y las relaciones con las uniones de trabajadores; la sensibilidad de las empresas respecto a presiones externas sobre asuntos tales como la contaminación, o las facilidades de recreación. Ha habido tal acumulación de cambios que han superado la capacidad de los procesos adaptativos naturales. El ambiente se ha tornado turbulento y las direcciones del cambio aparentemente casuales forman ya parte de los factores que se debe tomar en cuenta al planificar el futuro dentro de un proceso cada vez más consciente de adaptación.

a) *Tipos de pronósticos*

Si las organizaciones han de estar en capacidad de detectar los cambios del futuro, tienen que idear técnicas para escudriñar todos aquellos hechos que puedan afectarlas. La simple observación del contexto social nos muestra muchos signos de cambio aunque no es fácil valorar su significado y todos ellos se combinan para orientar nuestras acciones.

Kahn[12] estima que nos encaminamos hacia una sociedad postindustrial cuyas características son entre otras cosas, la importancia creciente de la industria de servicios, altos ingresos *per cápita* y un mayor grado de bienestar; un papel decreciente del mercado en comparación con el del sector público y una erosión de los valores actuales. Pero antes de llegar a este estadio pasaríamos, según Druker[13] por periodos de cambios discontinuos cuyas características predominantes serían el desarrollo y eventual dominación de las industrias del “conocimiento”; la internacionalización creciente de los mercados e industrias, el surgimiento de una economía mundial y la dominación de grandes grupos gubernamentales e industriales en menoscabo de las libertades individuales.

Galbraith[14] es más específico: estudia el continuo crecimiento y la eventual dominación de los mercados por productos que utilizan los mecanismos masivos de persuasión y una más estrecha integración del gobierno y la industria dentro de una sola unidad coordinada. Toffler por su parte, describe el efecto que estos cambios producirán en los individuos; un efecto que define como “... la destructora tensión y desorientación que se infiltra en los individuos por estar sujetos a demasiado cambio en tan poco tiempo...”[15] Los cambios de que habla Toffler se derivan principalmente de los continuos avances tecnológicos particularmente en las áreas de la comunicación y el transporte; incrementos acelerados de cambio que se

[12] Kahn, German, *The year* 2000.

[13] Drucker, Peter F., *The age of discontinuity.*

[14] Galbraith, John Kenneth, *The new industrial state.*

[15] Toffler, Albin, *El shock del futuro,* Plaza y Janés, S.A., Barcelona, España, 1971.

extienden y prolongan más allá de las 100 innovaciones tecnológicas más probables en el último tercio del siglo xx, de Kahn.

Sin embargo, todos estos adelantos implicarán un costo; los ecologistas, los contextualistas, los conservacionistas y aun los astrólogos pronostican que los avances traerán consigo daños a veces en forma dramática, producidos por la contaminación y la disminución de los recursos globales. Jay Forrester[16] elaboró un "modelo dinámico" mediante el cual investigó sus efectos. De acuerdo a este modelo, el mundo podrá confrontar un holocausto dentro de los próximos 50 ó 100 años, si no adopta de inmediato medidas para detener el crecimiento económico y de la población.

Roeber y Hodgetts[17] identifican ciertos patrones de cambio que pueden auxiliar en el análisis de los pronósticos:

1. Cambios integrativos-desintegrativos. La forma dominante de cambio característica del desarrollo económico del mundo occidental industrializado es integrativo. Los sistemas se entrelazan en una interdependencia cada vez más estrecha y en unidades cada vez más grandes. El cambio integrativo es resultado de la constante búsqueda de la eficiencia y la ganancia mediante la reducción o la eliminación del ocio dentro y entre sistemas. Es la forma más común de cambio en la mayor parte de las predicciones. Sin embargo Kahn va más allá y especula sobre el tipo de industria que reemplazará a la actual si es que surge alguna. Su sociedad post-industrial se caracteriza por lo que se puede llamar cambio desintegrativo, cuya característica será el predominio de la libertad individual y los satisfactores.

2. *Pronósticos extrapolados.* La mayor parte de las predicciones, aunque intuitivas, se basan en la extrapolación hacia el futuro de sistemas cuyas características se supone que permanecerán constantes o que cambiarán en forma predecible en periodos relativamente amplios de tiempo. Dichas predicciones parten de las condiciones actuales de la sociedad: aumento de las industrias de servicios; enorme crecimiento de las empresas; gran desarrollo del Japón; los gobiernos muestran mucho mayor interés por el crecimiento industrial; aumento del consumo *per cápita;* empequeñecimiento de la personalidad cada vez más dominada por los enormes sistemas que surgen como resultado del avance tecnológico y de la información.

3. *Pronósticos tecnológicos.* Afirma Hodgetts[18] que ahora más que nunca, los economistas, sociólogos y empresarios necesitan evaluar y determinar

---

[16] Forrester, Jav, Del Instituto Tecnológico de Massachusetts, comisionado por el Club de Roma para elaborar un *Modelo dinámico del mundo.*

[17] Hodgetts, Richard M., *op. cit.*

[18] *Ibíd.*

el impacto de la tecnología en la estrategia y supervivencia de las organizaciones y propone dos enfoques fundamentales para pronosticar el futuro: el exploratorio y el normativo.

El pronóstico exploratorio empieza con el estado del conocimiento actual y hace sus predicciones basado en el progreso lógico de la tecnología. Como tal, es un proceso pasivo. Los pronosticadores que utilizan este método tienden a asumir que el progreso tecnológico actual continuará al mismo ritmo y que su avance no será afectado por factores externos. A continuación especulan sobre el grado en que el contexto no técnico podrá afectar su pronóstico. Muchas empresas encuentran útil este tipo de pronóstico porque no es difícil de hacer y sus resultados pueden ayudar a la empresa a encontrar indicadores tales como comportamiento del mercado, competencia potencial y facilidades de expansión en áreas de productos relacionados.

4. *Pronósticos normativos.* Estos pronósticos empiezan con la identificación de algún objetivo tecnológico futuro, como por ejemplo, la construcción de un vehículo de conmutación espacial para 1999 y hace una serie de cálculos sobre los factores requeridos para lograrlo partiendo hacia atrás, de dicha fecha al presente, e identificando los obstáculos que tendrán que vencerse. Se presta atención no sólo a los factores técnicos, sino también a los no técnicos; como el conocimiento y el tiempo para obtenerlo, los recursos financieros requeridos y sus fuentes, etc. En contraste con el pronóstico exploratorio, el normativo es un proceso más dinámico.

Existen otras técnicas de pronóstico, desde unas altamente intuitivas hasta las altamente sofisticadas con variadas denominaciones, tales como los pronósticos morfológicos y los escenarios futuros. Sin embargo, el enfoque más popular actualmente es la técnica Delphi[19] desarrollada por la *Corporación Rand* y utilizada por una gran cantidad de empresas. En esencia la técnica consiste en extraer la opinión de expertos sobre tres puntos básicos:

1. Predicción de los principales eventos en cierta área específica enunciada en forma concisa por expertos de un grupo;

2. Clarificación de dichas opiniones por parte del investigador, y

3. Preguntas exhaustivas, sucesivas e individuales a cada experto, combinadas con la realimentación que proveen los otros expertos por parte del investigador.

En la primera sesión de preguntas se le pide a cada experto que haga una lista por ejemplo, de los progresos que piensa ocurrirán en su campo de

[19] Rand Corporation, *The Delphi technique*.

especialidad en los próximos 20 años, que tengan un efecto importante en las organizaciones. También podrá comentar sobre la deseabilidad, posibilidad y el tiempo requerido para estos progresos.

En la segunda sesión cada experto recibe del investigador una lista de las predicciones hechas por los otros y se le da oportunidad de modificar sus opiniones originales. Se hacen alrededor de cinco sesiones similares, por lo que el resultado es un consenso entre los participantes con relación a los eventos analizados.

El método Delphi arriba descrito es un intento de generar indicadores no extrapolados del futuro y a pesar de su aparente falta de rigor científico, ha tenido mucho éxito. Sin embargo, muchos de los sistemas que van a ser importantes en el futuro son todavía desconocidos en su potencial. Los sistemas dominantes en la sociedad no cambian tan rápida o dramáticamente como pudiera parecer. Por el contrario, nuestro mundo está todavía dominado por sistemas en los que su comportamiento es relativamente constante, o si cambian lo hacen en forma claramente previsible. El problema actual es más de ajuste a áreas específicas de cambio por ser tan rápidas como impredecibles.

b) *Valores y tecnología*

Dice Gordon[20] que si observamos la evolución de los patrones de comportamiento de las sociedades durante los últimos 100 años, encontramos una pronunciada relación entre valores y tecnologías. La historia es rica en ejemplos de esta relación, desde el advenimiento del fuego hasta la exploración del espacio. Sin embargo no es fácil determinar el mecanismo que los conecta. Cómo los valores que rigen a la sociedad afectan la tecnología que dicha sociedad produce y de qué manera la tecnología que emplea la sociedad afecta sus valores, son cuestiones importantes que surgen en la planificación del desarrollo tecnológico. Toda planificación implica la selección de metas, y toda selección de metas involucra valores; en consecuencia para poder planificar y atisbar las posibles consecuencias de nuestras decisiones, es importante determinar las relaciones entre tecnología y valores.

Rescher[21] elaboró un cuestionario sobre los cambios en los valores para el año 2000 en cooperación con los miembros del Proyecto de Valores de Pittsburgh y el doctor Olaf Helmer de la *Corporación Rand*. El cuestionario se enfocó principalmente a dos puntos: 1) cuáles valores existentes tienen probabilidad de cambiar debido al impacto del cambio científico, tecnológico, democrático y socioeconómico del presente a la última

[20] Gordon Theodore J. “The feedback between technology and values”, en Baier. Kurt y Rescher, Nicholas, *Values and the future. The impact of technological change on american values,* The Free Press, Nueva York, 1971.

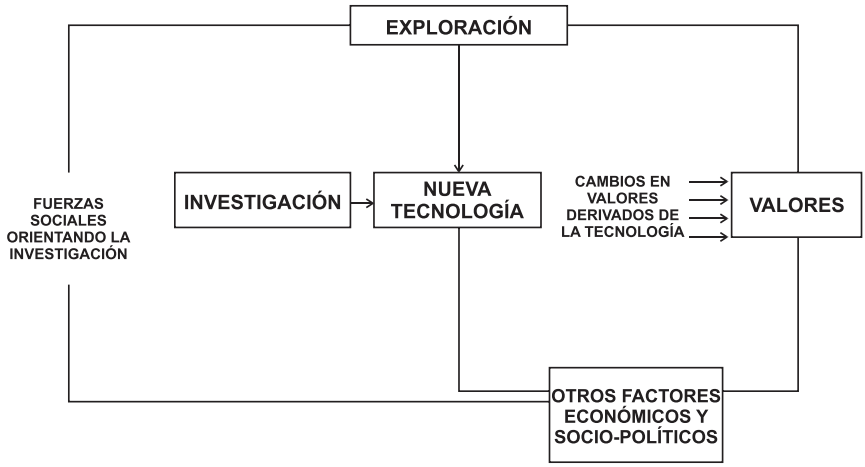
[21] Rescher Nicholas and Baier Kurt, *op. cit.*

década del siglo; 2) cómo serán la naturaleza, magnitud, mecanismo causal y sobre todo deseabilidad de tales cambios. Dicho cuestionario fue enviado a un grupo selecto de intelectuales en los distintos campos científicos, técnicos y artísticos que mostraban inquietud por prever los eventos futuros.

Las innovaciones potenciales y sus posibles consecuencias en los valores sociales fueron el enfoque central de los diferentes estudios del pronóstico. Con objeto de hacerlos manejables, el área de investigación se limitó a veinte campos que se consideró de los más afectados por valores dentro de las categorías tecnológica, económica, de salud, educativa, política y social, a fin de que dichas categorías pusiesen orden en el análisis y permitieran describir todas las aplicaciones tecnológicas potenciales alternativas que pudieran hacerse en sociedades futuras. Desde luego el estudio no fue exhaustivo ni en términos de las futuras tecnologías posibles ni del probable empleo de dichos instrumentos; sin embargo este intento mostró que la sociedad tiene la posibilidad de desarrollar un amplio campo de aplicación de nuevas técnicas e instrumentos de pronóstico.

El mecanismo que relaciona los valores con la tecnología y la tecnología con los valores es probablemente un sistema de realimentación en que los valores ayudan a determinar la dirección de los desarrollos tecnológicos. La tecnología provee el instrumental para el establecimiento de nuevos valores e influye a su vez en dichos valores. La naturaleza de este mecanismo de realimentación tiene gran influencia en la planificación, como se puede observar en el modelo de interfaces entre valores y tecnología que se muestra en la figura No. 2.

FIGURA No. 2
INTERFACES ENTRE VALORES Y TECNOLOGÍA



Fuente: Theodore J. Gordon: "The feedback between technology end values", en la obra de Kurt Baier y Nicholas Hescher: *Values and the future*. The Free Press, Nueva York, 1971.

Los principales elementos del modelo son: investigación, que cuando se aplica genera una tecnología; valores, que resultan afectados por la tecnología y otros factores; y planificación que actúa como filtro en el proceso de realimentación entre valores e investigación. El modelo implica que los valores influyen directa o indirectamente sobre las fuerzas que conducen a la tecnología. La influencia directa procede de los sistemas de valor que sostienen los propios investigadores; la influencia indirecta proviene del impacto de la planificación externa sobre la investigación.

Con base en el anterior esquema se hizo el análisis de las veinte preguntas contenidas en el cuestionario y se pronosticaron desarrollos tecnológicos y sus posibles consecuencias sociales. Los veinte pronósticos más sobresalientes fueron:

1. Amplia aceptación mundial y uso de contraceptivos morales y otros medios sencillos y baratos de control de la fertilidad.
2. Promedio de vida de 100 años para la población de los países desarrollados.
3. Amplia aceptación por la sociedad del uso de drogas no narcóticas (excepto las alcohólicas) con el propósito de inducir cambios específicos en las características de la personalidad.
4. El empleo de armas no letales sino que incapaciten, como un componente del arsenal de los principales países.
5. Uso generalizado de máquinas complicadas de enseñanza.
6. Explotación económicamente útil de los océanos a través de cultivos que satisfagan por lo menos el 20% de la alimentación mundial.
7. Medios desarrollados de control de las reacciones termonucleares.
8. Incremento, por lo menos en diez veces, de la inversión de capital en computación utilizada para el control automático de procesos.
9. Creación de una forma primitiva de vida artificial (por lo menos en la forma de moléculas autoduplicables).
10. Posibilidad limitada de control de los fenómenos meteorológicos, que afecten sustancialmente ciertas regiones a un costo aceptable.
11. Inmunización bioquímica en gran escala contra enfermedades bacteriales y virales.
12. Posibilidad (no necesariamente aceptabilidad) de control químico sobre ciertos defectos hereditarios, mediante la modificación de genes en la ingeniería molecular.
13. Simbiosis hombre-máquina que habilite a los individuos a ampliar su inteligencia mediante la interacción electrónica de su cerebro con máquinas computadoras.
14. Utilización generalizada en el trabajo doméstico de la programación automática computarizada.

15. Legislación para prevenir el establecimiento de bancos de datos con información demasiado personal de los ciudadanos, sin su consentimiento.
16. Uso generalizado en los hogares de los sistemas de comunicación, conteniendo por lo menos 100 canales de video e información.
17. Inclusión en los presupuestos nacionales de partidas para programas de exploración espacial que absorban más de 1% del producto nacional bruto.
18. Uso de técnicas avanzadas de control de la opinión, manipulación del pensamiento y propaganda para prevenir el crimen y los disturbios populares en tiempos de descontento y de guerra.
19. Concentración del 80% de la población de los principales países en áreas urbanas.
20. Comercialización de óvulos y esperma mediante bancos especializados.

Estos pronósticos, de hacerse realidad, tendrán un efecto notorio en los cambios de valores de la sociedad, los cuales muy probablemente persistirán lo suficiente como para poder planificar con base en ellos. Sin un adecuado conocimiento de los efectos posibles de nuestros valores, la tecnología puede acarrear inadvertidamente ciertos males a la sociedad.

Obviamente el modelo es cualitativo y no riguroso, pues se omiten factores que enlazan los principales elementos sociológicos. Sin embargo aún este criterio mecánico simplificado de operación social, puede ser de gran utilidad. En primer lugar, por lo menos se avizora la posibilidad de construir modelos más complejos y exactos; aun en su forma simplificada, el modelo puede servir para ejercicios de simulación que permitan mejorar el mecanismo. En segundo lugar, y quizás más importante aún, es que el modelo permite una pesquisa ordenada de los factores que gobiernan la investigación, los medios por los cuales la tecnología influye en los valores y las implicaciones de la planificación como un moderador del proceso.

Los esfuerzos de análisis prospectivo descritos, muestran cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una conciencia planificadora y un convencimiento de que la planificación es importante y posible en cambios que están fuera de las fronteras de la causalidad científica absoluta, por lo que se están desarrollando poderosos instrumentos para perfeccionarla. Dichos instrumentos tienen ciertas características comunes: definición del problema, búsqueda de posibles soluciones alternativas y establecimiento de criterios de evaluación de las posibles consecuencias y sus cursos alternativos de acción. Es en esta última área, evaluación de criterios, donde interactúan la tecnología futura y los valores presentes. Un planificador debe basar su curso recomendado de acción en ciertos valores futuros. Si utiliza los valores presentes para hacerlo, tal hecho

implicaría que los valores son o deben ser estáticos, y no evolutivos; un error serio de apreciación.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Etzioni, Amitai y Etzioni, *Los cambios sociales,* Fuentes, Tipos y Consecuencias, Basic Books, Publishers, Nueva York, 1964.

Galván Escobedo, José, *Significado e importancia de la prognosis administrativa,* Impreso en el Departamento de Publicaciones de la ESAPAC, San José, Costa Rica, marzo, 1964.

Lazarus, Harold; Warren, E Kirby y Schnee, Jerome E., *The progress* of *management, process and behavior in a changing environment.* Library of Congress Cataloging in Publication Data, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1972.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 114, 2007

DESARROLLO ECONÓMICO, BASE DE LA POLÍTICA SOCIAL

Jesús Silva-Herzog[1]

Estoy convencido de que estos tiempos difíciles, es necesario analizar con seriedad, objetividad y altura de miras, los problemas y los retos fundamentales de nuestro país. El INAP, con la celebración de estas reuniones está cumpliendo con esa responsabilidad.

El día de hoy la atención se concentra en los temas ligados al crecimiento económico, la generación de empleo y las cuestiones de naturaleza social.

Durante la campaña presidencial del 2006, pudimos escuchar y analizar muy diversos planteamientos sobre la situación actual de la economía mexicana, sus retos fundamentales y sus perspectivas en el corto y mediano plazo. Así mismo, muchas voces nos han alertado sobre las carencias ancestrales, pobreza, desigualdad, y el serio deterioro en el Estado de Derecho, de todos estos planteamientos y hay varias cosas que han quedado muy en claro.

La primera es que, a pesar de haber seguido fielmente las recetas del dogma económico en boga, los resultados no son favorables. A principios de los ochenta pasamos de ser una de las economías más cerradas del mundo, a una de las más abiertas. La receta económica era reducir el papel y la función del Estado en la economía, privatizar empresas públicas. Lo

[1] Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Economía por la Universidad de Yale y Doctor Honorario de la Universidad de Claremont, California. En el servicio público ha ocupado entre otros cargos: Director General y fundador del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Director del Banco de México; Subsecretario y Secretario de Hacienda y Crédito Público; Secretario de Turismo y Embajador de México en España y Estados Unidos. Ha recibido condecoraciones de los Gobiernos de España, Francia, Italia, Brasil Argentina, reino Unido, Panamá y Bélgica.

hemos hecho muy bien, y creo que, en realidad hemos sido de los mejores alumnos del dogma económico imperante desde esa década.

Sin la menor duda, hemos logrado avances impresionantes en las variables macroeconómicas. Una breve comparación ilustra la afirmación anterior, doy unas cuantas cifras de 1982 y las comparo con una estimación para el año 2006.

Aumento del PIB en 1982, 0.2%, no crecimos, decrecimos. Este año vamos a cerrar, muy probablemente, con un crecimiento de más del 4%.

La inflación ese año alcanzó 100%, este 2006 es posible cerrar con una cifra cercana al 4%.

En el déficit púbico, la diferencia entre ingreso y gastos del gobierno central fue, en 82, de 17% del PIB, cifra difícil de encontrar en la historia económica de México y también difícil de encontrar en las experiencias de otros países: en 2006 vamos a cerrar con un desequilibrio fiscal de 0.2 ó 0.1%.

La tasa de interés fue superior al 100%, hoy vamos a terminar probablemente con el 7%.

El tipo de cambio en aquel año se devaluó 500% –a mí me tocó llevar a cabo, no todas, pero sí varias de esas devaluaciones, razón por la cual a veces me sorprende que todavía la gente me salude con cierta cordialidad en la calle–, hoy tenemos estabilidad cambiaria.

En diciembre de 1982 las reservas internacionales del Banco de México eran prácticamente inexistentes, en la actualidad, la cifra más significativa revela cerca de 70 mil millones de dólares; cuando oigo y repaso esta cifra de 70 mil millones de dólares de reservas del Banco de México, de verdad les comento que me entra envidia de la buena. El 20 de agosto de 1982, cuando fuimos con la comunidad financiera internacional a decirles “debo no niego, pago no tengo”, la reserva del Banco de México era de 158 millones de dólares. Los pagos que teníamos que hacer tres días después, el lunes 23 de agosto, eran superiores a 400 millones de dólares. La verdad, es muy distinto ser Secretario de Hacienda con 100 ó 200 millones de dólares de reserva que con 70 mil millones.

Con esta sencilla comparación de 6 ó 7 indicadores, me parece que el cambio ha sido brutal, que da la impresión de que nos referimos a dos países diferentes. En un lapso de 20 ó 25 años que, en términos históricos, es poco, el cambio ha sido verdaderamente trascendente.

En una perspectiva histórica o en el plano internacional, la comparación resulta muy desfavorable para el pasado reciente. De 1950 a 1988, México

logró crecer alrededor de un 6% anual o un poco más, permitiendo una elevación en el ingreso por habitante de 3% en promedio por año. En los años más recientes, me refiero a los últimos 20 ó 25 años, el crecimiento de la economía ha mantenido al ingreso por habitante prácticamente estancado.

Creo que estamos de acuerdo en que México necesita crecer por lo menos al 5% para poder absorber el incremento de la fuerza de trabajo; quizá algunos economistas se pronuncian por más o menos, la verdad es que dada nuestra estructura demográfica todavía se plantea un aumento importante en la demanda de trabajo, la economía tiene que crecer por lo menos al 5%.

Si crecemos menos de esa tasa, lo que vamos a provocar de manera muy sencilla, aritmética si se quiere, no por razones políticas o ideológicas, es el desempleo, y éste deberá tener fundamentalmente tres vías de salida:

1. El crecimiento de la economía informal, no tengo que ilustrar el caso porque es evidente;
2. La migración a los Estados Unidos, de la cual estamos perfectamente conscientes. Nuestro amigo Andrés Caso hacía referencia a este problema en sus palabras introductorias, y
3. El problema creciente de la inseguridad.

Sin adoptar actitudes pesimistas o catastrofistas, sino realistas, debemos reconocer nuestro rezago frente a otros países en el mundo. En una comparación internacional, debemos reconocer que en los últimos 20 ó 25 años nos hemos quedado atrás de países frente a los cuales estábamos adelante. Me refiero a España, donde impresiona lo que ha logrado en el periodo más reciente; nos hemos rezagado frente a Corea del Sur, Irlanda y, me sorprendió mucho ver una cifras sobre Vietnam, que fue objeto de un conflicto bélico de gran magnitud, que durante largo años fue víctima de un embargo por parte de los Estados Unidos y que en años más recientes ha logrado un ritmo de crecimiento superior al nuestro en un buen número de variables fundamentales.

Por otra parte, ya acercándonos un poco más al presente, creo que en los últimos años México ha disfrutado de un entorno internacional particularmente favorable. La economía mundial ha venido creciendo a un ritmo acelerado de 4 ó 5%, lo cual ha significado un apoyo importante a nuestra actividad económica vía exportaciones.

Hemos disfrutado de un nivel de precios del petróleo de los más altos en la historia, que nos ha significado ingresos verdaderamente extraordinarios por encima de los calculados en cada ejercicio presupuestal de los últimos años.

Contamos hoy con una fuente de las remesas de los trabajadores migratorios en los Estados Unidos, que este año probablemente vaya a alcanzar 25 mil millones de dólares. Yo empecé a trabajar en el Banco de México en el año 1956 y ayudaba a la elaboración de la balanza de pagos; en ese entonces la entrada al país, por concepto de remesas –se llamaba "braceros"- era de 46 millones de dólares.

Hemos tenido una corriente turística muy favorable, con ingresos año con año superior a los 10 mil millones de dólares y una inversión extranjera directa que, con sus vaivenes, también han proporcionado cifras cercanas a 10 ó 12 mil millones de dólares por año. No recuerdo una etapa económica en nuestro país en donde hayamos tenido un impulso conjunto de esa magnitud procedente de factores externos.

De 1978 a 1981, durante el régimen del Presidente López Portillo, México recibió un ingreso enorme no esperado por exportación de petróleo, alrededor de 50 mil millones de dólares en total; al mismo tiempo fuimos un destino muy atractivo para los préstamos de la Banca internacional y nos endeudamos en una cifra similar. Con estos ingresos inesperados, el país creció al 8.4% en promedio anual durante ese cuatrienio, en términos reales.

Mi gran pregunta, para la cual, en verdad no tengo una respuesta clara es: ¿Qué hemos hecho con los recursos inesperados durante estos años más recientes? ¿Qué hemos hecho con los excedentes petroleros?

En 2006, el precio del petróleo autorizado por los diputados en el presupuesto fue de 36 dólares 50 centavos por barril, elevando la propuesta del Ejecutivo. El precio promedio del petróleo hasta el mes de septiembre se acercó a los 55 dólares el barril, es decir, tenemos 19 dólares de diferencia en el precio estimado, y cada dólar adicional equivale a ingresos de 800 ó 900 millones de dólares.

Con todo y la transparencia, no hemos recibido una explicación razonablemente aceptable acerca de qué se hizo con todos estos excedentes por ingresos petroleros. Existen varias versiones: transferencias a los estados, reducción de deuda externa, aun cuando la deuda interna subió. No tengo clara la verdad.

Lo que sí es muy claro es que no hemos sabido aprovechar este entorno internacional particularmente favorable, para estimular el crecimiento económico, el empleo y fortalecer la lucha en contra de las carencias sociales del país. ¿Por qué ha sucedido todo esto? Esta es una interrogante que habré de explorar con un poco de mayor detalle.

¿Cómo es posible que México no haya crecido, si llevó a cabo todas las reformas que estaban consignadas en la moda económica en boga:

redujimos el tamaño del gobierno, abrimos la economía, privatizamos todas las empresas públicas, firmamos un TLC, y seguimos todos los puntos de la doctrina? ¿Por qué los resultado de estos últimos 20 ó 25 años son desfavorables?

Entre las múltiples explicaciones, la que yo tengo es muy sencilla: durante este periodo de un cuarto de siglo, las distintas autoridades financieras del país, y me incluyo, han privilegiado la estabilidad y el control de la inflación y se les ha olvidado el crecimiento y el fomento al empleo. Tan sencillo como eso, el apoyo al desarrollo económico desapareció de las prioridades gubernamentales.

Hemos escuchado una y otra vez, que tenemos un estupendo marco de estabilidad, que somos la envidia del ámbito internacional, pero sencillamente el país no crece, estamos prácticamente estancados y la razón básica ha sido ese privilegio que se le ha dado al mantenimiento de la estabilidad y al control de la inflación y el olvido del apoyo al crecimiento y a la generación de empleo.

Los programas asistenciales son buenos, son positivos, pero a mi modo de ver, no hay otra manera de reducir los niveles de pobreza y desigualdad que con crecimiento económico más acelerado, a mayores niveles de ocupación y mejores niveles de educación.

¿Qué se requiere para hacer del desarrollo económico una verdadera prioridad? Tenemos que recuperar, en los próximos años, el papel activo y promotor del gobierno, aun cuando estoy plenamente consciente que esto choca con la moda vigente. No estoy pensando en los excesos del pasado, porque cometimos muchos, en 1982, teníamos 1155 empresas del gobierno, “de chile, de dulce y de manteca”. Llegamos a tener, y esto me gusta siempre comentarlo, restaurantes, hoteles y hasta un cabaret, el único cabaret en el mundo que perdía dinero. Todos los funcionarios tenían “pase”. No a los excesos del pasado, pero no a los excesos del presente. Creo que debemos recuperar el papel activo y promotor del Estado.

Un famoso pensador llamado Keynes, uno de los economistas que mayor influencia ha ejercido durante largas décadas del siglo pasado, comentaba de una manera muy enfática que no recodaba a un país exitoso en el desarrollo económico en donde no estuviera presente un gobierno activo, prudente y fuerte.

Ahora, ¿cómo hacemos para recuperar ese papel activo y promotor del gobierno? En mi entender, es necesario avanzar en forma clara en una reforma fiscal, no con un énfasis meramente recaudatorio sino con un énfasis en todo lo que significa reforma hacendaria, empezando por el gasto. Le tenemos que hacer mucho más claro a la sociedad en qué se gasta, cómo se gasta y, si es posible, hacer un gasto más eficiente.

Los datos de los últimos años de este gobierno no son muy halagadores, el que tengo en la memoria es de que el gasto corriente aumentó 23%, cuando nos habían prometido precisamente lo contrario.

El otro tema que quisiera abordar, junto con el problema económico, es un tema político. Hemos hecho avances enormes en materia política, al igual que en materia económica. El país hoy es completamente diferente del que era hace 20 ó 25 años: de un partido hegemónico hemos pasado a un multipartidismo; hoy en día la Cámara de Diputados y Senadores y el Poder Judicial ejercen su función de un modo más completo, mucho más apegado a lo que señala la propia Constitución. El Presidente Fox debe estar completamente arrepentido de aquella expresión que hizo de que el gobierno propone y el Congreso dispone, pues así ha sido. El Congreso hoy en día, ejerce un papel que antes no jugaba o no lo hacía de manera que hoy en día.

Tenemos instituciones electorales confiables, el voto se respeta, creo que la experiencia reciente así lo puede señalar, sin embargo, a pesar de todos estos avances en materia política, vivimos en un clima de encono y confrontación: intereses partidistas de grupo o personales, son los que verdaderamente prevalecen en el escenario actual. Los escándalos ya no nos sorprenden; hace dos años, cuando aparecieron los primeros escándalos de políticos, nos quedábamos hablando de ello dos semanas, hoy se nos olvidan al segundo día, porque ya estamos un poco acostumbrados. Pero en fin, lo más importante es que ante un gobierno que se debilita, la impunidad y la falta de respeto a la ley van extendiéndose a todos los niveles de la sociedad.

El caso de Oaxaca es verdaderamente dramático: han llegado a soldar las puertas de varias escuelas para que no entren los maestros y los alumnos a sus clases; no recuerdo una actitud como la que estamos viviendo en Oaxaca; es otra vez la impunidad, la falta del Estado de Derecho y la ausencia de liderazgo y de un gobierno que cumpla con su función fundamental. Por otra parte, es cada día más evidente, que este débil gobierno está siendo víctima de los grandes monopolios y oligopolios, de los sindicatos y de la prensa.

Las crecientes disposiciones legales, la famosa *Ley Televisa*, es una vergüenza nacional. La actitud que toman los conductores de los noticieros de televisión es verdaderamente inaceptable: los canales son los tribunales y el conductor se convierte en el juez que jalonea al funcionario público de una manera que en los tiempos nuestros no hubiera sucedido.

Hace muchos años cuando era yo estudiante, leí un artículo que me impactó, cuyo título era “Certidumbre como factor de inversión”, el autor de ese artículo esgrimía que para tomar una decisión de inversión, a veces,

la certidumbre es más importante que la tasa de utilidades o el nivel de la tasa de interés.

El ambiente económico y político al que un inversionista se enfrenta, desafortunadamente, me parece que está dominado por la incertidumbre y ésta no es buena consejera para la inversión.

DATOS CURRICULARES ACTUALIZADOS DE LOS AUTORES

DOCUMENTOS INAP

Antonio Carrillo Flores
Doctor en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1950. Doctor Honoris Causa de las Universidades de Harvard, Dallas y Lincoln College en Estados Unidos de Norteamérica.
Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1952-1958.
Embajador de México, en Washington (1959-1964).
Secretario de Relaciones Exteriores (1964-1970).

Álvaro Rodríguez Reyes
Licenciado en Derecho, Escuela Nacional de Jurisprudencia, UNAM (1940-1943).
Funcionario Administrativo del Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas (1949-1950).
Economista en el Departamento de Promoción, Nacional Financiera, S.A. (1951-1952).

Andrés Caso Lombardo
Licenciado en Economía, Escuela Nacional de Economía de la UNAM, 1946-1950.
Asesor del Presidente de la República en el Programa de Reforma Administrativa, 1976-1982.
Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1972-1976.
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, 1968-1977.

Adolfo Lugo Verduzco
Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Oficial Mayor de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979-1981.
Senador de la República, 1982-1986.
Presidente del Partido Revolucionario Institucional, 1982-1986.
Gobernador del estado de Hidalgo, 1987-1993.
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, 1993-1997

Gabino Fraga Magaña
Doctor en Derecho, 1950, y Profesor Emérito.
Abogado Consultor, Jefe del Departamento Consultivo y Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1920-1923.
Ministro de la Suprema Corte de Justicia.
Fundador y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (1955-1961).

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Catalina Sierra Casasús
Historiadora, colaboradora de Agustín Yáñez y Daniel Cosío Villegas.
Integrante del grupo fundador del INAP.

Herbert Simon
Dr. en Ciencias Políticas por la Universidad de Chicago.
Premio Nobel de Economía, 1978.
Entre sus obras destacan: la Conducta administrativa (1947), Administración pública (1950).

M. Bluntschli
Jurista y político suizo. Fue profesor en Zurich, Munich y Heidelberg. Redactó el Código Civil de Zurich y fue cofundador del Instituto Internacional del Derecho de Gentes. Entre sus obras destacan Derecho público (1851-1852) y Teoría del Estado moderno (1875-1876).

E. N. Gladden
Se gradúo en la Universidad de Londres como licenciado y maestro en Ciencias Económicas y doctor en Filosofía con una tesis en administración pública.
Ingresó en 1913 como servidor civil, desempeñándose en el correo, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Seguridad Social, retirándose en 1958 siendo miembro de la clase ejecutiva.
Elaboró la obra de historia de la administración pública más completa universalmente considerada.

Luis de la Rosa
Ministro Interino en varios gabinetes, Ministro Plenipotenciario de México en Estados Unidos de 1848 a 1852, Gobernador de Puebla, y fue diputado en el Congreso Constituyente de 1856.

C.J.B. Bonnin
De nacionalidad francesa. pensador político y social, autor progresista de la Revolución Francesa y de la primera mitad del siglo XIX, y padre fundador de la ciencia de la Administración Pública. Se desempeñó en la administración pública como funcionario departamental del Sena.

Alejandro Oliván
De nacionalidad española.
Subsecretario de Gobernación 1836.
Diputado por el distrito cuartodesde 1839 a 1851.
Nombrado senador del Reino con la categoría de ministro de la Corona en 1831.

Ildefonso Estrada y Zenea
Intelectual cubano, llegó a México hacia 1870.
Bachiller en artes y miembro honorario de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

REFORMA DEL ESTADO

Pedro G. Zorrilla Martínez
Se tituló de abogado en la UNAM en 1955 y realizó un doctorado en derecho público en París, en 1958.
Gobernador de Nuevo León, 1973-1979.

Bernardo Kliksberg
Economista, sociólogo, contador público, profesor, escritor, consultor y asesor argentino.
Asesor especial de la ONU, PNUD, UNICEF, FAO, UNESCO, Organización Mundial de la Salud, OIT.

José Luis Ayala Espino
Dr. en Economía por la UNAM, 1990.
Estancia Posdoctoral en la Universidad de Texas, 1992.
Premio INAP 1992.

Pedro Medellín Torres
Director del Departamento de Investigaciones y Profesor en el área de Teoría del Estado y Administración Pública en el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales -CIDER de la Universidad de los Andes.

Ricardo Uvalle Berrones
Dr. en Administración Pública.
Vice Presidente del INAP (2014-2017).
Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Pedro Ojeda Paullada
Licenciado en Derecho por la UNAM.
Procurador General de la República, 1971.
Secretario del Trabajo y Previsión Social (1976) y Secretario de Pesca (1982).

Diego Valadés
Doctor en Derecho.
Miembro de la Academia de la Investigación Científica del Colegio de Sinaloa, de la Barra Mexicana y del Colegio de Abogados, de la Academia Mexicana de la Lengua; académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Enrique Peña Nieto
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos (2012-2018).

Luis Videgaray Caso
Secretario de Hacienda y Crédito Público.
Dr. en Economía, con especialidad en Finanzas Públicas, por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Diputado federal durante la LXI Legislatura.

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Fernando Solana Morales
Licenciado en ciencias políticas y administración pública (1963).
Secretario de Comercio (1977) y de Educación Pública (1977-1982); Presidente de la Reunión Mundial de Políticas Culturales de la UNESCO (1982), director general Banco Nacional de México (1982-1988), presidente de la Asociación Mexicana de Bancos (1987-1988) y Secretario de Relaciones Exteriores (1988).

Alejandro Carrillo Castro
Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (1981).
Desde 1965 hasta 1978 participó activamente en el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (2003-2007).

Arné F. Leemans
Profesor de Administración Pública de la Universidad de Ámsterdam.
Jefe del Grupo Europeo de Administración Pública del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Holanda.

Dwight Ink
Presidente del Consorcio Norteamericano de Administración Pública.

Ignacio Pichardo Pagaza
Licenciado en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Administración Pública y Finanzas, en la Escuela de Economía de Londres. Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA); miembro del comité ejecutivo y del comité de investigación. Es Miembro ex oficio del consejo ejecutivo Grupo Europeo de Administración Pública (GEAP), así como del Consejo Directivo de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA).

Miguel Ángel Osorio Chong
Entre 2003 y 2005 fue diputado federal por el VI Distrito Electoral Federal de Hidalgo. Gobernador de Hidalgo, 2005. Actual Secretario de Gobernación.

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y SERVICIO CIVIL

Rodrigo Moreno Rodríguez
Lic. en Derecho por la Universidad Iberoamericana, 1969.
Maestro en Derecho por la UNAM.
Ocupó diversos cargos en la Presidencia de la República entre 1972 y 1982.

William Beyer
Miembro del equipo de la Oficina de Investigación Municipal de Filadelfia, 1916.

Mauricio Merino
Presidente del Consejo Directivo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y profesor-investigador del Centro de Estudios internacionales de El Colegio de México.

Omar Guerrero Orozco
Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Consejo Directivo del INAP (1997-2002).
Director de la Revista del INAP. Premio INAP 1978.

María del Carmen Pardo
Profesora de tiempo completo en el Centro de Investigación y Docencia Económica. Miembro del Consejo Directivo del INAP (2014-2017).

Miquel Salvador
Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España.

Rafael Martínez Puón
Dr. En Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigació Ortega y Gasset. Catedrático en la Universidad Naciona Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y el INAP. Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

Rafael Mancera Ortiz
Contador Público por la Escuela Superior de Comercio y Administración (1917).
Subsecretario de Hacienda (1930-1932).
Primer Presidente del Colegio de Contadores Públicos de México (1949-1952).

Raúl Salinas Lozano
Economista por la Escuela Nacional de Economía (UNAM).
Secretario de Industria y Comercio (1958-1964).
Senador de la República (1982-1988).
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (1988-1992).

Jesús Reyes Heroles
Licenciado en derecho por la UNAM (1944). Diputado federal por la XLV legislatura de 1961 a 1964. De 1964 a 1970 es director de PEMEX. Secretario de Educación Pública (1982-1985).

Ricardo Torres Gaitán
Economista por la Escuela Nacional de Economía (UNAM), 1944.
Profesor Emérito de la Facultad de Economía, UNAM.
Miembro de la Junta de Gobierno UNAM, 1962-1975.
Oficial Mayor de Industria y Comercio, 1952-1953.

Ernestina Vidal
Licenciada en Economía, estudió con Jesús Reyes Heroles

José Galván Escobedo
Experto en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (1959-1960).

Jesús Silva-Herzog
Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Economía por la Universidad de Yale y Doctor Honorario de la Universidad de Claremont, California. Director General y fundador del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Director del Banco de México; Secretario de Hacienda y Crédito Público; Secretario de Turismo y Embajador de México en España y Estados Unidos.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, No. 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137

ÍNDICE COMPLETO DE LA ANTOLOGÍA

PRESENTACIÓN
Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP

DOCUMENTOS INAP

RAP 1, 1956
El Instituto de Administración Pública de México.
Antonio Carrillo Flores

RAP 16, 1964
Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal.
Álvaro Rodríguez Reyes

RAP 17, 1964
Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública.
Andrés Caso Lombardo

RAP 21, 1970
Facultades que Otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones.
Adolfo Lugo Verduzco

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Proyecto de Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal Mexicana (1958).
Gabino Fraga Magaña

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 1, 1956
Estudios sobre Administración Pública en México.
Catalina Sierra Casasús

RAP 40, 1979
Un Comentario a “La Ciencia de la Administración Pública”.
Herbert Simon

RAP 42, 1980
La Administración Pública.
M. Bluntschli

RAP 45, 1981
La Administración Pública y la Historia.
E. N. Gladden

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla.
Luis de la Rosa

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Principios de la Administración.
C.J.B. Bonnin

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Idea General de la Administración.
Alejandro Oliván

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Manual de Gobernadores y Jefes Políticos.
Ildefonso Estrada y Zenea

REFORMA DEL ESTADO

RAP 76, 1990
Reforma del Estado y Renovación Política.
Pedro G. Zorrilla Martínez

RAP 86, 1994
El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión.
Bernardo Kliksberg

RAP 89, 1995
La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos.
José Luis Ayala Espino

RAP 91, 1996
La Modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el Reformismo.
Pedro Medellín Torres

RAP 100, 1999
Condiciones, Tiempo y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano.
Ricardo Uvalle Berrones

RAP 100, 1999
La Reforma del Estado.
Pedro Ojeda Paullada

RAP 112, 2006
La Reforma del Estado: El Marco Jurídico.
Diego Valadés

RAP 133, 2014
Las Reformas Transformadoras de México.
Enrique Peña Nieto

RAP 133, 2014
El camino para Transformar a México: Las Reformas Estructurales a un año de Gobierno.
Luis Videgaray Caso

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 22, 1971
Los Marcos de la Reforma de la Administración.
Fernando Solana Morales

RAP 31/32, 1977
Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982).
Alejandro Carrillo Castro

RAP 35, 1978
Reforma Administrativa.
Arné F. Leemans

RAP Especial, 1980
La Importancia de la Reforma.
Dwight Ink

RAP 112, 2006
Una Visión Diferente sobre la Reforma Administrativa en México.
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 133, 2014
Reforma Política y Eficacia de la Administración.
Miguel Ángel Osorio Chong

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y SERVICIO CIVIL

RAP 39, 1979
La Administración del Personal Público en México.
Rodrigo Moreno Rodríguez

RAP 45, 1981
El Servicio Civil en el Mundo Antiguo.
William Beyer

RAP 91, 1996
De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública.
Mauricio Merino

RAP 96, 1997
La Carrera Administrativa en México. Entre la *Policy* y la Política.
Omar Guerrero Orozco

RAP 103, 1999
Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México.
María del Carmen Pardo

RAP 123, 2010
Perspectivas Analíticas en Torno a la Institucionalización
de Servicio Público.
Miquel Salvador

RAP 125, 2011
La Función Directiva en Latinoamérica: Componentes
para el Establecimiento de un Sistema Profesional.
Rafael Martínez Puón

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

RAP 1, 1956
La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico.
Rafael Mancera Ortiz

RAP 5, 1957
Comisión de Inversiones.
Raúl Salinas Lozano

RAP 16, 1964
El Estado y el Desarrollo Económico.
Jesús Reyes Heroles

RAP 17, 1964
La Administración Pública como Instrumento
para el Desarrollo Económico.
Ricardo Torres Gaitán

RAP 17, 1964
Planeación y Reforma Administrativa.
Ernestina Vidal

RAP 55/56, 1983
La Prognosis Administrativa - Los Escenarios del Futuro.
José Galván Escobedo

RAP 114, 2007
Desarrollo Económico, Base de la Política Social.
Jesús Silva-Herzog

TOMO II
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCLUYENTE

RAP 82, 1992
Democracia, Modernización y Eficiencia de la
Administración Pública.
Carlos Almada López

RAP 96, 1997
La Participación Social y la Administración Plural.
Yolanda de los Reyes Alvarado

RAP 105, 2000
La Jurisdicción Penal Internacional y la Legislación Mexicana.
Sergio García Ramírez

RAP 108, 2003
Democracia, Innovación, Ciencia y Tecnología:
el Papel del Poder Legislativo.
Silvia Álvarez Brunèliere y
María del Rocío Navarrete Montes de Oca

RAP 114, 2007
Sin Acción Estratégica y Promotora del Estado,
no hay Desarrollo Social.
María Angélica Luna Parra

RAP 120, 2009
Reflexiones sobre Modernización y Modernidad
Político-Administrativa.
José R. Castelazo

RAP 120, 2009
Objetivos Públicos, Autoridad Gubernamental y
Poder Colectivo.
Jocelyne Bourgon

RAP 122, 2010
Democracia y Sociedad Civil en México.
José Fernández Santillán

EL SECTOR PARAESTATAL

RAP 51, 1982
Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria.
Irma Cué de Duarte

RAP 59/60 1984
El Control de las Empresas Públicas.
Mauricio Valdés Rodríguez

RAP 73, 1989
Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal
en el Sector Industrial Mexicano.
Enrique Cabrero Mendoza

RAP 82, 1992
Las Entidades Paraestatales en México. Origen, Evolución
y Perspectivas.
Jorge Tamayo

RAP 134, 2014
La Alta Dirección de las Empresas Públicas
Mexicanas Durante el Proteccionismo: Jerarquía,
Tecnología y Mercado. 1950-1980.
Guillermo Guajardo Soto

RAP 135, 2014
Reforma Energética: Implicaciones Sociales en la
Empresa Pública y en el Medio Ambiente.
Pedro Joaquín Coldwell

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

RAP 25, 1973
La Reforma Administrativa Municipal.
Raúl Martínez Almazán

RAP 27, 1975
Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México.
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 31/32, 1977
Las Formas de Organización Administrativa Federal.
Andrés Serra Rojas

RAP 33, 1978
La Posición de los Municipios en la Estructura
Constitucional y Administrativa en México.
Gustavo Martínez Cabañas

RAP Especial, 1980
Mecanismos de Coordinación. Federación-Estados-Municipios.
José Natividad González Parás

RAP 119, 2009
La Modernización Contraproducente de la
Administración Pública Municipal.
Raúl Olmedo Carranza

RAP 119, 2009
Elementos de un Sistema de Profesionalización Municipal.
Arturo Pontifes Martínez

CONTROL ADMINISTRATIVO Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

RAP 22, 1971
La Función de Control en la Reforma Administrativa.
José López Portillo y Pacheco

RAP 24, 1973
Control Político de la Administración Pública.
José Chanes Nieto

RAP 38, 1979
El Control Democrático de la Acción Gubernamental
y la Retroalimentación Administrativa.
Luis García Cárdenas y
Armando López Fernández

RAP 57/58, 1984
El Departamento de Contraloría 1917-1933.
Omar Guerrero Orozco

RAP 121, 2010
La Política de Evaluación del Gobierno Mexicano: Crítica
Desde una Perspectiva Conceptual.
Daniel González G. y
Elías R. Hernández

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

RAP Especial, 2008
Sobre el Complejo Arte de Medir la Corrupción: Apuntes
Teóricos y Análisis del Caso Mexicano.
Benjamín G. Hill Mayoral,
Oscar Jaimes Bello y
Mauricio I. Dussauge Laguna

RAP 129, 2012
Libros Blancos y Memorias Documentales, Instrumentos para la Transparencia y Rendición de Cuentas.
Francisco José Díaz Casillas

RAP 129, 2012
Antecedentes, Desarrollo y Democratización de la Rendición de Cuentas.
Mónica Diana Vicher García

RAP 137, 2015
Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción.
Alejandro Romero Gudiño

RAP 137, 2015
Notas sobre Corrupción y Ética: Una Perspectiva Desde la Administración Pública.
Carlos Reta Martínez

FINANZAS PÚBLICAS

RAP 8, 1958
Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de México.
Alfredo Navarrete

RAP 85, 1993
El Banco de México y su Función en el Ámbito Internacional.
José Antonio Sánchez Saavedra

RAP 100, 1999
La Modernización de la Administración Pública: La Reforma al Sistema Presupuestario.
José Ángel Gurría Treviño

RAP 118, 2009
Los Retos de la Economía Mexicana para Lograr un Alto Crecimiento Sostenido en el Mediano Plazo.
Guillermo Ortiz Martínez

RAP 118, 2009
La Política Económica Mexicana ante la Crisis Mundial:
Deficiencias y Oportunidades.
Francisco Suárez Dávila

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 21, 1970
Niveles y Áreas de Descentralización para la Toma de
Decisiones y el Papel de los Sistemas de Información.
Miguel Duhalt Krauss

RAP 99, 1998
Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las
Administraciones Públicas.
Carlos M. Jarque Uribe

RAP 116, 2008
Ingeniería de Sistemas: Necesaria pero no Suficiente.
Un Enfoque Metafórico del Análisis de Sistemas de Información
Ernesto Velasco

RAP 116, 2008
Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico:
Definición, Aplicaciones y Etapas.
José Ramón Gil-García y
Luis F. Luna-Reyes

SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL

RAP 106, 2002
La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública
Frente a la Nueva Realidad Internacional.
Francisco Javier Acuña Llamas

RAP 106, 2002
Sistema Nacional de Seguridad Pública, Avances
y Perspectivas.
Gloria Brasdefer Hernández

RAP 136, 2015
Violencia y Narcotráfico en México.
Raúl Benítez Manaut

RAP 136, 2015
Cultura de Inteligencia en México: Retos y oportunidades.
José Luis Calderón Arózqueta

Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública. Antología Números 1-137 Tomo I

PRESENTACIÓN
Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP

DOCUMENTOS INAP

RAP 1, 1956
El Instituto de Administración Pública de México.
Antonio Carrillo Flores

RAP 16, 1964
Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal.
Álvaro Rodríguez Reyes

RAP 17, 1964
Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública.
Andrés Caso Lombardo

RAP 21, 1970
Facultades que Otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones.
Adolfo Lugo Verduzco

RAP Edición Especial, 1982
Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958).
Gabino Fraga Magaña

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 1, 1956
Estudios sobre Administración Pública en México.
Catalina Sierra Casasús

RAP 40, 1979
Un Comentario a "La Ciencia de la Administración Pública".
Herbert Simon

RAP 42, 1980
La Administración Pública.
M. Bluntschli

RAP 45, 1981
La Administración Pública y la Historia.
E. N. Gladden

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla.
Luis de la Rosa

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Principios de la Administración.
C.J.B. Bonnin

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Idea General de la Administración.
Alejandro Oliván

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Manual de Gobernadores y Jefes Políticos.
Ildefonso Estrada y Zenea

REFORMA DEL ESTADO

RAP 76, 1990
Reforma del Estado y Renovación Política.
Pedro G. Zorrilla Martínez

RAP 86, 1994
El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión.
Bernardo Kliksberg

RAP 89, 1995
La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos.
José Luis Ayala Espino

RAP 91, 1996
La Modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el Reformismo.
Pedro Medellín Torres

RAP 100, 1999
Condiciones, Tiempo y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano.
Ricardo Uvalle Berrones

RAP 100, 1999
La Reforma del Estado.
Pedro Ojeda Paullada

RAP 112, 2006
La Reforma del Estado: El Marco Jurídico.
Diego Valadés

RAP 133, 2014
Las Reformas Transformadoras de México.
Enrique Peña Nieto

RAP 133, 2014
El camino para Transformar a México: Las Reformas Estructurales a un año de Gobierno.
Luis Videgaray Caso

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 22, 1971
Los Marcos de la Reforma de la Administración.
Fernando Solana Morales

RAP 31/32, 1977
Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982).
Alejandro Carrillo Castro

RAP 35, 1978
Reforma Administrativa.
Arné F. Leemans

RAP Especial, 1980
La Importancia de la Reforma.
Dwight Ink

RAP 112, 2006
Una Visión Diferente sobre la Reforma Administrativa en México.
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 133, 2014
Reforma Política y Eficacia de la Administración.
Miguel Ángel Osorio Chong

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y SERVICIO CIVIL

RAP 39, 1979
La Administración del Personal Público en México.
Rodrigo Moreno Rodríguez

RAP 45, 1981
El Servicio Civil en el Mundo Antiguo.
William Beyer

RAP 91, 1996
De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública.
Mauricio Merino

RAP 96, 1997
La Carrera Administrativa en México. Entre la *Policy* y la Política.
Omar Guerrero Orozco

RAP 103, 1999
Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México.
María del Carmen Pardo

RAP 123, 2010
Perspectivas Analíticas en Torno a la Institucionalización de Servicio Público.
Miquel Salvador

RAP 125, 2011
La Función Directiva en Latinoamérica: Componentes para el Establecimiento de un Sistema Profesional.
Rafael Martínez Puón

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

RAP 1, 1956
La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico.
Rafael Mancera Ortiz

RAP 5, 1957
Comisión de Inversiones.
Raúl Salinas Lozano

RAP 16, 1964.
El Estado y el Desarrollo Económico.
Jesús Reyes Heroles

RAP 17, 1964
La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico.
Ricardo Torres Gaitán

RAP 17, 1964
Planeación y Reforma Administrativa.
Ernestina Vidal

RAP 55/56, 1983.
La Prognosis Administrativa - Los Escenarios del Futuro.
José Galván Escobedo

RAP 114, 2007
Desarrollo Económico, Base de la Política Social.
Jesús Silva-Herzog

DATOS CURRICULARES ACTUALIZADOS DE LOS AUTORES

CONTENIDO DE LA ANTOLOGÍA (2 TOMOS)

contacto@inap.org.mx

0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx