

# RAP

---

REVISTA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

---

---

LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA MEXICANA  
ANTE EL FUTURO

---

INAP

100

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA ANTE EL FUTURO

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**RAP**

**LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA MEXICANA  
ANTE EL FUTURO**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 100

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto  
Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título 2654

Certificado de Licitud de Contenido 1697

No. de Reserva 649-89

Publicación cuatrimestral

Registro número 1021009

Características 21204 1801

Edición

Comité Editorial

© Revista de Administración Pública.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Tels. 52 59 33 40 Y 55 70 69 45

Número 100, Abril, 1999

Impreso y Hecho en México

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

México, 1999

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

# índice

<b>Presentación</b>	vii
<b>Globalización y nuevas instituciones</b> <i>José Ayala Espino</i>	
La reforma de lEstado <i>Pedro Ojeda Paullada</i>	17
Reforma del Estado y Constitución Política <i>Jacinto Faya Viesca</i>	37
<b>Condiciones, tiempo y procesos de la reformna del Estado Mexicano</b> <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	85
Los nudos históricos de la administración pública <i>José Juan Sánchez</i>	113
Modernización de la administración pública mexicana <i>José Mejía Lira</i>	143
Políticas y administracion pública: Valladares <b>frente al nuevo gerencialismo</b> <i>Rolando Barrera Zapata</i>	157
La modernización de la administración pública: la reforma <b>al sistema presupuestario</b> <i>José Ángel Gurria Treviño</i>	177
<b>Management público, un concepto alusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema</b> <i>Ornar Guerrero</i>	191
Ética y administración pública <i>Pedro Zorrilla Martínez</i>	225

Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado. Reflexiones para el próximo siglo. <i>Mario A. Garza Martínez</i>	233
Evaluación de la administración pública <i>Jesús Rodríguez y Rodríguez</i>	257
<b>Resúmenes</b>	<b>267</b>

# Presentación

El Instituto Nacional de Administración Pública cumple 45 años de contribuir, como asociación civil, al mejoramiento de las instituciones públicas y a la formación de sus servidores.

Desde su fundación en 1955 el Instituto Nacional de Administración Pública definió su propósito fundamental, objetivos y medios, basando su realización en la actividad de sus miembros, de cuya participación ha dependido y dependerá la presencia e influencia del Instituto en el desenvolvimiento de nuestras administraciones públicas.

Nuestra Institución constituye un foro abierto a la reflexión, al libre examen, al análisis profundo, a la enseñanza y difusión, al apoyo propositivo de todos los aspectos que concurren hacia una buena administración. Al efecto, **está** obligada a mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades federales, estatales y municipales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país.

Como mencionó Antonio Carrillo Flores en Su discurso de la sesión inaugural del Instituto, "la presencia en el INAP de algunos funcionarios no tiene otro significado que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle **total** la colaboración a su alcance, la cual -innecesario resulta casi decirlo- no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las **cuestiones**".

El vigor actual de nuestro Instituto y las posibilidades amplias de acción fecunda para el futuro son fruto de los empeños de los Consejos Directivos y de sus presidentes. El Maestro Gabino Fraga dejó un imperecedero ejemplo de dedicación, independencia y rectitud en los trabajos de nuestra Institución, mostrando el **afán** de servir a la administración mexicana vence obstáculos y limitaciones y contribuye a su mejoramiento. La proyección internacional del INAP se vigoriza con el Lic. Gustavo Martínez Caballas, quien es el primer latinoamericano que ha presidido al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, justo reconocimiento a sus tareas, en tantos aspectos precursoras en el ámbito de la administración pública; de él hemos recibido su convicción de compartir experiencias con todos los países, aportar y participar en los diversos foros internacionales.

Andrés Caso Lombardo nos transmitió la obligación de dar respuesta a las necesidades planteadas por nuestra sociedad y de actuar como administradores comprometidos

## PRESENTACIÓN

con ella, desterrando una pretendida neutralidad que sólo encubre ambiciones tecnócratas. Con él se inicia la creación de Institutos Estatales que han permitido la participación de sus miembros y con ella el enriquecimiento de los conocimientos y en buena medida de la modernización de nuestras administraciones federal, estatales y municipales; igualmente como una más, entre tantas, de sus aportaciones está la creación del Premio anual de Administración Pública, que ha sido estímulo permanentemente para la elaboración de trabajos que han contribuido al mejoramiento de la teoría y la práctica administrativas. No puede olvidarse la **proyección** internacional que imprimió a nuestro Instituto, cuyo momento culminante fue la exitosa organización en la ciudad de México del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado por única vez hasta hoy en el continente americano.

El primer Programa de Maestría en Administración Pública, el fortalecimiento de los Institutos Estatales y el edificio que hoy nos alberga, amplio espacio que compromete a colmarlo de realizaciones, son muestra de los muchos logros de Luis García Cárdenas. La biblioteca y un acervo bibliográfico notablemente acrecentado, cursos para formar investigadores, la introducción de un sistema de cómputo, la especialización en empresa pública, están entre las aportaciones de Ignacio Pícharo Pagaza, quien actualmente preside al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Raúl Salinas Lozano aporta su experiencia para consolidar las relaciones del Instituto con las autoridades gubernamentales, logrando una participación activa y cercana de los miembros del INAP que redundó en un incremento de la matrícula y el número de eventos desarrollados por el INAP, destacándose la capacitación a servidores públicos que atienden directamente al ciudadano y el apoyo al programa de simplificación administrativa del gobierno federal. Observación de las exigencias de la sociedad, sensibilidad al cambio y sentido crítico fueron la divisa en la gestión de Adolfo Lugo Verduzco, en ella se impulsa la investigación y los premios estatales de administración pública, se reformula el plan de estudios e inicia el nuevo Programa de la Maestría en Administración Pública, se ensancha la vinculación con asociaciones y colegios afines y promueven los encuentros nacionales de Institutos de Administración Pública estatales, asimismo, las actividades internacionales se multiplican para lograr los propósitos fundamentales siguientes: Consolidar al Instituto en el exterior, mediante la participación activa en foros internacionales vinculados a las Ciencias Administrativas; Desarrollar colaboraciones conjuntas con otros países, a través de convenios para estimular el avance de la administración pública, tanto en México como en otras naciones; Intercambiar conocimientos y experiencias en seminarios y coloquios con expertos de otros países en el estudio de la administración pública, e, Intercambiar información en libros, revistas y publicaciones con institutos y



universidades especializadas en administración pública. Su acción propositiva permitió la participación del INAP en las tareas de modernización de la administración pública, **yen congruencia, al interior del Instituto se realiza una reestructuración organizacional,** la sistematización del acervo bibliográfico, la creación de la página web y el establecimiento del correo electrónico.

José Natividad González Parás es electo Presidente del Consejo Directivo en la Asamblea General Ordinaria celebrada el 29 de octubre de 1997, de entonces a la **fecha, a través de un intenso programa de trabajo se consolidaron los programas de formación y capacitación y se ampliaron para abarcar nuevos ámbitos prioritarios** de la gestión pública del Estado mexicano, logrando incrementar significativamente el número de egresados (alrededor de 7,500 servidores públicos); se inició un ambicioso programa de formación virtual a distancia que permitirá dar el salto cuantitativo a una nueva escala para la formación masiva de servidores públicos sobre todo en los **estados y municipios del país; se fortaleció la vinculación institucional con las** dependencias y entidades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federal, con los organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos de gobierno y con los gobiernos de los estados y municipios del país. Asimismo se han intensificado **las labores de investigación, consultoría y asistencia técnica a instituciones públicas, destacando la creación conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del reconocimiento a la calidad y la innovación en la administración** pública.

En 1998 se creó la unidad de apoyo a los egresados de administración pública para **fortalecer con ellos los lazos de comunicación y solidaridad y reforzar su vinculación** con el INAP. En reconocimiento a la labor de México y del INAP a lo largo de las últimas décadas en el contexto internacional, José Natividad González Parás fue electo en septiembre de 1998, Vicepresidente para América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y en octubre de 1999, Presidente del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuyo IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública **tuvo como sede a nuestro país, acciones que significan, junto con otras, el intensificar** la presencia del Instituto en el ámbito internacional. Dada la creciente demanda de **formación de servidores públicos fueron construidas nuevas instalaciones que** permiten prácticamente duplicar la capacidad instalada de aulas, así como, contar con una aula virtual para la formación a distancia, con oficinas para maestros y para la sección de egresados y con una nueva área de convivencia social. La divulgación de las ciencias administrativas se ha desarrollado significativamente en este periodo, destacándose una producción editorial sin precedentes.

## PRESENTACIÓN

En este contexto, la *Revista de Administración Pública* llega a la edición de su número 100. El primero se publicó en 1956, un año después de fundado el Instituto. Desde entonces han transcurrido 43 fecundos años gracias a la calidad de los autores que han colaborado en cada uno de sus números. Este trabajo ha sido coordinado por los destacados miembros del Instituto que, en su momento, han sido directores de la *Revista*: Antonio Martínez Báez, Álvaro Rodríguez Reyes, Julián Díaz Arias, Gustavo Esteva, Jaime del Palacio, José Carreño Carlón, Omar Guerrero Orozco, Gildardo Héctor Campero Cárdenas y José Chanes Nieto. Nuestro reconocimiento y agradecimiento por su labor.

Pocas publicaciones logran el privilegio de editar cien números y permanecer por casi medio siglo en la preferencia del público lector, la *Revista de Administración Pública* ha logrado esto mediante la publicación de 806 artículos escritos por 580 autores, a partir de Antonio Carrillo Flores en el número 1, hasta este número especial, con el tema *La administración pública mexicana ante el futuro*, en que prestigiados académicos y servidores públicos nos ofrecen reflexiones sobre el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración pública y una visión de su futuro, que, si bien no lo podemos predecir, si podemos prepararlo, a ello contribuyen sus aportaciones.

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a los lectores el apoyo a su revista y asume el compromiso de proseguir sus esfuerzos para incrementar sus logros.

---

# Globalización y nuevas instituciones

---

*José Ayala Espino*

## Presentación

Los profundos cambios estructurales en distintos ámbitos han seguido su curso sin que ningún poder, nacional o transnacional, los ordene. Las instituciones existentes tampoco son adecuadas para encauzarlos. Los nuevos procesos políticos asociados a la democratización, a los problemas de elección pública y acción colectiva no cuentan tampoco con un nuevo marco institucional que fije reglas del juego equitativas y aceptadas por todos los actores para mejorar mecanismos de coordinación económica. Las demandas para ser más competitivos, eficientes y productivos, que vienen de la oleada de la reforma del mercado y del Estado, no pueden ser ignoradas, como tampoco se puede soslayar la necesidad de defender la planta productiva, el empleo y los salarios frente a la marejada mercantil.

Las ideologías simplistas, ni los mercados libres conducirán al éxito en el desarrollo. En realidad se requiere una perspectiva de estudio original para cada país. En una economía globalizada nadie puede esperar que surja espontánea-

mente en un nuevo orden institucional que le haga frente a los costos económicos y sociales involucrados en esos cambios. Las economías desarrolladas no han mostrado tener incentivos suficientemente poderosos para propiciar el establecimiento de nuevas reglas del juego. Los desafíos que entraña la globalización son simultáneamente restricciones y oportunidades, la clave para enfrentarlos es cómo superar las restricciones y potenciar oportunidades. Un mundo a la deriva, sin restricciones institucionales, sólo guiado por el mercado, sería ciertamente el peor escenario para transitar a una nueva economía mundial donde el crecimiento, el desarrollo y la estabilidad fueran posibles.

En estas notas sugerimos que existe la necesidad de pensar un nuevo marco institucional que permita ordenar y conducir el proceso de globalización desde una perspectiva que promueva la negociación entre las distintas economías para compartir sus costos y

beneficios. Ello es indispensable para administrar la transición del viejo al nuevo orden y crear un nuevo sistema de gobernación.' No tomar en cuenta este aspecto podría conducir a un severo proceso de desinstitucionalización, que afectaría gravemente cualquier esquema de coordinación económica. En la primera parte de este ensayo nos referimos a las implicaciones de la globalización en el cambio institucional. En la segunda parte insinuamos algunas de las áreas más importantes en donde se necesitan reformas a las instituciones o la creación de nuevas para enfrentar los impactos de la globalización. La idea básica que sostenemos es que para tener mercados fuertes se requieren instituciones sólidas y eficientes, y ciertamente un Estado que las promueva.

### **Globalización y cambio institucional**

La teoría del desarrollo, en los últimos treinta años, se preocupó por estudiar el papel de la expansión internacional de la inversiones, el comercio y las tecnologías sobre el desarrollo económico. Se llegó a pensar que la internacionalización conduciría, en algún momento, a la generalización del desarrollo económico en todo el mundo.' En los años cincuenta se pensó que sería plausible, con el paso del tiempo, cerrar la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. Esta visión optimista

sólo se cumplió para un número pequeño de países del sudeste asiático. Este fracaso relativo, hizo resurgir la preocupación sobre el desarrollo económico, porque en realidad el desarrollo estuvo lejos de generalizarse; al contrario, un número importante de países se estancaron, en medio de una marcada inestabilidad económica, y de una marginación social creciente. En este último grupo no sólo se mantuvieron los países de bajo nivel de desarrollo, sino también la mayoría de los socialistas, cuyas economías virtualmente se colapsaron en los años noventa. Este último episodio tuvo implicaciones más allá del ámbito estrictamente económico, pues las economías planificadas que habían logrado un crecimiento exitoso, aunque más aparente que real, dejaron de ser una referencia para muchas economías de desarrollo, cuyas políticas habían sido influidas significativamente por la planificación y la intervención de un sector de empresas públicas importante.'

A lo largo de esos años la economía cambió, y también la teoría del desarrollo, especialmente la percepción sobre el papel de la internacionalización de la economía y sobre las políticas de desarrollo. La idea de que la internacionalización conducirá a la convergencia en el desarrollo hoy está poco acreditada." La internacionalización que efectivamente se extendió,

sin embargo, no sólo no favoreció el desarrollo, sino que agudizó las contradicciones entre países industrializados y en desarrollo. Este problema, por sí mismo, puso de relieve la necesidad de explicar las implicaciones de la internacionalización de procesos productivos, financieros, comerciales y tecnológicos desde la perspectiva de un proceso nuevo de globalización económica, que aunque comparte rasgos de la internacionalización tradicional, tiene otras características radicalmente nuevas.'

En efecto, la globalización no es solamente, ni aun primariamente, un fenómeno económico. Tampoco es la simple extensión y conexión de las economías en el mundo por medio de las inversiones y el intercambio comercial, lo cual ha ocurrido en mayor o menor grado a lo largo de muchos años. Por el contrario, la globalización es un proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales del tiempo y el espacio económico tal como se conocían en los años cincuenta (A. Giddens, op. cit., pp. 5-6). Esta transformación es propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, la cual ha permitido acceder a grandes bancos de información, a la difusión acelerada de ésta, pero también a su control por unos cuantos gobiernos y corporaciones<sup>6</sup> La globalización es

también la entrada a lo que T. Sakaiya (95) denomina la sociedad del conocimiento, es decir, de un estilo de crecimiento basado en la producción de conocimientos.

La globalización es un proceso complejo, contradictorio, y conflictivo que ha generado nuevas formas de producción, distribución y consumo. La globalización es también un conjunto complejo y contradictorio de políticas, aunque casi nunca han sido institucionalizadas. Más allá del plano económico, la globalización influye decisivamente en la transmisión de ideas, valores y culturas a través de los medios masivos de comunicación. Todo ello impacta por igual a sociedades industrializadas como a economías en desarrollo. En efecto J. Sachs ha escrito que uno de los aspectos importantes de la globalización ha sido la convergencia de las principales instituciones económicas. Así la mayoría de los países en desarrollo escogieron una estrategia económica basada en un activo papel del Estado, pero desde los años ochenta se ha producido un desplazamiento hacia políticas basadas en el mercado. En algunos casos ha sido una imitación influida por la inercia de los acontecimientos, pero la mayoría de ellos se debió a compromisos internacionales impuestos por los organismos multilaterales en un conjunto importante de temas: política de inversión, política impositiva, propiedad intelectual,

supervisión bancaria, manejo del tipo de cambio e incluso el control de la corrupción (J. Sachs, op. cit., p. 99)<sup>7</sup>

Convendría tener presente los distintos conceptos de globalización, pues son diversos y dependen de las categorías y elementos a los cuales se refieren. De acuerdo a R. Petrella existen diversos conceptos, que muestran la polivalencia del término y ponen de relieve los distintos perfiles de este proceso:

- Globalización de las finanzas y de la propiedad del capital, en la cual destaca los aspectos relativos a la desregulación de los mercados financieros, movilización internacional del capital, surgimiento de fusiones y alianzas estratégicas. La globalización de la propiedad accionaria es su etapa inicial.
- Globalización de los mercados y las estrategias, particularmente en el ámbito de la competencia. Pone de relieve los factores originados en la integración de negocios a escala mundial, establecimiento y operación de actividades fuera del país de origen, investigación global de componentes y finanzas.
- Globalización de la tecnología y sus vínculos con la investigación científica y tecnológica. Destaca el papel de la tecnología como catalizador primario de la nueva tecnología de la información y las telecomunicaciones que permiten el surgimiento de redes de información dentro de la empresa y entre empresas. La globalización es el inicio del proceso de universalización de la tecnología de procesos.
- Globalización de los modelos de vida y consumo, o globalización de la cultura. Las expresiones más significativas son la transferencia y trasplante de estilos de vida. La estandarización de los modelos de consumo. El creciente papel de los medios y la transformación de la cultura de elites o grupos reducidos a la cultura de masas.
- Globalización de las estructuras de regulación y gobernación de los gobiernos. Ello se expresa en la disminución del papel de los estados nacionales y de los parlamentos y en los intentos por crear reglas e instituciones para una gobernación global.
- Globalización como una unificación política del mundo, lo cual colocaría a un Estado supranacional como el embrión de un superpoder con capacidades de conducción del proceso de globalización tradicional de los estados nacionales en distintos ámbitos. Y, finalmente,
- Globalización de la percepción y la conciencia como un proceso cultural centrado en un solo mundo y un ciudadano universal."

Ciertamente cada uno de estos conceptos ofrece la posibilidad de destacar los distintos perfiles de la globalización. Sin embargo, en cualquiera de las acepciones anteriores, la globalización ha afectado significativamente a la globalización tradicional de los estados nacionales en diferentes ámbitos:'

- Limita Y condiciona los alcances de sus políticas frente a las políticas de otros países. La autonomía de las políticas es cada vez menor, porque las relaciones estratégicas entre políticas, mercados y agentes son también crecientes. En efecto, una decisión es estratégica porque la que tome un agente u ocurra en un mercado afectará a terceros, independientemente de la voluntad de las partes involucradas.
- La sensibilidad de las políticas internas al cambio económico y político internacionales es mayor en un contexto económico expuesto a la globalización.
- Las condiciones de gobernabilidad son más dependientes de lo que ocurra en otros estados. Por ejemplo, un cambio de las políticas monetaria, financiera o fiscal de los países tiene consecuencias estratégicas en las políticas que sigue una economía nacional.
- La noción tradicional de soberanía se redefine porque el intenso dinamismo del cambio internacional lo exige. De hecho se podría pensar en la noción de soberanía fragmentada como una

nueva tendencia en desarrollo ( W. Streeck, 96, p.30S).

Las distintas dimensiones de la globalización han implicado el surgimiento de nuevos problemas en el funcionamiento de los distintos mercados: 10

- Rápida expansión de los mercados financieros sin nuevos controles institucionales.
- Creciente lucha de mercados entre las naciones en un contexto de apertura comercial, pero sin reglas del juego institucionalizadas y aceptadas por todos.
- Cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados laborales que las instituciones existentes no recogen cabalmente.
- El aumento de la incertidumbre en un contexto de creciente información asimétrica entre países, agentes y mercados. Puede afirmarse que no existe una estructura institucional que permita regular el flujo y procesamiento de volúmenes inimaginables de información.
- Las tradicionales fallas del mercado y del gobierno no sólo persisten, sino que se amplifican en un contexto de "sobreexposición" de las políticas internas a las presiones externas.
- Creciente desigualdad social, empobrecimiento y desempleo asociados a los procesos de reestructuración in-

dustrial, flexibilización laboral, y privatización de una parte de la red de servicios sociales. En particular puede decirse que las políticas sociales tradicionales que habían atendido los problemas sociales han sufrido una significativa "desinstitucionalización".

Es evidente, sin embargo, que el dinamismo del cambio económico e institucional se ha acelerado, como un resultado del nuevo contexto de globalización internacionalización de la economía mundial. En efecto, actualmente se reconocen al respecto las siguientes tendencias:

- La presencia de un entorno internacional más incierto, complejo, competitivo y desafiante de las economías políticas nacionales;
- El agotamiento de los modelos de crecimiento económico cerrados y protegidos, explicado en buena medida por la propia globalización;
- La mayor diferenciación social, económica y política de la sociedad, lo cual se traduce en demandas sociales también más diferenciadas;
- Las mutaciones en el comportamiento económico y político de los agentes y, por supuesto los cambios en las prácticas y modos de producción;
- El surgimiento de nuevas y más complejas formas de organización económica y social;
- Las nuevas demandas económicas,

sociales y políticas de los distintos grupos sociales, también enfrentan crecientes restricciones financieras, tecnológicas y comerciales para atenderlas;

- A la profundización de la heterogeneidad productiva se aúna la exigencia de la "estandarización" tecnológica implícita en la mayor competencia internacional, y
- Una brecha institucional que surge de las contradicciones entre las estructuras institucionales prevalecientes y las prácticas, conductas, y transformaciones productivas emergentes.

Frente al anterior panorama., los estados-nación tienen grandes retos frente a la globalización, entre ellos destacan: 11

- Una inestabilidad interna puede agudizarse en parte por la influencia de la globalización (surgimiento de corrientes migratorias importantes, procesos de trabajo y cambio técnico) en la operación de los mercados laborales locales, mientras que las instituciones laborales no cambian. En efecto, el objetivo de la flexibilización del trabajo es bajar los costos, y para ello es necesario flexibilizar el trabajo para adaptarlo a las condiciones cambiantes que reclama la globalización. Nuevas instituciones sociales que protejan al trabajo son indispensables.



- La inestabilidad externa puede acentuarse por las contradicciones que la globalización tiende a amplificar: libre comercio *vis a vis* neo-proteccionismo, formación de bloques económicos con perspectivas regionales e internacionales diferenciadas; y la potencial desestructuración de estados nacionales débiles y vulnerables como ha comenzado a ocurrir en África y en los países anteriormente socialistas. Por supuesto que el poder de un Estado supranacional que vaya más allá del Estado-nación es todavía algo remoto, aun en proyectos como el de la unidad europea. Sin embargo, ello plantea nuevas instituciones que permitan encarar los nuevos problemas de seguridad global y regional.
- La creciente dependencia económica entre países es una tendencia inexorable porque las relaciones estratégicas entre políticas, mercados y actores económicos, vulneran la capacidad de los gobiernos para instrumentar políticas que favorezcan el desarrollo interno y no las exigencias de una economía globalizada. Los procesos de desregulación y privatización que hemos vivido recientemente son una parte sustantiva de la economía global y a su vez una de las condiciones para que avance. En este campo se requieren políticas que hagan frente a una desregulación y privatización sin controles. En efecto, no pocos analistas sostienen que fortalecer al mercado requiere de un Estado también fuerte."
- Las necesidades de integración social se amplifican en la medida en que la globalización altera el cuadro de necesidades básicas, la defensa de los derechos humanos y de las memorias raciales y religiosas. Los marcos institucionales existentes en los distintos países no siempre son capaces de atender los cambios en los patrones culturales y valorativos asociados a una mayor diversidad social y cultural." La globalización ha puesto en riesgo al sistema de bienestar como lo han sugerido algunos analistas (R. Mishara, 96, p. 316).
- La integración tecnológica asociada a la globalización demanda la necesidad de nuevas instituciones que permitan ordenar la nueva estandarización de procesos y productos implícitos en la creación de redes productivas. El desplazamiento de los paradigmas tecnológicos es una tendencia que ha seguido avanzando en los últimos años. Sin instituciones adecuadas las asimetrías y desigualdades tendrán a profundizarse en una era de tecnologías globalizadas."
- La interdependencia ecológica es un fenómeno creciente para el cual las instituciones están muy atrás de las posibilidades razonables para contener con las inevitables relaciones sistémicas entre economías de muy desigual grado de desarrollo:

calentamiento global, manejo de desechos tóxicos y los cambios climáticos de dimensión planetaria. El problema del cambio climático, por ejemplo, pone en duda la misma viabilidad del sistema económico en su conjunto.<sup>15</sup>

- La integración de los mercados financieros es de tal magnitud y profundidad que el orden institucional existente es claramente insuficiente para contender con la casi instantánea movilidad de capitales. Las nuevas tecnologías financieras (productos financieros derivados) quedan prácticamente fuera del control de cualquier aparato de regulación financiera existente."; Algunos economistas han planteado con razón que es muy difícil administrar la movilidad internacional de capitales. (G. Epstein, 96, pp. 211 Y ss) No es extraño que los expertos reconozcan que los riesgos de insolvencia y aun quiebra de bancos es creciente, y que ello afecta particularmente a los países subdesarrollados.<sup>17</sup>

La importancia de las instituciones frente a la globalización

En los últimos años ha crecido la importancia que muchos le otorgan al papel de las instituciones en el desempeño económico. No es extraño que gobiernos, organismos multilaterales y académicos hayan reco-

nocido su relevancia para el entendimiento de problemas para los cuales la economía convencional no tiene respuestas complementemente satisfactorias. A la luz del papel de las instituciones se enfocan desde una nueva perspectiva: el problema de eficiencia de los mecanismos de mercado y del Estado en la asignación y distribución de recursos."

Académicos, gobiernos, agencias y organismos multilaterales han comenzado a reconocer que para alcanzar **un crecimiento económico más eficiente**, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas, tener buenos programas de inversión y financiamiento, contar con infraestructura básica, incorporar el desarrollo tecnológico e invertir en capital humano y social. Además de buenas políticas en estos ámbitos, sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, para diseñar las nuevas políticas económicas y para enfrentar el entorno internacional más competitivo. Puede decirse que ocurre una paradoja: las estructuras de regulación y gobernación no las pueden mantener los estados dentro de sus fronteras, pero tampoco las pueden extender a otros estados (F. Lazar, 96, p. 292).<sup>19</sup>

La creación o reforma de las instituciones ha sido propuesta como un mecanismo para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso. El papel de las instituciones ha sido especialmente desatacado para las economías en desarrollo, porque en muchos casos es francamente inadecuado. Especialmente se alude a un sistema legal precario, a derechos de propiedad ambiguos y a la debilidad en el establecimiento de contratos. En estas economías la presencia de instituciones ineficientes, ambiguas o inexistentes propicia un ambiente de riesgo e incertidumbre y de "fallas del mercado" que afectan negativamente las condiciones para facilitar y promover la inversión, el ahorro y el cambio técnico. Entre los principales problemas que pueden potenciar instituciones económicas ineficientes destacan las siguientes."

- Mercados incompletos y segmentados,
- Información incompleta y asimétrica,
- Derechos de propiedad ambiguos o insuficientemente definidos,
- Contratos incompletos y precarios,
- Economías de escala inadecuadas, y
- Encadenamientos productivos débiles.

En las economías en desarrollo se ha reconocido, además, que la debilidad institucional las vuelve especialmente vulnerables a los cambios estructurales promovidos por la globalización, y que es probablemente el grupo de países que

más necesita de apoyos institucionales de distinta naturaleza para enfrentar sus viejos y nuevos problemas. Los cambios y tendencias antes descritos ponen de relieve la necesidad de tomar en consideración el papel de las instituciones en las políticas de ajuste y de cambio estructural, así como en los procesos de privatización y desregulación.

El paquete de reformas del mercado (privatización, desregulación, apertura comercial y liberación económica) y las políticas convencionales (subsidios y transferencias, precios administrados, políticas de fomento, asistencia técnica y financiera) no son *per se* mecanismos y políticas que permitan asegurar eficiencia y equidad. Al contrario, en muchas ocasiones estas políticas generan resultados económica y socialmente indeseables. En este sentido, estas políticas son insuficientes. Si no se acompañan de reformas institucionales que apuntalen a los mecanismos de mercado y a las políticas públicas tradicionales.

Habría que reconocer que la creación o reforma de instituciones no garantiza *per se* soluciones definitivas a problemas estructurales del crecimiento y el desarrollo. Se ha dicho con razón que mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y lograr aumentar el bienestar son procesos cuya solución no depende

exclusivamente de las instituciones, del mercado o de las políticas públicas, sino de un complejo conjunto de arreglos institucionales que son simultáneamente económicos, sociales, políticos. Los arreglos, por supuesto, deben adaptarse creativamente a las condiciones estructurales específicas de una determinada economía.

La experiencia histórica muestra que en el largo plazo el cambio institucional es lento y pausado; en contraste, el cambio de la estructura económica es más rápido. Esta tendencia se refleja en un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo rodean. Actualmente comienza a admitirse que el retraso relativo de las instituciones, puede constituirse en un obstáculo importante para el desarrollo económico."

Se ha reconocido que el cambio estructural de la economía modifica, en el largo plazo, la dotación de recursos, las relaciones entre los agentes económicos, los encadenamientos inter e intrasectoriales, los acuerdos entre los sectores público y privado y, por su puesto, los arreglos institucionales prevalecientes. Ello se ha acentuado con la globalización.

El papel de las instituciones en la era de la globalización

Las diferencias en el desempeño económico pueden ser explicadas por el

papel de las instituciones. Así lo acredita la experiencia histórica de los países industrializados y del sudeste asiático. La teoría de las instituciones puede ser una útil guía para definir el tipo de instituciones que actualmente se requieren. Aunque el mercado jugó un papel importante en el desarrollo, no cabe duda que sin las instituciones el mercado no hubiera alcanzado el éxito efectivamente logrado."

En el largo plazo el desempeño económico de los países exitosos dependió del papel de las instituciones en aquellos ámbitos en los cuales el mercado hubiera jugado un papel ineficiente o simplemente no hubiera jugado ningún papel. El mercado no actúa en un vacío institucional y sin una infraestructura, en el sentido amplio del término, educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social para toda la economía. Esta infraestructura no puede ser proveída por ninguna empresa, ni guiada por las señales del mercado, sólo el Estado puede hacerlo."

1. Stiglitz ha destacado seis aspectos en los cuales las políticas públicas y los arreglos institucionales han sido un factor decisivo en el desempeño económico de los países exitosos:

1. La promoción de la educación como un derecho universal tiene un conjunto de encadenamientos virtuosos: mejora la calidad de la mano de obra, iguala oportunidades, democratiza la participación ciudadana. Existen evi-

dencias de que un mayor nivel educativo mejora la distribución del ingreso y aumenta la tasa de ahorro interno.

2. La promoción de la tecnología es un elemento decisivo para incentivar la inversión en actividades de riesgo pero portadoras de progreso técnico que favorece el encadenamiento productivo y eleva la competitividad. La historia del progreso técnico debe mucho al activo papel del Estado no sólo en la defensa de derechos de propiedad, patentes y marcas, sino en su promoción directa.
3. Apoyar el desarrollo de un sistema financiero capaz de dirigir eficientemente los recursos financieros escasos hacia las actividades más promisorias para elevar la productividad y la competitividad. La estructura institucional no sólo se restringió a atender problemas relativos a la regulación de las actividades bancarias, la protección de los ahorradores, el establecimiento y vigilancia de las leyes de quiebra, entre otros. El papel del Estado fue más lejano al crear instituciones financieras en aquellas actividades en las cuales el sector privado no lo hubiera hecho. La historia económica está llena de ejemplos.
4. Invertir en infraestructura física, social e institucional permite desarrollar o consolidar mercados en las áreas en las cuales los precios no lo hacen

posible. Las redes de comunicaciones y las modernas tecnologías de información son en buena medida proveídas por el gobierno. En las economías en desarrollo la infraestructura institucional es un aspecto relevante de las nuevas políticas que incluyen los derechos de propiedad, los contratos, un sistema judicial independiente, la promoción de la competencia y la regulación de los mercados.

5. Prevenir la degradación ambiental y mejorar el uso de los recursos naturales requieren de políticas que sean capaces de desarrollar un sistema institucional que proporcione incentivos a todos los agentes económicos para que compartan costos y beneficios. La sustentación del desarrollo requiere de buenas políticas en este ámbito.
6. Crear y mantener el sistema de seguridad social que incluye el acceso a los servicios básicos de salud. Ello no sólo se justifica en términos de eficiencia para mantener una fuerza laboral sana y productiva, sino también como un valor de la justicia irrenunciable. La modernización, la industrialización y la expansión de los centros urbanos plantean a todos los países, especialmente la creación del sistema de seguridad social.

Las tradicionales funciones del Estado se acentúan en las economías en

desarrollo, incluidas las economías en transición al mercado, porque las fallas del mercado son mayores y porque los mercados son inexistentes o precarios. Además, no cabe duda de que estas economías son más sensibles y vulnerables al proceso de globalización. En efecto, los mercados, la planta productiva, los empleos, la infraestructura física e institucional existentes, entre otros aspectos, pueden ser severamente afectados por la creciente competencia internacional y una economía mundial demandante de una mayor productividad. Ello redobla la necesidad de que el Estado ayude a crear mercados por medio de apoyos institucionales que permitan sistemas financieros más eficientes y estables, la introducción de prácticas competitivas, un sistema legal más eficiente y confiable y, por supuesto, un sistema de restricciones institucionales al gobierno que permita mejorar la calidad de las políticas públicas.

Por todo lo anterior se requiere crear un sistema de incentivos para que los agentes se desenvuelvan en un ambiente más favorable a la coordinación económica en la inversión. La existencia de instituciones adecuadas parece ser la respuesta a varias interrogantes sobre el desempeño de los países exitosos:"

- El éxito en conseguir y mantener altas tasas de ahorro interno, sin depreciar los factores tradicionales, reside en un

sistema financiero eficiente que sea capaz de crear confianza y credibilidad a los agentes;

- Las inversiones eficientes requieren de instituciones financieras también eficientes que provean de fondos a las empresas con capacidades de exportación e innovación tecnológica, como ha ocurrido, por ejemplo, en los países del sudeste asiático. Los altos niveles de inversión por largos periodos ocurrió en países socialistas y en otros países en desarrollo que absorbieron altos montos de ahorro externo, pero sus programas de inversión no fueron eficientes porque no contaron con un marco institucional adecuado;"
- La capacidad para absorber creativamente tecnologías no depende exclusivamente de los recursos financieros, ni siquiera es el principal problema. En realidad, la capacidad para incorporar y difundir progreso técnico depende de las inversiones e instituciones que permitan fortalecer el capital humano y atraer permanentemente al capital extranjero portador del avance técnico.<sup>26</sup>
- El crecimiento y la mejoría en la distribución del ingreso para alcanzar una sociedad igualitaria no es un resultado del azar. Por el contrario, es fruto de las políticas públicas que deliberadamente buscan mejorar la distribución, no sólo como un imperativo esencial de la justicia distributiva, sino incluso como un fac-

tor que fortalece el mercado interno y crea condiciones propicias para mantener tasas de crecimiento más altas.

Aceptemos o no el papel de las instituciones como un aspecto clave del desarrollo, es importante considerar que el Estado y los agentes económicos pueden llegar a establecer instituciones y políticas ineficientes. Muchas experiencias en el pasado y aún actualmente documentan esta tendencia. Ello por supuesto no quiere decir que no existan también experiencias exitosas. Lo anterior puede basarse a dos cosas. Primera, que no existen los incentivos para que los agentes, incluido el Estado, diseñen y acuerden las instituciones más adecuadas. Y, segunda, que las instituciones y las políticas pueden ser muy rígidas para ajustarse a las cambiantes condiciones del mercado. Este último aspecto particularmente importante en el contexto de globalización. A pesar de ser un problema complejo y difícil de resolver existen posibilidades para mejorar significativamente el papel de las instituciones. Entre estas posibilidades se pueden destacar:

"Fortalecer un ambiente de competencia entre los sectores de la economía, los mercados y los agentes. Ello puede permitir mejorar substancialmente la disponibilidad de información, elevar la

participación de los agentes en la toma de decisiones y desarrollar los mecanismos para "balancear" el poder de decisión y de mercado de los distintos agentes. Es destacable la posibilidad de la participación de los ciudadanos y los consumidores como individuos activos en los procesos de elección pública y en el mercado."

"Las recompensas y castigos del mercado son muy eficientes en actividades económicas expuestas a la competencia en el mercado para vigilar y medir el desempeño de las empresas. Sin embargo, esto último es más difícil de lograr en el sector público, porque además de los mecanismos de mercado, existen mecanismos de asignación de recursos públicos más difíciles de medir, evaluar y vigilar. Se ha reconocido que las relaciones agencia-principal en las actividades públicas son más intensas que en el sector privado. En consecuencia, fijar estructuras de incentivos adecuadas es más difícil. Habría que reconocer las características del sector público para prevenir problemas, cambiar políticas, evaluar y fiscalizar. Las prácticas de administración gerencial son posibles de aplicar en las actividades públicas."

- Es posible mejorar significativamente el marco regulatorio de las actividades gubernamentales y privadas. En muchos casos las políticas regulativas pueden llevarse a cabo a costos más

bajos. Es probable que en la etapa de aprendizaje de las nuevas políticas los costos sean altos, pero después pueden comenzar a bajar. Una buena política de regulación puede elevar significativamente las ganancias de bienestar social a un costo bajo y con aparatos burocráticos pequeños. El medio ambiente, las telecomunicaciones, los servicios financieros son algunas de las actividades más destacadas en las cuales pueden ocurrir mejorías sustantivas."

## Conclusiones

La velocidad, profundidad y extensión del cambio económico es un fenómeno notable, por lo tanto se requiere de un esfuerzo renovado de adaptación. Los países con mayor capacidad de innovación institucional serán también los más capaces de mejorar las políticas públicas para elevar la eficiencia y el bienestar. La innovación no es un proceso espontáneo, por el contrario requiere de la participación del Estado, pero también de la sociedad. La presencia de mercados competitivos es uno de los mecanismos fundamentales para mejorar el desempeño de las economías. Ciertamente estos mercados tendrán que ser promovidos y mantenidos con el auxilio complementario del Estado y las instituciones. Este es probablemente uno de los hallazgos teóricos más importantes de

la economía contemporánea. Además, la experiencia histórica de los países que fueron exitosos en la segunda mitad del siglo XIX y de aquellos que lo han sido en los últimos años así lo acredita.

Mejorar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias es una de las más importantes preocupaciones y un tema obligado de la agenda del nuevo desarrollo. Buenas instituciones y políticas en educación, salud, ambiente, mejoramiento del gobierno, infraestructura física y de apoyos financieros no serán un lujo sino una necesidad. Sin ellas el crecimiento sería una quimera y el desarrollo inalcanzable. Como ha puesto de relieve J. Stiglitz:

*"La importancia de establecer una estructura institucional apropiada para las economías de mercado (en transición y en desarrollo) no debe perderse de vista. Pero al mismo tiempo hay que hacerse cargo de la necesidad de un gobierno fuerte para establecer la infraestructura institucional que facilitará la transición a una economía de mercado fuerte" (J. Stiglitz, 97. p. 15).*

Mejorar la competencia del gobierno, **afinar** los mecanismos para controlar y premiar su papel es un imperativo. Ciertamente, no sólo es una exigencia que surge de las necesidades de un Estado más eficiente, sino también una



necesidad de las restricciones financieras y fiscales que enfrenta el gobierno, pero también de la globalización. Convendría terminar estas reflexiones con el aforismo de Kliuchevsky: "La historia no enseña nada, sólo castiga por no aprender sus lecciones" (Vassily Kliuchevsky).

## Bibliografía

- Angell, Y., "The place of information technology in global change", en Bushrui, S. Y. Ayman y E. Laszlo, op. cit.
- Artigiani, R., "Building a global society: progress and procedures", en Bushrui, S. Y. Ayman y E. Laszlo, op. cit.
- Ayall, José, Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Cátedra Extraordinaria Ignacio Ramírez, Facultad economía, UNAM, 1998.
- Bairoch, P., "Globalization myths and realities: one century of external trade and foreign investment", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- geecherme, G., "Globalization, labour market and public policy", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Boyer, R. y D. Drache (eds.), *Slaves against markets. The limits of globalization*, Routledge, Nueva York, 1996.
- Boyer, R., "State and market: a new engagement for the twenty-first century?", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Brodie, J., "New state forms, new political spaces", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Bushrui, S. Y. Ayman y E. Laszlo, *Transition to a global society, One world*, Oxford, 1993.
- gpeteie, G., "International capital mobility and the scope for national economic management", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Giddens, A., *Beyond left and right*, Stanford University Press, Stanford, 1994.
- Greif, A., *Contracting, enforcement, and efficiency: economics beyond the law*, en Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, The World Bank, Washington, D.C., 1997.
- Heilbroner, R., *21st Century Capitalism*, W.W. Norton York, 1994.
- Helleiner, E., "Post-globalization: is the financial liberalization trend likely to be reversed?", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Inglehart, R., *Modernization and postmodernization*, Cultural, economic and political change in 43 societies, Princeton University Press, Princeton, 1997.
- Kennedy, P., *Preparing for the twenty-first century*, New York, Random House, 1993.
- Lazar, F., "Corporate strategies: the costs and benefits of going global", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- McMillan, Ch., "Shifting technological paradigms: From the US to Japan", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Ohmae, K., *The end of the nation state: The rise of regional economies*, The Free Press, Nueva York, 1995.
- Petrella, R., "Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging world order", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit.
- Putnam, R., *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Sachs, J., "International economics: unlocking the mysteries of globalization", en *Foreign Policy*, Primavera de 1998.
- Sakaiya, T., *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1995.
- Stiglitz, J., "The role of government in economic development", en

Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, The World Bank, Washington, D.C., 1997.

Stiglitz, J. y L. Squire, "International development: is it possible, en *Foreign Policy*, Primavera de 1998.

Streeck, W., "Public power beyond the nation-state: the case of the European community", en Boyer, R. y Drache, op. cit.

Tirow, L. e., *The future of capitalism: How today's economic forces shape tomorrow's world*, Penguin Books, Nueva York, 1996.

## Notas

<sup>1</sup> Para muchos analistas de la globalización el problema de la gobernanación económica es un tema clave. J. Sachs ha escrito que: "Sin duda, la globalización está teniendo un profundo efecto en muchos niveles. Pero el más importante, es que los mercados locales están perdiendo importancia con respecto a los mercados internacionales. Ello está provocando un enorme cambio en el papel del estado-nación, con respecto a los gobiernos locales y regionales, por un lado, y las instituciones políticas multinationales, por el otro" J. Sachs, op. cit., p. 108.

<sup>2</sup> Una de las proposiciones más antiguas sostenida por el crecimiento podría llegar a ser limitado por el tamaño del comercio interno. En consecuencia, la expansión del comercio internacional ofrecerá por muchos años oportunidades a todos los países que supieran explotar sus ventajas comparativas. Esta fue una divisa de los defensores del libre comercio. Pronto surgieron voces críticas que, por el contrario, sugirieron una visión distinta. Por ejemplo, A. Lewis sostuvo que el crecimiento económico cada vez más lento, combinado con el creciente proteccionismo limitaría las posibilidades de crecimiento para los países en desarrollo. Un punto de vista más crítico fue el de los marxistas que sostuvieron que la expansión del comercio internacional más que una fuente generadora de riqueza lo era del empobrecimiento de los países atrasados.

J. Sachs ha señalado que una pregunta relevante que debemos contestar es cómo se irán a desempeñar las economías nacionales ahora que estamos muy cerca de que el mundo se una en un solo mercado global? J. Sachs, op. cit., p. 97.

<sup>3</sup> Para un análisis del papel de la internacionalización en el desarrollo véase R. Boyer, "State and market: a new engagement for twenty-first century?", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit., p. 96 y ss.

<sup>4</sup> Las implicaciones de la globalización para países desarrollados y no desarrollados plantean sobre el desarrollo cuatro preguntas: primero ¿la globalización promoverá el crecimiento, especialmente en las áreas más pobladas del planeta?, segundo ¿la globalización propiciará o minará la estabilidad macroeconómica?, tercero ¿la globalización mejorará o empeorará la distribución del ingreso?, y cuarta ¿cómo deberían los gobiernos en los niveles regional, nacional e internacional reformar las instituciones de cara a la globalización?

<sup>5</sup> Para un tratamiento de la revolución de la teleinformática en la era de la globalización, véase I. Angell, "The place of information technology in global change", en Bushrui, S. Y. Ayman y E. Laszlo, op. cit.

<sup>6</sup> Para un muy sugestivo análisis del complejo proceso de construcción de una economía global, véase Artigiani, R., "Building a global society: progress and procedures" en Bushrui, S. Y. Ayman y E. Laszlo, op. cit., p. 66.

<sup>7</sup> Definiciones tomadas de Ric Cliford Petrella, "Globalization and internationalization", en R. Boyer y D. Drache, op. cit., p. 66.

<sup>8</sup> Para un tratamiento de este tema véase el excelente trabajo de W. Streeck, 96, pp. 229 y ss. Y el libro K. Ohmae, 95, en el cual propone la provocadora y también controvertida idea según la cual está cerca el fin del Estado-nación.

<sup>9</sup> Para un mayor tratamiento de este tema véase E. Helleiner, op. cit., pp. 113 y ss.

<sup>10</sup> Véase D. Drache, 96, pp. 227 a 245.

<sup>11</sup> Por ejemplo esta idea ha sido sostenida por W. Streeck, 96 p. 306.

<sup>12</sup> Un amplio estudio sobre la transformación de los valores y la cultura influidos por la globalización puede revisarse en R. Inglehart, *Modernization and postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton, 1997. La

idea de Inglehart es que cambios profundamente enraizados en la visión del mundo de las masas están remodelando la vida económica, política y social. Los cambios en los valores afectarán la tasa de crecimiento de las economías nacionales, las estrategias de los partidos políticos y las perspectivas de las instituciones democráticas. Estos cambios que eran muy lentos hasta la segunda guerra mundial se han acelerado con la globalización.

.. Para un cuidadoso análisis sobre las tendencias en la integración de la tecnología véase el recuento detallado de Ch. McMillan, "Shifting technological paradigms. From the US to Japan" R. Boyer y D. Drache op. cit., pp. 117 y ss

11 Para este tema véase por ejemplo, P Keenedy, *Preparing for the twenty-first century*, New York, Random House, 1993, pp. 105 Y 111

.. Los "derivatives" incluyen contratos a futuro, futuros del índice de mercedes, opciones (contratos a futuro) y swaps. Los "derieveives" pueden ser usados como un medio para reducir riesgos y especulación, pero también pueden ser una fuente para transferencia de recursos financieros a lo largo del mundo sin el control de la autoridad financiera

" Para G Epstein el control de la movilidad de capital sólo tiene sentido cambiando las instituciones del nuevo régimen internacional de crédito. El punto que desarrolla a la par es que la tecnología informática no es el único factor que acentúa la movilidad, sino también el contexto de globalización y el poder de los bancos, asociado a otros poderes, facilitan la acelerada movilidad. G. Epstein, "international mobility and the scope for national economic management", en Boyer, R. y D. Drache, op. cit., 11. Ello destaca también la conveniencia de considerar los marcos conceptuales y analíticos pertinentes para estudiar rigurosamente las implicaciones de las instituciones en la eficiencia y la equidad. Una introducción a la teoría de las instituciones puede revisarse en J. Ayala, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Cátedra Extraordinaria Ignacio Ramírez, Facultad de Economía, 1998

19 Véase a este respecto los informes sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1988, 1991 y especialmente el de 1997, *The State in a changing world*. Washington, 1977. En éste se destaca la necesidad de revitalizar las instituciones pp. 7 Y ss

20 J. Stiglitz, 1997 y 1998 Y J. Sachs 1998 han puesto de relieve la pertinencia de las "fallas institucionales y las fallas del mercado" para la definición de las estrategias de desarrollo en el marco de la globalización

21 La referencia obligada en este punto es sin duda D. Non en su texto *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de

Cultura Económica, México, 1991. El autor sostiene que el marco institucional subyacente reforzó incentivos para que un grupo de países lograran un desarrollo excesivo, pero en otros casos el marco institucional fue claramente adverso, como fue el de 105 países antes socialistas y de muchas de las economías del tercer mundo

22 Un espléndido ensayo que explora estas preguntas puede revisarse en M. Olson, "Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and other poor?". en *Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 2, primavera de 1996. Olson resume el debate actual sobre las teorías clásica y moderna del crecimiento económico y llega a la conclusión de que ninguna de las dos introduce el papel crucial de las instituciones y las políticas públicas para explicar el crecimiento económico

23 Esta idea ha sido puesta en el centro de la visión del papel del Estado en el desarrollo por J. Stiglitz "The role of the government in economic development", en op. cit., 1997

24 Estas ideas están contenidas en J. Stiglitz, op. cit., 1997

25 J. Stiglitz ha escrito que podría parecer una obviedad que los países que intervienen más, crecen más rápidamente. Esta afirmación es sólo parcialmente correcta. En el Sudeste Asiático y en la Unión Soviética se alcanzaron altas tasas de inversión se tradujo en aumentos significativos en los niveles de ingreso. Aunque la inversión es una condición necesaria no es suficiente, para que la inversión se traduzca en bienestar se requiere de un entorno institucional adecuado. J. Stiglitz, op. cit., 1998

26 J. Stiglitz también ha sugerido que los inversionistas no invertirán en los países que tengan políticas fiscales y monetarias inestables, los inversionistas requieren de un cierto grado de credibilidad. No es casual que el 80% del total de la inversión extranjera directa se haya dirigido entre 1990 y 1995 hacia los 12 países que al menos hasta hace poco tenían economías estables. J. Stiglitz op. cit., 98

27 J. Stiglitz ha señalado que la competencia es la fuerza más poderosa que permite orientar la inversión hacia las áreas que ofrecen los más altos beneficios posibles

28 Sobre este punto véase A. Przeworski, "Sobre el diseño del Estado. Una perspectiva desde la agencia y el principal", en *El Economista Mexicano*, abril-junio de 1997, volumen 1, número 3

29 La calidad de las políticas públicas es una dimensión crecientemente imponente. Para ello debemos entender la estructura de incentivos que permite a los políticos y burócratas mejorar el diseño y aplicación de las políticas públicas, la calidad de los bienes y servicios del sector público y, en general, mejorar sustancialmente la eficiencia de la administración pública. Véase A. Przeworski, op. cit., 1997

---

# La reforma del Estado

---

*Pedro Ojeda Paullada*

## Introducción

**E**l 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 determinado momento 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".<sup>1</sup>

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.

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.'

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".'

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

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",<sup>4</sup> 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.

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.'

Diversos autores identifican al Estado de bienestar como un concepto equiparable al de Estado social y democrático de derecho," 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

solo 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 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, promueva el bienestar de la comunidad".<sup>7</sup>

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"

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.

- La promoción y el desarrollo de una cultura cívica, centrada en el bien común.

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 trastero. 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 "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."?

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 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.
  - Las disfunciones internas propias de la interferencia del Estado en los sistemas de producción y distribución de bienes y mercancías <sup>11</sup>
- 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 déficits 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".<sup>12</sup>

La nueva perspectiva abogaba por un papel mínimo del Estado promoviendo su retiro de cualquier área en la cual hubiera desempeñado 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

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 déficits 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, hacía 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. *El Derecho a la propiedad:* debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal" .

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.

El Consenso de Washington<sup>14</sup> 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.

- 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 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 hacía 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".

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 beneficiarios 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 Osear Oszlak cuando reconoce que

"el meollo de la reforma estatal se trasladahacia la redefinición defronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringirde diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales"."

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.
- jurídica.

Por sus propósitos:

- modernización.
- inserción en la globalización mundial.
- vigencia del Estado de Derecho.
- adelgazamiento del gobierno.
- cambio en la gestión gubernamental.
- transición democrática.
- liberalización económica y política.
- ajuste estructural.

Por su enfoque:

- neoinstitucionalista.
- neoliberal.
- 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."
- 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.
  - La lucha contra la corrupción mediante un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión.
  - 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 msumos.
- 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 Osear 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 trans-

ferido 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 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"<sup>18</sup>

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 hacer 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 so-

cial, y señalando, además, la prioridad de los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, 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 Ioan Prats, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, tras el agotamiento y la derrota intelectual de las teorías y 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 tomo 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 instrumental a 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.
- 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 Gobemabilidad, 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.
- 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 conjustizia. 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 reinención 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 éste son postulados por otros jefes de Estado en Europa como Gerhard Schroeder en Alemania, Lionel Jospin en Francia, Romano Prodi en Italia. Antonio Guterres en Portugal y Paavo Lipponen en Finlandia.

#### Estado-nación y transnacionalismo

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 hacía 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 precondition 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 en-

lace 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 un 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.

## Notas

Ciertamente, el derroche de recursos y posibilidades que significa no aprovechar la sinergia de la aplicación adecuada de lo conocimientos y experiencias que nos dan la economía y el derecho, cada uno por su lado, y pocas veces juntos, obliga también a la de otras ciencias sociales, como la sociología, y desde luego con la concurrencia de todas ellas • la fijación y operación de políticas públicas. La política resulta, por lo tanto, al fin, 1. 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 emetantas veces condenado que es el Estado, al que se le tribuyen virtudes que nunca ha podido demostrar suficientemente, y también condena, muchas veces fundadas, pero

que, pesar de ello. Al fin de todo análisis llegamos a la conclusión de que no podemos prescindir de su existencia.

1 Una asociación de dominio tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la concepción física legítima como instrumento de dominio, y reúne 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 la proclamación 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

2 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

3 Habermas, J. Nuestro Breve Siglo, en revista Nexos, México, agosto de 1998

4 Ibidem

5 García Cotarelo, R., Neoliberalismo, razones y sinrazones; op. cit., p.97

6 González Uribe, H., Teoría Política, Porrúa, México, 1984, p. 592

7 Estefanía, J., Conlir el pesimismo único, Taurus, España, 1997, P. 34.

8 Con Friedman y Buchanan, como arietes

9 Por lo tanto, al transferirse a generaciones futuras, no es cumplible con el concepto de "desarrollo sustentable"

10 Petrella, R., El bien común, Debate, Madrid, 1997, p. 48-58

11 Stewart, F., et. al., Todos e. tra. a., propuesta para sociedades incluyentes, UNICEF, Santillana, Colombia, 1998, p. 31

12 Stewart, F., et. Al.; op. cit.; pp. 36-37

13 Ahorabien, ¿por qué "Consenso de Washington" y no el más obvio "Consenso Latinoamericano?"; "Washington" es un buen término por cuanto no 1010 incluye al FMI Y al Banco Mundial, sino también a SII, amo no tan encubierto e los Estados Unidos- y detrás de él, sus amos encubiertos, la profesión económica estadounidense y los intereses comerciales de occidente

14 Nothelle, A., La reforma del Estado en Alemania; Revista del CLAD, no. 11, Venezuela, junio de 1998

15 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

16 Diferimos Los roles sociales mínimos (e irrenunciables) del Estado para la realización de la justicia y el 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; garantizar la alfabetización suficiente y la salud básica de toda la población; garantizar un sistema de asilencia 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 planteada son un mínimo, por debajo de lo cuales ningún orden social tendrá legitimidad; puede pedirse mucho más, pero nadie podría conformarse con menos

17 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

---

# Reforma del Estado y Constitución Política

---

*Jacinto Faya Viesca*

La Constitución mexicana como Ley Suprema de toda la unión. La soberanía como fuente de todo el poder publico

La Constitución mexicana es la Ley Suprema de toda la Unión. La soberanía del pueblo mexicano queda así manifestada por conducto del Poder Constituyente de 1917 en el artículo 133 constitucional. El concepto "Unión" hace referencia a los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a la República federal mexicana, a la federación mexicana compuesta de estados libres y soberanos a que alude el artículo 40. La "Unión", pues, hace referencia a la jurisdicción federal y a la jurisdicción de los estados. "Unión" entendida como Pacto Federal, como creación de una República por el pueblo mexicano al decidirse a darse para sí una Constitución Política.

Pues bien, nuestra Constitución es Ley Suprema en nuestra República federal mexicana. Este mandato y esta voluntad soberana del Poder Constituyente parecen simples, pero la realidad es que se trata del asunto más complejo,

importante y trascendente del orden institucional, jurídico y político de la nación mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la única Ley Suprema de la República federal, de la totalidad de las instituciones públicas, y de todo el pueblo de México. Ninguna otra ley, federal o local, y ningún tratado internacional son, ni podrían ser jamás, Ley Suprema, aun y cuando así, equivocadamente, lo afirma nuestro artículo 133 constitucional.

Nuestra Constitución como Ley Suprema, es decir, como norma jurídica suprema, constituye, simplemente, el tema más esencial y trascendente de nuestra vida jurídica nacional. De su cabal comprensión depende, la utilización eficazísima, de nuestra Constitución en las complejísimas y múltiples relaciones jurídicas de las instituciones públicas y de los ciudadanos de nuestro país.

Toda la anterior afirmación comprendida como una unidad de sentido, constituye la esencia de este ensayo. Veremos más adelante que el tema resultará muy novedoso, pues hablaremos de nuestra Constitución Política no como programa, o como ordenación racional de los factores de poder, sino como norma jurídica vinculante y de aplicación obligatoria inmediata.

Afirmar que la Constitución es la Ley Suprema de nuestra República, es hacer radicar en la soberanía popular mexicana la fuente de todo el poder público, y es obligar a que todas las instituciones públicas de nuestra República, se sometan a la Constitución. En este sentido, toda la Teoría de la Constitución Mexicana se fundamentaría en la radical idea de que todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio (art.39).

Hasta aquí las cosas aparentemente no presentan mayor problema, pero hay que advertir que Hennis Heller en 1926 advirtió que los constitucionalistas realmente no habían penetrado en la poderosa fuerza de este asombroso concepto del poder público dimanante del pueblo.

Comprender todo el significado de nuestra Constitución como Ley Suprema es muy complejo. Incuestionablemente se trata del tema más difícil y trascendente del orden constitucional y jurídico mexicano.

Asombrosamente, siendo el tema más importante, ha sido a la vez el más descuidado por la doctrina y aun por el Poder Judicial federal, al tratar de comprenderlo en su estricto significado jurídico. Nos ha parecido tan obvio hablar de la Constitución como la Ley Suprema que el significado más conocido, por los políticos y por los juristas de nuestro país, es el de un documento que expresa una serie de programas y de idearios políticos; un modelo de lo que queremos como Nación. Vemos a nuestra Constitución como un programa de gobierno, como metas por alcanzar, como un conjunto de bellos postulados y de buenos propósitos.

Simplemente nos hemos quedado en la etapa de entender a nuestra Constitución como el conjunto de factores reales de poder que rigen a nuestro país; como la expresión de las fuerzas triunfadoras en las luchas civiles de nuestra historia. Hemos estudiado a nuestro Texto Fundamental en su contenido político y social, haciendo especial énfasis en la sustancia ideológica y en su trasfondo histórico.

Por supuesto que estudiar a nuestra Constitución desde todas estas perspectivas es una cuestión obligada y de una gran utilidad. Nada más irreal e insensato que querer entender a nuestra Constitución sin todo su bagaje histórico y sin la plena comprensión de las ideologías en disputa desde los

Sentimientos de la Nación de Morelos, pasando por nuestra Constitución que nos creó como República Federal en 1824, y todas las trascendentales luchas de la Reforma y la Revolución.

Pero sobre esto se ha estudiado ya mucho (y ojalá se siga estudiando aún más); en cambio se ha descuidado totalmente el estudio de la Constitución mexicana como Ley Suprema, pero precisamente en su estricta acepción de Ley, es decir, de norma jurídica. Y este es, precisamente, mi propósito: destacar el valor de nuestra Ley Suprema como norma jurídica que vincula a todas las autoridades de la Nación y a los ciudadanos con la Constitución.

Nuestra afirmación de que tanto la doctrina como nuestras instituciones públicas han soslayado (en demérito de nuestro orden jurídico nacional) la esencia y las importantísimas implicaciones y consecuencias prácticas de nuestra Constitución como norma jurídica suprema (y no como norma ideológica o como norma política o social), se demuestra al ver que ni un solo jurista mexicano haya pedido la derogación del artículo 133 constitucional. Salvo dos tratadistas, los demás, están de acuerdo en reconocer que las leyes emanadas de la Constitución (aún tratándose de las orgánicas y las reglamentarias del orden federal), y los tratados internacionales, junto con la Constitución, son la Ley Suprema de toda la Unión.

Esta equiparación de rango minimiza a la Constitución y al Poder Constituyente de 1917, y por supuesto, reduce enormemente la eficacia práctica de la Constitución como norma jurídica. Al no haber una norma suprema a todas las demás, sino al ser varias las supremas, se subvierte la esencia y la enorme eficacia del Poder Constituyente, y el de la Constitución como depositaria única de la soberanía popular, como ya magistralmente lo explicó Hans Kelsen.

#### **Historia del artículo 133 de la Constitución Política**

Una gran parte de nuestra confusión proviene de que desconocemos el origen de nuestro artículo 133 constitucional. El Poder Constituyente de 1857 incluyó esta norma en su Constitución en el artículo 126, que a la letra establecía: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados" (se respetan en esta transcripción las mayúsculas y minúsculas tal y como están escritas). Por su parte, la Constitución de 1917 incorporó en su artículo 133 la redacción fiel y exacta del 126 de la Constitución de 1857, sin variación alguna, respe-



tando aun la puntuación y las mayúsculas. Posteriormente, el 18 de enero de 1934, el Diario Oficial de la Federación publicó la primera reforma del artículo 133, de la siguiente forma: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". Como se podrá observar, las modificaciones consistieron en lo siguiente: a) se sustituye la frase "hechos y que se hicieren", por la frase "celebrados y que se celebren"; b) se sustituyó al Congreso de la Unión por el Senado para la aprobación de los Tratados; y e), quedó establecido que los Tratados "que estén de acuerdo..."

Pues bien, estos artículos 126 y 133 de nuestras Constituciones de 1857 y de 1917 no fueron, ni en lo más mínimo, creación original de sendos constituyentes. El Constituyente de 1917 reprodujo íntegramente el artículo 126 de la Constitución de 1857, y éste se tomó íntegramente de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, en su artículo VI, sección 2. Una traducción muy aceptada de esta sección 2 del artículo VII es la siguiente: "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en su consecuencia se

dicten, y todos los tratados celebrados o a celebrarse bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la ley suprema del país, y los jueces de cada Estado estarán sujetos a ella no obstante cualquier disposición en contrario contenida en la Constitución o las leyes de cualquier estado".

Como podemos constatar nuestros constituyentes de 1857 y de 1917 incorporaron a nuestras sendas constituciones un enorme y complejo mecanismo de supremacía normativa que el Constituyente de Filadelfia de 1787 diseñó para el pueblo norteamericano. El artículo VI no ha sido modificado desde 1787, no obstante, la comprensión y la aplicación de su contenido ha resultado una cuestión complejísima para el derecho constitucional estadounidense. De este artículo se ha derivado la cláusula de la supremacía nacional, que muchos juristas mexicanos han confundido con el principio de supremacía constitucional. También de este artículo se ha derivado la importantísima institución del *JUDICIAL REVIEW*, gloria del derecho norteamericano, y que si bien se apoya en este artículo VI, la realidad es que su construcción se deba a la Corte Suprema y muy especialmente al Presidente de esta Corte, John Marshall. Por la extrema importancia del tema, haré posteriormente un tratamiento especial de esta sección 2 del artículo VI. Pero por lo pronto, debo señalar que la Corte Suprema Norteamericana ha declarado, basándose en este artículo,

la preeminencia de las leyes federales sobre las leyes locales: el gobierno nacional está arriba del gobierno local. Esta interpretación es inadmisibles en nuestra estructura constitucional mexicana. Constitucionalmente hablando, nuestro artículo 133 es un absurdo, y queda modificado por múltiples artículos más de nuestra Constitución. La única parte salvable es la exclusiva referencia de que nuestra Constitución es la Ley Suprema de toda la Unión. Pero en su conjunto, está mal adaptado a nuestra historia constitucional, Minimiza al Poder Constituyente al equiparlo en fuerza al legislador ordinario, equipara confusamente al tratado con la ley y con la Constitución, e introduce el control difuso de la Constitución a través de los jueces de los estados.

En consecuencia, la propuesta es clara y expresa: derogar el actual artículo 133, y en su lugar, dar eficacia al principio de supremacía constitucional; ubicar a las leyes federales y a las leyes locales con el mismo rango, de acuerdo a las competencias que la Constitución otorgue a la jurisdicción federal y a la jurisdicción local; conceptualizar al tratado internacional en su justa dimensión, sin que éste pueda invadir competencias constitucionales reservadas a los estados; terminar con el control difuso de la Constitución por medio de los jueces locales; y por último, afirmar que todas las autoridades del país, así como los ciudadanos, están

vinculados de manera inmediata y directa con la Constitución.

Significado político y jurídico de una Constitución

Todo lo anterior es un preámbulo de lo que más adelante se tratará. Y ahora, por lo pronto, es necesario centrarnos en conocer el real significado de lo que es una Constitución, pues solamente así podremos conocer, interpretar y aplicar debidamente nuestra actual Constitución mexicana.

La Constitución de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, y después en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, es la primera experiencia del pueblo mexicano en este sentido. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, que constituyen para México la experiencia plena de contar con su propia Constitución, creaban nuestra República federal.

Estas dos constituciones son herederas de una de las creaciones de mayor importancia en la historia de la civilización: la creación de la Constitución como el documento que establece que el poder público proviene del pueblo, y como el documento que pone límites al poder. La importancia de esta creación ha sido tan grande, que hoy en día su influencia es definitiva en la protección de los derechos del hombre y en la legitimación del poder público de las naciones.

La Constitución estadounidense de 1787 es la primera escrita en la historia de la humanidad, en el sentido en el que hoy la entendemos: un documento que fije las reglas de la legitimación del poder, y que señale concretamente los derechos de los gobernados.

Se ha puesto un énfasis muy grande (justificado por cierto) en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, producida en Francia.

Paul Janet, en su *Historia de la Ciencia Política*, afirma que la obra clásica de Rousseau, *El Contrato Social*, influyó totalmente en la "Declaración" francesa anteriormente aludida. Para Jellinek, el contrato social defendía la enajenación de todos los derechos del individuo a la sociedad, y no conservaba para sí ni una partícula de derecho en cuanto entraba el Estado. No es cierto, dice Jellinek, que Rousseau haya querido asegurar a la libertad del individuo una esfera infranqueable. Por ello, para este publicista Alemán, "los fundamentos del contrato social son, por consecuencia, totalmente contrarios a una Declaración de Derechos. Porque de ellos dimana, no el derecho del individuo, sino la omnipotencia de la voluntad general (concepto fundamental de Rousseau), jurídicamente sin límites".

Para nosotros, los mexicanos, conocer

el verdadero antecedente de nuestras constituciones es importantísimo, pues conociendo su verdadera fuente podremos saber en gran parte si nuestras constituciones (y por supuesto que de forma especial la vigente de 1917) estuvieron inspiradas en modelos que defendían fórmulas abstractas y generales de derechos, o bien, en documentos que establecieron derechos muy concretos y de inmediata y alta eficacia práctica.

Un buen número de excepcionales juristas alemanes, y aún franceses, afirma que antes de la Declaración francesa, fue el documento de la Proclamación de Independencia de los Estados Unidos de 4 de julio de 1776 la primera exposición de una serie de derechos del hombre (Sthal). La realidad, es que la Declaración francesa es un documento muy doctrinario y abstracto, no escapando de este doctrinarismo también la propia Proclamación de Independencia de los Estados Unidos, aunque en ésta llega a formularse el principio de soberanía nacional y la facultad de cambiar la forma de gobierno. Estos dos principios los recoge el artículo 39 de nuestra Constitución Política.

Para Jellinek, "El primer Estado que ha producido una Declaración de Derechos, en el pleno sentido de la palabra fue el de Virginia".



Influencia en el constitucionalismo mundial de las constituciones particulares de los estados americanos

Muy probablemente los documentos de mayor importancia y de mayor influjo en la historia constitucional, fueron las constituciones particulares de los estados americanos. Nunca antes en la historia habian existido constituciones escritas que reconocieran una serie de derechos a los gobernados. En este sentido, estas constituciones de los estados de lo que ahora es la Unión Americana, fueron mucho más avanzadas en lo que toca a derechos de los gobernados que la propia Constitución estadounidense. Y esto fue así, porque la Constitución de Filadelfia de 1787 no incluyó ningún derecho a favor del gobernado. Estos derechos se incluyeron años después a partir de lo que ahora se conoce como Enmiendas.

Inclusive, reconocidísimos constitucionalistas europeos y mexicanos ponderan a la Constitución estadounidense de 1787 como la primera escrita en la historia mundial. Pero esto no fue así., pues las constituciones particulares de los estados (los que lucharan por la Independencia de la corona inglesa), fueron las primeras escritas en el mundo. Y con base precisamente en este hecho histórico, la Declaración de Derechos francesa está inspirada en los *Bill Of Rights* de las

constituciones particulares de los estados de la hoy Unión Americana.

El Estado de Virginia (uno de los trece estados que en principio formaban la Unión) promulgó su Constitución particular el 29 de junio de 1776, once años antes que la Constitución Federal, y trece años antes que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. La Constitución de Virginia comprende una solemne proclamación de *Bill Of Rights*. Junto a la de Virginia las constituciones de Massachusetts, Pennsylvania, Nueva York, etcétera, constituyen los enormes monumentos del constitucionalismo moderno. La Constitución de Virginia de 1776 fue el modelo predilecto de los constituyentes de Filadelfia de 1787.

Todos estos antecedentes repercutieron de manera directa y efectiva en las Constituciones mexicanas. Por ejemplo, nuestra Constitución de 1824, en la sección séptima del título VI siguió el modelo de la Constitución del Estado de Virginia y no el modelo de la Constitución federal estadounidense, que en un inicio no incluyó ningún apartado para garantizar derechos del gobernado.

A partir de la Constitución de 1824, y con mayor fuerza en la de 1857, y con una fuerza muchísimo mayor aún en nuestra última y actual Constitución de 1917, las garantías individuales (*Bilis Of Rights*) de la Constitución es-

tadounidense actual, de acuerdo con sus veintiséis Enmiendas en sus más de doscientos años de vida, se adoptaron de una manera muy sabia en esos documentos mediante una serie de normas muy precisas con la idea de aplicarlas. Esta idea que parece tan simple, fue probablemente la aportación más importante en nuestra vida jurídica. Nuestros constituyentes jamás se inclinaron (ninguno de ellos) por darse una Constitución al estilo de la Declaración de Derechos francesa, en el sentido de formular grandes principios doctrinarios, vagos, y cargados de ideología pero sin eficacia práctica. Los constituyentes más destacados de nuestra historia conocían las constituciones de Virginia, de Nueva York, y las enmiendas de la Constitución estadounidense. Sabían del extraordinario éxito que esas Constituciones habían tenido en la vida real al momento de ejercer los derechos de libertad, de seguridad, de prensa, etcétera. Conocían la fuerza formidable de los tribunales de Justicia de los estados de la Unión Americana y del prestigio mundial de la Corte Suprema de ese país.

Decisión de nuestros constituyentes por darnos constituciones escritas y rígidas

Toda esta experiencia decidió a nuestros constituyentes a dotar a México de constituciones escritas, expresos derechos muy concretos para las personas y obligaciones muy claras para limitar al poder público.

Pues bien, afirmamos que esa riquísima herencia recibida por nuestros constituyentes, en el sentido de concebir a nuestras constituciones, como normas jurídicas de real eficacia práctica, lamentablemente en los últimos veinte años la hemos estado perdiendo. En estos últimos años se habla mucho de nuestra Constitución Federal pero como programa político, como normas programáticas, y como grandes postulados ideológicos. Inclusive las reformas y adiciones a nuestra Constitución en los últimos veinte años, en muchas ocasiones, aclaran que se aplicaran de conformidad con lo que la ley indique. Las referencias que nuestro actual Texto Fundamental hace a futuras leyes es abundantísima. En muchas ocasiones estas normas o artículos constitucionales resultan totalmente inoperantes, pues su aplicación va a depender del legislador ordinario, si es que este legislador se decide a legislar.

Esta costumbre que ha adoptado nuestro Constituyente Permanente se aparta del espíritu efficacísimo y práctico del Constituyente del Estado de Virginia y del Constituyente federal estadounidense que fue adoptado por nuestros constituyentes hasta 1917. Por supuesto que la gran mayoría de las reformas y adiciones que en un número de casi cuatrocientas ha sufrido nuestra Constitución de 1917, son totalmente justificadas, pues la Constitución debe cambiar y adaptarse a la realidad so-

cial, y no a la inversa. Pero lo que no se justifica es reformar y adicionar a nuestra Constitución sin la previa decisión de que toda reforma y adición, al igual que como todo artículo constitucional, deben tener una aplicación inmediata. Decidir previamente que la norma constitucional es y debe ser ejecutable por sí misma, y no hacer depender su cumplimiento, casi exclusivamente de una ley posterior.

El propósito, pues, de este estudio, es mostrar cual es el significado verdadero del concepto de Constitución, y cual es su fuerza real. Desde ahora, y antes de entrar en mayores análisis, nuestra Constitución General de la República, es fundamentalmente una norma jurídica. La norma fundamental, la norma que debe imperar en el orden jurídico nacional. Pero como es una norma jurídica debe operar como tal, con eficacia inmediata, con la posibilidad de que sus disposiciones sean ejecutables por sí mismas, y que realmente vinculen a la totalidad de las autoridades de la nación y a los habitantes del país con la Constitución misma. Y de aquí se deriva el otro postulado fundamental: que solamente la norma constitucional puede ser suprema, y ninguna otra más. Esto significa que únicamente la Constitución General de la República es y puede ser la Ley Suprema de toda la Unión, y por supuesto, no puede en ningún caso ser también Ley Suprema de toda la Unión

las leyes que emanen de ella y los tratados internacionales, tal y como equivocadamente lo señala nuestro artículo 133, en flagrante contradicción con todo el resto del Texto Fundamental.

Es incuestionable que la raíz de nuestra Revolución de 1910 fue un movimiento campesino y popular: Las fuerzas triunfantes de este movimiento social imprimieron en el Constituyente de 1917 toda su carga ideológica. Y es un hecho además, que nuestra Carta Fundamental de 1917 fue la primera en el mundo en incluir un catálogo de garantías sociales de un excepcional avance. En este sentido constituyó un ejemplo para el mundo.

Quizá, este profundo sentido social recogido en nuestra Constitución de 1917, así como en posteriores reformas y adiciones, fue el factor que influyó para concebir a nuestra Constitución como el gran documento ordenador de nuestro sistema político y social. Fue también el factor para considerar que en ella se contenían las decisiones políticas fundamentales, idea muy defendida por muchos de nuestros constitucionalistas, y que fue recogida de Carl Schmitt, para quien el Estado no tiene Constitución, sino que es Constitución.

Esta excesiva ideologización de nuestra Constitución y de la forma como ha sido

analizada por juristas y políticos, ha tenido la grave consecuencia de que se la ha dejado de considerar como una norma jurídica de aplicación inmediata, sin necesidad de leyes posteriores, o al menos, sin la dependencia tan excesiva que una gran cantidad de preceptos constitucionales tienen del legislador ordinario.

La Constitución mexicana crea los poderes públicos y establece derechos muy concretos a favor de los gobernados, pero sus disposiciones son normas jurídicas operables y aplicables

Interpretar a nuestra Constitución desde la dimensión pura o preponderantemente ideológica y doctrinaria, es convertir a nuestro Texto Fundamental en un documento de declaraciones políticas sin contenidos jurídicos que los concreten; en un documento abstracto y volátil que contiene elocuentes principios de doctrina, pero sin limitar verdaderamente al poder público y sin establecer todas las normas que realmente aseguren que el poder público constantemente estará emanando de la real voluntad del pueblo.

Nuestra Constitución contiene muchísimos principios doctrinarios sin ningún mandato de aplicación inmediata. Esta vaguedad nos acostumbra a pensar que nuestra Constitución, más que una norma jurídica que se aplique, es un

catálogo de buenas intenciones. Esta deficiencia permite la extralimitación del poder público y reduce los derechos del gobernado.

Por supuesto que nuestra Constitución de 1917 estableció con gran precisión los principios fundamentales de las instituciones públicas federales y locales, y claro que también concretó una serie de garantías a favor del gobernado. Pero si el día de hoy leemos con sumo cuidado nuestro actual texto constitucional, vamos a encontrar que una gran cantidad de principios sociales, económicos, atribuciones a favor de instituciones, y de garantías de libertad y derechos fundamentales a favor del gobernado, a pesar de ser principios constitucionales, no pueden aplicarse por sí mismos, pues queda sujeto su cumplimiento a lo que disponga la Ley. Es decir, que la eficacia y ejecución de la Constitución no depende de la voluntad popular expresada por el Constituyente, sino del legislador ordinario. Y lo que es peor aún, habiendo ordenado la norma constitucional la expedición de la ley correspondiente, simplemente no se legisla, quedando la norma constitucional como principio ineficaz, inaplicable e inoperante.

Resulta asombroso realmente que no nos percatemos del enorme daño que le hacemos a nuestra Constitución al dejar

ineficaces una gran cantidad de garantías a favor del gobernado, y grandes zonas de actuación de los poderes públicos, simplemente porque el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados, en su caso, no expiden las leyes a que hace referencia el precepto constitucional. Considerarnos este hecho como algo normal, como si constituyera una facultad discrecional del legislador federal y local expedir o no las leyes a que hace referencia el precepto constitucional. El no asombrarnos y el justificar y tolerar que la voluntad del Constituyente expresada en la Constitución dependan para su cumplimiento de la voluntad discrecional del legislador ordinario (federal o local según sea el caso), constituye un hecho de graves consecuencias: permitir que la Constitución sea inaplicable por sí misma, es decir, que no opere como norma jurídica; y además, supeditar al Poder Constituyente y a la Constitución misma al poder discrecional de los poderes legislativos federal y de los estados, lo que es una verdadera aberración, pues esto significa darle mayor valor al Poder Legislativo, que a al Poder Constituyente y a la Constitución misma.

Nuestra Constitución de 1917 se definió en contra de todas las corrientes totalitarias y antidemocráticas. Resulta realmente admirable la profunda visión de este Constituyente a favor de la

soberanía, que hizo radicar esencial y originariamente en el pueblo; de la democracia como fue definida en el artículo 30.; de la división de poderes; y de una serie de libertades y derechos a favor del gobernado en el amplio concepto de garantías individuales. México se adelanta a la Ley Fundamental de Alemania de 1919 en la definición y reconocimiento de verdaderos derechos personales y sociales a favor del individuo.

Hoy en día, el tema de los derechos fundamentales es incuestionablemente el más querido y reconocido universalmente. La Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948; una serie de encíclicas de la Iglesia Católica; e innumerables tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, patentizan que el reconocimiento y protección de estos constituye la conquista más importante de las sociedades ante las tendencias antidemocráticas y absolutistas de los totalitarismos, fascismos y dictaduras de todo tipo.

Pues bien, la Constitución de 1917 por la gran protección que brindó a los gobernados, constituyó uno de los documentos más importantes en la historia de la civilización. Prácticamente fue el primero en el mundo que incluyó una serie de derechos sociales, no incluidos



antes en ninguna Constitución escrita de cualquier nación.

La protección y reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano encuentra su mejor aliado en la Constitución de cualquier país. Es este texto, el instrumento técnico más eficaz y con mayor fuerza instrumental jurídica para proteger los grandes valores morales que son fundamento de esos derechos. No existe ni puede existir en ninguna nación, ningún instrumento que pueda garantizar mejor en la vida real los derechos humanos que una Constitución. La fuerza de este instrumento es la fuerza superior de todo ordenamiento jurídico nacional; su fuerza proviene de la voluntad popular; su fuerza deriva de la esencial necesidad de fijarles límites al poder público, y de poder materializar los valores de la libertad, de la justicia, de la democracia, del pluralismo político y de la plena legitimidad de las instituciones públicas. Este es el fin de nuestros artículos 10. , 20. , 30. , 40. , 50. , 60. , 70. , 80. , 90. , etcétera.; y en otro orden de ideas, pero relacionados al mismo fin, los artículos 39, 40, 41, 133, etcétera, de nuestra Constitución.

Todas estas enormes zonas en las que el poder público no puede inmiscuirse, constituyen la enorme responsabilidad de la Constitución. Pero para que la Constitución pueda ser eficaz, necesariamente debe vincular a todo el poder público con ella misma, y a la vez, sus

preceptos tienen que ser ejecutables por sí mismos. Nuestra Constitución es ante todo una norma, la norma más poderosa, operativa y eficaz de nuestro ordenamiento jurídico nacional. La Constitución como norma jurídica, y no como programa social o político, es lo único que nos puede garantizar que los derechos y libertades fundamentales del gobernado se puedan materializar, desarrollar y proteger.

Por supuesto que lo más fundamental de toda Constitución son tres cuestiones: a) la creación de los poderes del Estado, con el señalamiento de sus límites precisos de actuación; b) los precisos derechos y libertades del gobernado, así como una serie de prestaciones que el poder público debe proporcionar para beneficio de las personas físicas y de la comunidad; y, e), los mecanismos y los instrumentos para garantizar la absoluta y plena legitimación del poder público, es decir, que su fuente siempre sea única y exclusivamente la voluntad popular.

Nuestra Constitución técnicamente cubre estos requisitos. La lucha por la democracia, el juicio de amparo y el trabajo permanente del poder público a favor de la comunidad son principios de nuestra Constitución. Donde las cuestiones se complican es en el grado de ejecutividad y eficacia de una norma constitucional por sí misma, sin la obstrucción de criterios discrecionales de las instituciones públicas o de la necesidad de que el Poder Legislativo legisle para que la norma constitucional

pueda aplicarse. Esto es básico. Se trata -como afirma García de Enterría- de transformar "el poder desnudo en legítimo poder jurídico", de pasar de un gobierno de hombres, a un gobierno de Leyes. Kaegi lo señaló diciendo: "lo fundamentalmente nuevo del Estado constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la fuerza vinculante bilateral de la norma (Ihering).

Todas estas conquistas del constitucionalismo democrático occidental se han incorporado a las más avanzadas constituciones. Y el momento decisivo de estos avances se demuestra cuando la Constitución es capaz de verdaderamente limitar el poder público, de garantizar a favor del gobernado sus derechos y libertades fundamentales, y de hacer emanar de la voluntad popular todo el poder público. En estos momentos decisivos es cuando podemos saber si a la Constitución se le está considerando como la norma suprema, la norma que ordena a la totalidad del ordenamiento jurídico. Y esto sólo puede suceder cuando la Constitución es considerada como la expresión fundamental de la voluntad popular, que pretende fundar un sistema jurídico entero y eficaz, pero con la pretensión de permanencia y de estabilidad.

Esto no acontece con las leyes federales y locales, pues la finalidad de estos ordenamientos es mucho más limitada y concreta, tanto en la materia como en el tiempo. Las leyes, por más im-

portantes que sean en lo particular, jamás son el fundamento del orden jurídico nacional, pues este orden siempre está determinado por la Constitución, la que si tiene la cualidad de fundamentar el orden jurídico total de la nación. La Constitución es rectora en la totalidad de las materias jurídicas, y sus normas se dictan con la intención de permanencia. La norma constitucional es inmune a cualquier ley que se le oponga; más bien, la ley para poder ser válida jamás podrá contradecir a la norma constitucional que es su fundamento y que es la que le da vida.

Las normas jurídicas constitucionales y las normas jurídicas legales

La Constitución de 1917 no solamente creó a los poderes constituidos y otorgó derechos y libertades a los gobernados, sino que además limitó a los poderes públicos y precisó una serie de principios y valores fundamentales. Nuestras leyes, por esencia, tienen una fuente de creación muy distinta a la Norma Fundamental. La fuente de la leyes siempre (a excepción de las facultades extraordinarias para legislar concedidas al Presidente de la República) un poder constituido: el Poder Legislativo, y su proceso de creación es flexible. En cambio, la creación de la norma constitucional encuentra su fuente no en un poder constituido ordinario, sino que exige un proceso de rigidez que implica acudir a una fuente extraordinaria de creación: el Poder Constituyente. El

artículo 135 exige que toda adición o reforma a la Constitución requiera “que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados”.

Este proceso de rigidez implica asegurar una superlegalidad formal, a fin de poder asegurar también una superlegalidad material de la norma constitucional. Estas dos superlegalidades (la del proceso, y la de la norma) es lo que le otorga a la Constitución el rango único y exclusivo de jerarquía suprema sobre cualquier ley o tratado. La norma constitucional es siempre y sin excepción, la expresión del Constituyente Permanente (o del Originario en su caso), y en cambio, la leyes siempre la expresión del legislador ordinario.

Por todo esto, es imposible que “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado,....” sean la Ley Suprema de toda la Unión, como lo señala el artículo 133.

Innumerables leyes federales y locales son declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial Federal a favor de los quejosos en los juicios de amparo. Igualmente, según la Ley de Amparo,

la jurisprudencia de la Corte es obligatoria para todas las autoridades, y en especial, para los ministros de la Corte, para los jueces de Distrito, y para los magistrados de los tribunales Colegiados de Circuito. Pues bien, una gran cantidad de artículos de leyes federales y locales, y aun de la propia Ley de Amparo son declarados inaplicables por la jurisprudencia. En estos casos, la jurisprudencia invalida la ley para los efectos del juicio de amparo. Esta situación es imposible que pueda suceder en relación con algún artículo de nuestra Constitución. Por supuesto, que la Suprema Corte tiene facultades para interpretar a la Constitución, pero jamás una jurisprudencia podrá sustituir un texto claro de la norma constitucional, como en cambio si acontece con las leyes, en las que la jurisprudencia ejerce un efecto no solamente supresor, sino incluso sustituto sobre la norma legal. ¿Entonces, podemos pensar que las leyes, que pueden ser invalidadas por la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, tienen el mismo rango jerárquico que la Constitución, la que jamás podrá ser invalidada por la jurisprudencia?

Crearle al artículo 133, mismo que fue copiado de la Constitución de los Estados Unidos, en donde se le entiende de una manera distinta, pues se trata de asegurar el principio de supremacía nacional, que no es otra cosa que la preeminencia de los poderes federales sobre los poderes de los estados miembros, es simplemente negar que

nuestra Constitución no permite la superioridad de las leyes federales sobre las locales, pues nuestra Constitución incluye y protege con igual jerarquía a la jurisdicción federal y a la jurisdicción de los estados. También sería negar que todo el espíritu de nuestra Constitución patentiza de manera clarísima y expresa la supremacía de la Constitución sobre todas las leyes federales y locales. Y por supuesto, la supremacía sobre los tratados, pues estos jamás podrán celebrarse sí no están de acuerdo con la Constitución.

El establecimiento de nuestro sistema federal y la creación expresa del principio de supremacía constitucional en México.

Las más importantes creaciones del constitucionalismo mexicano fueron el establecimiento de nuestro sistema federal por la Constitución de 1824 y la creación expresa del principio de supremacía de la norma constitucional sobre cualquier otra norma o disposición. Estos dos enormes acontecimientos constitucionales son incorporados por todas nuestras constituciones, salvo el sistema federal que transitoriamente fue interrumpido por las constituciones centralistas.

El principio de supremacía constitucional queda incorporado en la Constitución de 1824. Había un reclamo popular en nuestra nación, recientemente independiente, por contar con

leyes superiores que pudieran encauzar las necesidades de un pueblo que apenas empezaría a darse sus propias leyes. Ignacio López Rayón, quien sucedió en la dirección del movimiento insurgente a Hidalgo, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España. Rayón, decididamente se preocupó por formar una Constitución, para lo cual elaboró un documento con el título de Elementos Constitucionales. Rayón finalmente desiste de la publicación del Proyecto de Constitución que le había remitido a Morelos, pues consideraba que era preferible esperar a que se pudiera “dar una Constitución que sea verdaderamente tal”. Este Proyecto tuvo una gran influencia en el pensamiento de Morelos y, a la postre, sirvió para la expedición de una Ley Fundamental.

Tal documento es importantísimo en el constitucionalismo mexicano, no obstante poco se haya dicho de él. En primer término, el título Elementos Constitucionales hace alusión a la idea de Constitución como tema esencial del Proyecto. De hecho, el Proyecto se inicia con el título "Puntos de nuestra Constitución". En el artículo 50. de estos Puntos se establece que “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo...”. Nuestro movimiento insurgente ya en 1811, y concretamente en 1813, reclamaba un Derecho fundamental, superior a todos los derechos, y decidió

que este Derecho fundamental fuera una Constitución.

Morelos, jefe ya indiscutible del movimiento insurgente convocó a un Congreso, que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos que, con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para la Constitución. Este Congreso tuvo una vida muy azarosa, pero finalmente, en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, la Constitución fue sancionada con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana. Este documento no tuvo vigencia práctica, pero su influjo fue enorme en la historia constitucional mexicana. Primeramente, el título hace la expresa referencia a la idea de Constitución y, posteriormente, declara expresamente en su Punto 50. que "La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo...". Estos puntos condenan a "la opulencia y la indigencia"; se pronuncia por aumentar "el jornal del pobre", por "mejorar sus costumbres"; proscribire "la esclavitud" y la "distinción de castas"; ordena respetar "las propiedades"; consagra la preciosa garantía sobre el respeto a la casa, considerándola como "un asilo sagrado"; condena y reprueba "la tortura"; se pronuncia contra toda invasión extranjera; y en fin, reprueba tantos

tributos e imposiciones que agobian al pueblo.

El 24 de octubre de 1814, en Apatzingán, se aprueba el Decreto Constitucional Para La Libertad de la América Mexicana. Nuevamente, se fortalece la idea de contar con un Derecho fundamental. Este Decreto habría de ejercer una marcada influencia en nuestro constitucionalismo, pues en el convergen las ideas del movimiento insurgente.

La idea, pues, de que el pueblo mexicano contara con un Derecho fundamental, aparece clarísima desde 1811 en el documento Elementos Constitucionales de López Rayón. Y se ha mantenido desde entonces hasta nuestros días, sin que jamás se haya abandonado esta idea, ni aun en los tiempos en que tuvimos un sistema centralista, pues en él siguió fortaleciéndose la idea de una Constitución como Ley Fundamental.

Todas las anteriores argumentaciones son muy importantes, pues revelan que el pueblo mexicano ha tenido la profunda convicción y el más genuino sentimiento de que la vida nacional debe estar regida por una Constitución que estructure la forma de gobierno, establezca las libertades y derechos de las personas y limite a los poderes constituidos. Esta profunda vocación del pueblo mexicano

por contar con una Constitución no ha sido lo suficientemente estudiada y valorada en todas sus riquisimas dimensiones. El pueblo mexicano durante toda su historia no ha querido ser gobernado por leyes solamente, sino por una Constitución que establezca los principios políticos y jurídicos fundamentales, mismos que jamás deberán ser contravenidos por ninguna Ley, ni por ningún acto de autoridad.

Esta vocación por una Ley Fundamental es muy reciente en el mundo. De hecho, las primeras constituciones en este sentido son las de algunos estados de la Unión Americana, antes de su Constitución federal de 1787, promulgada como *The Supreme Law of the Land* (el Derecho Supremo de la Tierra). Pero esta vocación no la tienen todos los pueblos de la tierra. Incluso hoy en día hay decenas de países que no cuentan con una Constitución escrita. Inglaterra, la fecunda fuente de tantas libertades no cuenta con una Constitución escrita. España, dueña del mundo en una época, vivió toda la etapa del franquismo sin una Constitución, la cual fue posible de nuevo hasta 1978. Esta nación tiene hoy una vida constitucional riquísima y ejemplar, tras de haber sufrido por la dictadura la interrupción violenta de una genuina y profunda vocación por una vida constitucional.

En México, desde nuestras primeras constituciones, quedó clarísimo que la

única Ley superior, era, precisamente, la Constitución, y no alguna otra ley por muy importante que fuera. Inclusive, como ya lo citamos, desde un principio se consagró el principio de que la soberanía emanaba directamente del pueblo. Esta idea parece muy simple, pero en realidad es una de las más complejas y de más lenta gestación. Por ejemplo, en Inglaterra, Blackstone concebía en el siglo XVIII un Parlamento con poderes absolutos. Afirmaba: "Tiene autoridad soberana e incontrolable para hacer, confirmar, ampliar, restringir, abrogar, revocar, restablecer, interpretar cualquier Ley. En verdad, lo que hace el Parlamento ninguna autoridad sobre la tierra puede deshacerlo"; es, por tanto, "la autoridad suprema, irresistible, absoluta, incontrolada".

Nuestras constituciones han radicado la soberanía solamente en el pueblo, en la nación, y no en algún poder constituido. La enorme influencia de nuestro sistema por parte de la Constitución estadounidense de 1787

Nuestras constituciones jamás radicaron la soberanía en el Poder Legislativo, como en cambio sí lo hizo durante siglos Inglaterra. Nuestras Constituciones han radicado la soberanía solamente en el pueblo, en la nación, y no en algún poder constituido. Hoy en día sabemos que la soberanía, que está radicada en el pueblo, se encuentra depositada en la

Constitución, como magistralmente Kelsen nos lo enseñó. Y al estar la soberanía depositada en nuestra Constitución se producen tres efectos de enormes consecuencias: primero, que al ser solamente soberano el pueblo, es imposible que lo sea cualquier poder constituido por la Constitución; segundo, que el poder público, para poder ser legítimo, necesariamente tiene que emanar de la voluntad popular; y, tercero, que al ser la Constitución la depositaria de la soberanía popular, este documento será siempre el Derecho fundamental, por lo que todas las demás **leyes le estarán subordinadas, pues éstas** son un efecto de creación de un poder constituido por la Constitución, como es el Poder Legislativo.

Esta es la gran aportación de la primera Constitución nacional escrita en el mundo: la estadounidense promulgada en Filadelfia en 1787. Corwin, un gran constitucionalista sostiene: “una vez que la fuerza vinculante del *HIGHER LAW* (el Derecho de mayor jerarquía) se ha trasladado a estas nuevas bases, la noción de soberanía del órgano legislativo ordinario desaparece automáticamente, puesto que no puede ser soberano un cuerpo creador de Derecho que está subordinado a otro cuerpo creador de Derecho; pero, en segundo lugar, aun bajo la forma estricta constitucional difícilmente se habría mantenido el *HIGER LAW* como una protección para los individuos si no se hubieran apoyado sobre la *JUDICIAL*

*REVIEW* (la facultad que tiene la Corte Suprema para declarar inconstitucionales las leyes). De este modo, investido con forma legal e instrumentado por la *JUDICIAL REVIEW*, el *HIGHER LAW*, con juventud renovada, entra en uno de los grandes períodos de su historia, y judicialmente el más fructífero desde los días de Justiniano”.

La idea de que la Constitución es la Ley Suprema y el Derecho fundamental sobre cualquier otra ley o producción jurídica, quedó definitivamente arraigada a partir de la mencionada Constitución. Hamilton, en la obra "The Federalist" (El Federalista, obra traducida al español en México por Gustavo R. Velasco, F.C.E., 1943) sostuvo que la Constitución contenía el *FUNDAMENTAL LAW* (el Derecho fundamental), que imponía a los jueces una "**vinculación más fuerte**" que la debida a las leyes, lo que traía la consecuencia de tener que reconocer a los tribunales la facultad (y el deber) de inaplicar las Leyes del Congreso en contradicción con ella.

Que la Constitución aprobada en Filadelfia proclamara en su artículo VI, sección 2, la declaración de constituir *THE SUPREME LAW OF THE LAND* (el Derecho fundamental de la tierra, es decir de la Unión Americana) siempre quedó muy claro. Más bien, algunos constitucionalistas mexicanos creyeron que nuestro artículo 133 también le otorgaba a las leyes emanadas de nuestro texto fundamental y a los

tratados, el carácter de Ley Suprema de toda la Unión, equiparándolos con este mismo texto básico. La confusión viene de que el artículo VI, sección 2, le otorga a las leyes federales una jerarquía mayor que a las leyes de los estados. La preeminencia en los Estados Unidos del Derecho federal sobre el local es incuestionable. En México no sucede así, pues es la Constitución la que crea y delimita la jurisdicción federal y la local, sin que sea posible que una pueda tener preeminencia sobre la otra.

Hamilton, al defender la Constitución aprobada en Filadelfia, escribió varios artículos tocando precisamente el tema de la necesidad de que las leyes federales tuvieran una jerarquía mayor que las de los estados. Sobre este tema, el 28 de diciembre de 1787, el 1 y el 3 de enero de 1788 publicó artículos en dos periódicos de Nueva York. Sus argumentaciones tuvieron éxito, no sólo para pedir apoyo a la Constitución que aún debía ser aprobada por los estados, sino que sus argumentos sirvieron también para que se aceptara en el Derecho estadounidense la prevalencia del Derecho federal sobre el de los estados. Pero esto no implicó que las leyes federales alcanzaran el rango normativo de la Constitución, pues al establecerse en el artículo VI, sección 2, que "las leyes" y los "tratados"... "constituirán la ley suprema del país", simplemente se estaba consagrando la supremacía del Derecho federal sobre el local.

Es indiscutible que la Constitución estadounidense prohibía expresamente que las leyes del Poder Legislativo pudieran oponérsele. En efecto, en 1789 el Poder Constituyente Permanente de ese país aprueba la Enmienda 1, que textualmente preceptúa: "El Congreso no dictará leyes estableciendo una religión, o prohibiendo el ejercicio de la misma; o limitando la libertad de palabra de prensa o palabra, o el derecho del pueblo o reunirse pacíficamente, y a peticionar al gobierno la reparación de **sus agravios**".

Es clarísima la limitación que la Constitución hace al Congreso, limitación que impide que las leyes federales o locales se le puedan igualar en rango. Sobre este particular atinadamente observa el gran jurista español Eduardo García de Enterría: "En 1795 el Tribunal Supremo (hace referencia a la Corte Suprema de Estados Unidos) establecerá ya de manera expresa la diferencia entre el sistema inglés y el americano sobre la base de que en aquél «la autoridad del Parlamento es trascendente y no tiene límites», no tiene Constitución escrita ni *FUNDAMENTAL LAWS* que limiten el ejercicio del Poder Legislativo". En contraste, "en América la situación es radicalmente diferente; la Constitución es cierta y fija, contiene la voluntad permanente del pueblo y es el Derecho supremo de la tierra, es superior, al poder del Legislativo".



"Así se forja -continúa **García de Enterría**- la doctrina de la supremacía normativa de la Constitución y la instrumentación en su favor del principio de la *JUDICIAL REVIEW*, que reconocerá el poder de los tribunales de declarar nulas, a efectos de su inaplicación, las leyes que contradigan a la Constitución. Esta doctrina no es enunciada por el Tribunal Supremo hasta la capital sentencia de 1803 en el asunto *Marbury vs Madison*, obra del gran juez Marshall, que concreta definitivamente, en los términos de la sentencia, que *THE CONSTITUTION IS SUPERIOR TO ANY ORDINARY ACT OF THE LEGISLATURE* (lo traducimos de la siguiente manera: La Constitución es superior a cualquier ley ordinaria de la legislatura). Pero contra una cierta versión corriente, no se trata de una invención personal de ese formidable jurista, sino de un perfeccionamiento final y ya definitivo del sistema expresado en la propia Constitución. Como han notado Schwartz (se refiere García de Enterría a! jurista norteamericano Bernard Schwartz, el más grande constitucionalista contemporáneo de los Estados Unidos), entre la Revolución (se refiere García de Enterría a la de las colonias inglesas contra Inglaterra) y el momento de esa sentencia, los tribunales de los estados habían ejercido el poder de declaración de inconstitucionalidad al menos veinte veces (bien es verdad que sólo de normas de los estados y no de la

federación), porque la solución venía postulada por las concepciones básicas presentes en la Constitución".

Nuestras primeras Constituciones mexicanas, le atribuyeron importantísimas competencias al Poder Legislativo federal. Pero la concepción de estas atribuciones fue muy distinta a la que se tenía en Europa para el Parlamento. En Francia, Alemania o Inglaterra, a sus Parlamentos se le consideraba soberanos. Todos los países de Europa realmente no contaban con cartas constitucionales que sentaran los principios fundamentales de sus organizaciones políticas. Además, tampoco sus leyes fundamentales incluían todo un cuerpo de derechos al estilo de los *BILL OF RIGHTS* de los estados americanos, y que a partir de 1789, con la primera Enmienda, los incorporaron a la Constitución estadounidense.

En Europa hasta muy entrado el Siglo XX, el soberano era el Parlamento, después de haber derrotado a la monarquía, quien se abrogaba la soberanía. La Constitución de Weimar, de 1919, incorpora por primera vez en Europa el sistema de justicia constitucional originado a partir de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y fundamentalmente de las primeras sentencias de su Corte Suprema.

Era tan fuerte el Parlamento en los países europeos hasta antes de la primera guerra mundial, que en la práctica las leyes llevaban toda la carga de la soberanía. Ante la ausencia de constituciones formal y materialmente estructuradas, las leyes dispersas y desorganizadas imponían su voluntad.

Una verdadera Constitución es aquella que no necesita de las leyes ordinarias para aplicar sus principios fundamentales, sino que ella misma es aplicable de manera directa y vinculante. Cuando una Constitución necesita de la legislación ordinaria para su cabal y efectiva aplicación, se desplaza la voluntad del Constituyente para abrirle paso al legislador ordinario como el indispensable medio para ejecutar la norma constitucional. De las Leyes no depende la ejecución de la Constitución. En México, las más importantes garantías individuales no han necesitado jamás de leyes orgánicas, reglamentarias, u Ordinarias para su observancia y disfrute. En cambio, una gran cantidad de disposiciones de la parte orgánica de nuestra Carta es totalmente inaplicable porque está a merced del legislador federal.

La creación del Tribunal Constitucional en Austria, y su impacto en la justicia constitucional

En Europa hasta 1920, con la Constitución Austríaca y muy

especialmente en 1929 cuando en ese país se crea el Tribunal Constitucional (ambos creaciones de Hans Kelsen, quien, además, fue el primer Presidente de ese Tribunal), se empieza a conocer el sistema mediante el cual las leyes pueden y deben ser controladas por el Poder Judicial. Para Europa esto fue muy difícil, pues durante siglos vivió del dogma de la soberanía parlamentaria, y en ese sentido, todas las leyes eran inmunes al control judicial. El Tribunal Constitucional austriaco constituye una decisiva contribución a! mundo. Ciertamente es que la Corte Suprema de los Estados Unidos desde sus inicios no solamente controló al legislador declarando la inconstitucionalidad de leyes. sino que, además, se arrogó el exclusivo derecho de interpretar a la Constitución nacional. Más aún, ha sido la Corte norteamericana la más importante creadora del Derecho Constitucional en ese país, a grado tal, que al gran juez Marshall le llaman el segundo padre de la Constitución estadounidense.

Europa, con la recepción del sistema de control judicial de las leyes, cambia radicalmente su concepción constitucional. En primer lugar elaboraron constituciones escritas muy bien estructuradas. siguiendo el modelo de Estados Unidos. Posteriormente se empiezan a crear tribunales constitucionales verdaderamente ejemplares. A Austria le siguen los Tribunales Constitucionales de Alemania, de Italia,

de Suiza, y más recientemente, entre otros, el de España que inicia sus funciones en 1980.

Estados Unidos adopta con su Constitución el sistema de control difuso, al establecido en su artículo VI, sección 2, al ordenar que "los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos (las leyes y los tratados), no obstante cualquier cosa en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado". Este control difuso lo establece también nuestro artículo 133, que es una réplica del estadounidense, control que choca frontalmente con nuestro sistema de control judicial por la vía del juicio de amparo.

El sistema de control constitucional austríaco creado por Kelsen es distinto al control difuso de los Estados Unidos. En este sistema, por ordenamiento expreso del artículo VI, sección 2, todos los jueces de la Unión Americana, federales y locales, están obligados a no aplicar una ley federal o de los estados, cuando observen que dicha ley es contraria a la Constitución. Esta Carta le otorga a todos los jueces la atribución de interpretar a la Constitución, pues solamente interpretándola están en aptitud de decidir si una Ley le es o no contraria. Pero además de esta atribución tiene otra de un inmenso peso: la de inaplicar una ley, ejerciendo con esta atribución un poderoso control difuso contra leyes inconstitucionales.

Este control difuso implica que los jueces están fuertemente vinculados a la Constitución, y que por efecto de esta vinculación son sus eficaces protectores ante su posible violación por parte del legislador. Como podemos ver, esta concepción es opuesta a la europea hasta antes de 1929, en que era costumbre otorgarle al Parlamento una verdadera supremacía inmune al control judicial.

En Estados Unidos, hoy en día el Derecho es un Derecho de los jueces y de los tribunales. En Europa, con la creación de los tribunales constitucionales, se derrumbó el dogma de la soberanía parlamentaria. Estos tribunales no ejercen un control difuso, sino un control concentrado. Solo estos tribunales pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley, no pudiendo hacerlo ningún otro juez o tribunal. Si un juez o un tribunal quiere inaplicar una ley por considerarla inconstitucional debe dirigirse al Tribunal Constitucional, único que está facultado para hacerlo.

Mientras una ley no haya sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, no podrá dejar de ser aplicada por los jueces y tribunales. Esta **misma situación acontece en México**, en la que los jueces y tribunales no tienen competencia para inaplicar leyes que consideren contrarias a la Constitución. Incluso ante leyes declaradas inconstitucionales por el Poder Judicial Fede-

ral, por efecto del principio de relatividad de las sentencias de Amparo, la ley declarada inconstitucional para el quejoso en el amparo sigue siendo constitucional para quienes no han sido amparados, por lo que los jueces y tribunales la seguirán aplicando obligadamente, aun ante una avalancha de sentencias de amparo concedidas favorablemente.

El artículo 133 constitucional y el control difuso

Por esta razón, nuestro artículo 133 constitucional es absolutamente inaplicable e imposible de aplicarse. Dice la parte final de este artículo: "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". Esta última parte del artículo hace referencia al control difuso, pero ya sabemos que en nuestro país los jueces y tribunales están obligados a aplicar las leyes, aun si son inconstitucionales. Por esta razón, la última parte del artículo 133 es contraria a nuestro sistema jurídico, en tanto distorsiona y trastoca el sistema mexicano de control de la constitucionalidad.

Cuando un Tribunal Constitucional ha declarado a una ley inconstitucional, sus efectos son *erga omnes*, es decir, es inconstitucional para todos. La declaración de inconstitucionalidad tiene una fuerza de ley, pero en sentido

contrario: la ley que se suponía como constitucional ha dejado de ser ley por ser contraria a la Constitución. Situación muy distinta a lo que acontece con nuestro juicio de amparo, mediante el cual se puede obtener del Poder Judicial Federal una sentencia que declare expresamente la inconstitucionalidad de una ley, pero con la salvedad de que la declaración de inconstitucionalidad no tendrá efectos *erga omnes*, sino sólo para el amparado por la sentencia.

Nuestro sistema ha introducido una variante a partir de las reformas y adiciones al artículo 105 constitucional, que introduce las acciones de inconstitucionalidad. De estas acciones solamente podrá conocer la Suprema Corte de Justicia, y tendrán por objeto "plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución". Estas acciones de inconstitucionalidad, así como las controversias constitucionales reguladas por el mismo artículo, constituyen temas obligados de reflexión al momento de estudiar nuestro sistema de control judicial de las leyes.

La Corte Suprema estadounidense como la verdadera creadora de su Derecho Constitucional y la decisión en México a favor de un sistema judicialista

En Norteamérica las trece colonias dan un paso enorme, pues del dominio de la Corona inglesa pasan a ser República. En México, de la monarquía española

pasamos también a República. El paso es de la monarquía a una República con Constitución Política, lo mismo en la Unión Americana que en México. Estados Unidos se decide de inmediato por un Poder Judicial fuerte. La Corte Suprema es la verdadera creadora del Derecho Constitucional en ese país. La nueva Unión de Estados crea una República federal y no permite que el dogma europeo de un Parlamento soberano gobierne a los hombres y a las instituciones. Desde un inicio la Corte Suprema o Tribunal Supremo, mediante sus históricas sentencias, crea un nuevo Derecho, impidiendo que se diera, como en Europa, un gobierno regido exclusivamente por un Parlamento soberano. Hoy en día, no cabe la menor duda, el Congreso estadounidense tiene una gran fuerza, y sólo a él le corresponden los criterios políticos. Pero tampoco cabe la menor duda que Estados Unidos está muy cerca de convertirse en un gobierno de los jueces, más que en un gobierno de leyes. El gran dogma en ese país es su Constitución de 1787 y sus 26 enmiendas, pero el único que puede interpretar la Constitución y crear un verdadero Derecho Constitucional a partir de esa interpretación es la Corte Suprema. Sus sentencias constituyen el real complemento de la Constitución.

El poder de este Tribunal es inmenso, pues una declaración suya de inconstitucionalidad de una ley, la deja, simplemente, derogada. El sistema

estadounidense se decidió por la primacía de la Constitución en lugar de la primacía de las leyes, pero con la particularidad que la Corte Suprema se arrogó la competencia exclusiva para interpretar la Constitución. Los criterios de la Corte son absolutamente obligatorios, y todos los jueces y tribunales del país deben de inaplicar una ley cuando consideren que es contraria a la Constitución. Ejercen estos jueces y tribunales un poderosísimo control difuso de la constitucionalidad.

México, por su parte, se inclinó también, por la primacía de la Constitución sobre las leyes, pero sus mecanismos de protección a la Constitución han sido mucho menos eficaces que en los Estados Unidos. Por una parte, absurdamente adopta íntegramente el artículo VI, sección 2 de la Constitución estadounidense en nuestro artículo 133, creando con ello el control difuso, pero por otra parte, todo un mecanismo de leyes secundarias no permite operarlo. Además, aliado de un eficacísimo juicio de amparo que sólo protege de la inconstitucionalidad de una ley al quejoso amparado, no contamos con adicionales mecanismos para que, en ciertos casos, una ley pueda declararse como inconstitucional con efectos *erga omnes*; es decir, para todos los gobernados.

México no aceptó el dogma europeo de un Congreso de la Unión soberano, pero

**tampoco cuenta con instrumentos poderosos para proteger a su Constitución Política Federal contra leyes francamente inconstitucionales.** Los jueces y tribunales federales y los locales, en su caso, no están facultados para inaplicar esas leyes cuando consideren que violan a la Constitución.

El juicio de amparo en nada perdería su envidiable estructura constitucional. si al lado de él, que únicamente protege al **quejoso amparado, se crearan instrumentos dentro de la Constitución que permitieran protegerla eficazmente contra leyes inconstitucionales, encomendándole a la Suprema Corte de Justicia la declaración de su inconstitucionalidad con efectos generales.** Definitivamente, la fracción II del artículo 105 constitucional no podrá cumplir con esta importantísima función.

Ventajas de crear en México un Tribunal Constitucional **incorporado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En México estamos muy lejos de contar con un gobierno de los Jueces, y además no sería lo deseable con seguridad. Lo más conveniente sería incorporar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Tribunal Constitucional, parecido a los tribunales constitucionales de Alemania y de España.

¿Cuáles serían las ventajas fundamentales de ese Tribunal? En primer término,

**conservaríamos nuestra tradición judicialista,** al incorporar a este Tribunal dentro de la Suprema Corte y, por consiguiente, la totalidad de sus sentencias serían resoluciones formales y materialmente jurisdiccionales. Segundo, el Tribunal Constitucional dictaría sus sentencias con efectos *erga omnes*, lo que le permitiría ejercer una verdadera y real protección a la Constitución. Esta defensa, al constituir una eficaz protección constitucional, produciría el poderoso efecto de salvaguardar la primacía de la Constitución sobre las leyes. Tercero, el Tribunal Constitucional **110 examinaría hechos concretos como** sucede con el juicio de amparo, en que siempre y sin excepción hay una persona implicada. El Tribunal Constitucional solamente examinaría la supuesta o real incompatibilidad de la norma de una ley con una expresa y concreta norma de nuestra Constitución. sin hacer juicios políticos, estos únicamente le corresponden al Congreso.

Nuestra Suprema Corte de Justicia, cuando declara la inconstitucionalidad de una ley por medio del Juicio de amparo, no está compitiendo contra el Congreso de la Unión o contra las legislaturas de los estados, pues los efectos de esa inconstitucionalidad solamente se circunscriben al quejoso amparado. En estos casos, la Suprema Corte protege al quejoso y de manera indirecta a la Constitución misma. En cambio, si se creara un Tribunal Constitucional dentro

de la Suprema Corte, las declaraciones de inconstitucionalidad por parte de este Tribunal Constitucional tampoco estarían compitiendo contra el Poder legislativo, sino que lo estarían Complementando. No entraría este Tribunal al estudio de un caso concreto con la implicación de una persona afectada en sus garantías individuales, sino que simplemente analizaría los supuestos abstractos y generales de la norma constitucional y de la ley, para decidir si la última está en discrepancia con la Constitución.

Una vez resuelto que si existe contradicción entre las dos normas abstractas y generales, se opta por la primacía de la Constitución sobre la ley. Aquí hay una protección directa a la Constitución, pues la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma legal produce su derogación, salvándose con ello a la Constitución.

"Para Kelsen -nos dice Garcia de Enterría- el poder legislativo se ha dividido en dos órganos: uno, el Parlamento, titular de la iniciativa política, que es el legislador positivo; otro, el Tribunal Constitucional, que elimina para mantener la coherencia del sistema las leyes que no respetan el marco constitucional".

El Tribunal Constitucional que estamos proponiendo para México, seguiría las líneas fundamentales del original austríaco, pero con la modalidad de que dicho Tribunal formara parte de nuestra Suprema Corte de Justicia. Garcia de

Enterría, hoy en día el más grande administrativista de España. hace una alusión a esta idea de Kelsen, que vale la pena transcribir.

"El fracaso del sistema weimariano (se refiere a la Constitución de Weimar de 1919, en Alemania) de justicia constitucional (especialmente visible en el famoso juicio de 1932. sobre el llamado golpe de Estado del Reich contra Prusia de Von Papen, legitimado en las Ordenanzas presidenciales autorizadas por el famoso art. 4 de la Constitución), llevó a la República Federal Alemana surgida de esta segunda postguerra, sensibilizada por la perversión del ordenamiento jurídico cumplida en el nazismo, a adoptar, aunque con variantes sumamente importantes, el sistema kelseniano. La Constitución italiana de 1948 hace la misma opción, a la que Calamandrei presta su autoridad técnica".

Graves riesgos por la inaplicación de un buen número de normas de la Constitución mexicana

En efecto, la influencia de Kelsen (con seguridad el más genial jurista del siglo XX) fue determinante para la creación de los actuales tribunales constitucionales en el mundo. Sobre la base de las experiencias de estos tribunales, fundamentalmente del austríaco, del alemán, del italiano y del español, podríamos crear el nuestro adoptándolo

a nuestro desarrollo judicialista, pero sí con la clara pretensión de que tuviera una gran eficacia la protección de la constitución contra leyes inconstitucionales.

El punto medular, la columna vertebral de todo este estudio es, simplemente, considerar a la Constitución mexicana como la única Ley Suprema. La cuestión no es tan fácil como a primera vista parece. Nuestro artículo 133 le da ese valor normativo de rango superior. Pero por otra parte, ¿basta esa simple declaración para considerar que la norma constitucional es realmente la suprema? Teóricamente sí, pero en la práctica una ley federal o local francamente inconstitucional, prevalece sobre la misma Constitución. Deja de prevalecer cuando la ley es derogada, o cuando a una persona determinada se la ha amparado contra una ley inconstitucional.

El problema es realmente muy serio, pues mientras una ley inconstitucional no haya sido derogada, se seguirá aplicando a todas las personas que encajen en el supuesto normativo, inaplicándose solamente al quejoso amparado.

Esto nos lleva a afirmar con seguridad que nuestra Constitución en muchísimos supuestos no es aplicable por sí misma, sino que depende de la legislación ordinaria, legislación que en algunos casos está viciada de inconstitucionalidad,

prevaleciendo sobre la misma Constitución.

Pero este no es el único problema de inaplicación de la Constitución. Si revisáramos cuidadosamente su texto observaremos que una gran cantidad de garantías sociales, de algunas garantías individuales y derechos orgánicos e institucionales importantísimos, son de imposible aplicación mientras no entre en auxilio de la Constitución el legislador federal, principalmente. En una importante cantidad de derechos del gobernado y de instituciones creadas por la Constitución, su aplicación y su vida efectiva, el propio texto fundamental se las encargó al Poder Legislativo. Pues bien, al no cumplir el legislador con esta encomienda del Constituyente, la Constitución en cuanto a estos Derechos y estas instituciones simplemente no existe, no tiene eficacia alguna.

Aquí estamos ante un problema muy distinto al de una ley inconstitucional. Aquí estamos en presencia de una inaplicación de un derecho o de una institución constitucional simplemente porque no pueden aplicarse por sí mismos, al depender de una ley que les venga a dar vida. En el primer caso, la norma constitucional es inaplicable porque prevalece la ley, y el juez o tribunal no puede inaplicar esta última, pues le está prohibido ejercer el control difuso. En el segundo caso, la norma



constitucional es inoperante e ineficaz en virtud de que su aplicación depende del legislador. Los dos problemas son absolutamente distintos, pero al final de cuentas el resultado es el mismo: la inobservancia de la Constitución.

Por ejemplo, el párrafo tercero del artículo 115 constitucional dispone "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga (el subrayado es nuestro)..." . Más adelante, en los párrafos cuarto y quinto vuelve a hacer referencia a "la ley". Por supuesto, que en estos casos el 115 está haciendo referencia a leyes de los estados, pues solamente las legislaturas locales podrán legislar para los casos de desaparición de ayuntamientos.

Pues bien, ya sabemos que los estados no cuentan con una ley específica en materia de suspensión y desaparición de ayuntamientos, y que a pesar de ello se suspenden y se declaran desaparecidos una gran cantidad de ayuntamientos. A primera vista podría decirse considerarse correcto que se suspendan y declaren desaparecidos ayuntamientos sin necesidad de una ley estatal por el puro efecto de la aplicación de la fracción I del artículo 115 constitucional. Sin embargo, no lo es por lo siguiente: por el simple hecho de que esta fracción, si

bien prevé el caso de suspensión y de desaparición de ayuntamientos, es omisa sobre las causas que pudieran justificar tales suspensiones y desapariciones de ayuntamientos. Al no señalarlas ¿cómo pueden suspenderse y desaparecerse ayuntamientos?

El artículo 115 le ha dejado a la legislatura de los estados reglamentar mediante una ley estos supuestos, sólo que dichas legislaturas no han reglamentado la fracción I de este artículo, produciéndose con ello un doble problema. Primero, se suspenden y desaparecen ayuntamientos con fundamento en la fracción I sin que ésta precise y delimite las condiciones para tales suspensiones y desapariciones, pues esos requisitos, prevé la fracción 1, deberán quedar establecidos en una ley reglamentaria de la fracción I del 115. Segundo, se declaran las suspensiones y desapariciones con base en criterios no legales, y además, las legislaturas de los estados coadyuvan a la aplicación incorrecta de la fracción I del 115. Pero las legislaturas no solamente toleran la incorrecta aplicación constitucional, sino que además desobedecen un mandato expreso de la Constitución que les ordena la expedición de una ley a fin de precisar los requisitos, condiciones y procedimientos indispensables para la suspensión y desaparición de ayuntamientos.

Son muy numerosas las remisiones que la Constitución hace a leyes federales y a leyes de los estados a fin de que pueda

aplicarse una norma constitucional. Este exceso de remisiones no ha sido estudiado por los constitucionalistas mexicanos, ni tampoco ha merecido la atención del Poder Judicial Federal. El problema es realmente grave, pues no se trata de que se expidan o no *más* leyes federales y locales, sino de que una gran cantidad de normas constitucionales simplemente no pueden aplicarse, pues su aplicación depende de futuras leyes. Esto simplemente significa que el Constituyente Permanente crea una norma constitucional, pero al condicionar su aplicación a una futura ley del legislador ordinario, deja en manos de éste el enorme poder y la gran decisión de que la norma constitucional se aplique o no, pues su aplicación depende de la ley y no de la norma constitucional misma. En estos casos, nuestra Constitución está compartiendo el depósito de la soberanía con el Poder Legislativo, lo que significa un enorme retroceso en nuestro constitucionalismo.

Propuesta de reforma al artículo 133 constitucional y la razón fundamental para ello.

Kelsen expresó magistralmente que soberano es solamente el pueblo y que dicha soberanía está depositada en la Constitución. Por ello, ningún poder constituido es, ni puede ser, soberano. Solamente que cuando la norma constitucional deja su aplicación al legislador ordinario, en tanto convierte a la ley en el medio para ejecutar la norma constitucional, resta una enorme

fuerza a la Constitución, en su grave demérito, y en cambio otorga al legislador un poder de soberanía que no le corresponde.

Estamos simplemente analizando la importancia para México de la supremacía constitucional. No existe en nuestro orden político y jurídico un principio de mayor importancia que éste, que en su mínima expresión significa que la Constitución es la única Ley Suprema y que todas las demás leyes le están subordinadas. Esta idea es importantísima, pues se trata, *nada* menos, de depositar la soberanía en la Constitución y no en el Poder Legislativo. Si aceptamos que las leyes que emanan de la Constitución y los tratados son, junto con la Constitución la Ley Suprema de toda la Unión, tal y como lo prescribe nuestro artículo 133, le estaremos otorgando a las leyes "emanadas" y a los tratados el mismo rango jerárquico que al Texto Fundamental. Esto significa que no solamente la Constitución sería la depositaria de la soberanía, sino que también lo serían las Leyes "que emanen de ella" y los Tratados. Y esto, por supuesto que no es posible, pues la soberanía solamente está depositada en la Constitución en ninguna otra norma.

Otorgarles supremacía a las leyes emanadas de la Constitución, como lo pretende el artículo 133, implica un doble problema: primero, tal supremacía en realidad no existe y no podría existir, por las razones que más adelante expon-dremos; y segundo, esa supremacía

reduciría el total valor de la Constitución. Si las leyes son igual de supremas que la Constitución ¿cuál sería el documento rector del orden jurídico nacional? En el sistema jurídico mexicano la supremacía de las leyes emanadas de la Constitución simplemente no existe. Y si existiera ¿cómo es que hay el amparo contra leyes? Se argumentaría en contrario, que el amparo contra leyes se da precisamente porque en algunos casos las leyes son inconstitucionales y al apartarse de la Constitución ya no emanan, pues, de ella. En este caso nosotros contestaríamos: entonces, sólo para el quejoso que recibió el amparo y protección de la justicia federal la ley resulta inconstitucional. ¿Y para todos los que no solicitaran el amparo, la ley sí es perfectamente constitucional? Esto nos llevaría al absurdo de admitir que una ley emanada de la Constitución es en algunos casos Ley Suprema de toda la Unión porque así lo establece el artículo 133; y otras veces, esa misma ley no es Suprema (aunque sólo lo sea para el quejoso, en virtud del principio de relatividad de la sentencia de amparo), porque así lo determina el Poder Judicial de la Federación. En que quedamos, pues: ¿Es la Constitución o es el Poder Judicial Federal el que decide la supremacía de una ley? Otro argumento más: ¿Por qué razón, una ley puede ser impugnada ante los tribunales federales y, en cambio, ninguno de los artículos de la Constitución puede impugnarse por el mismo medio? (por medio del amparo o por medio de una acción de inconstitucionalidad).

Equiparar en rango jerárquico a las leyes emanadas de la Constitución con la Constitución misma es muy peligroso. En primer término, es pretender que el legislador ordinario tiene el mismo peso soberano que el Poder Constituyente o que el Constituyente Permanente. Recordemos, que el legislador ordinario (el Congreso de la Unión) es un poder constituido y que en cambio el Poder Constituyente es el fundador de la Constitución y el creador de los Poderes constituidos. El Congreso de la Unión no es soberano, como tampoco son soberanos los Poderes Ejecutivo, y Judicial de la Federación. Soberano es sólo el pueblo, y la soberanía del pueblo mexicano quedó depositada en la Constitución de 1917 por el Poder Constituyente. Veamos, pues, que la diferencia es enorme entre el Constituyente y el legislador ordinario. El primero funda la Constitución y el segundo es creado por ella. ¿Entonces, de dónde deducimos que una ley emanada de un legislador ordinario, es decir, de un poder constituido, tiene igual rango que la propia Constitución, que fue emanada del Constituyente y que crea a los poderes constituidos, como creó al legislador ordinario?

Una de las tesis esenciales de este trabajo es proponer la derogación del artículo 133 constitucional, por ser una norma inoperante y trastocadora de nuestro orden jurídico nacional, por lo que sugiero el siguiente contenido a este precepto: **Esta Constitución es la única Ley Suprema de los Estados**

Unidos Mexicanos. Las leyes federales, las leyes de los estados, las leyes para la jurisdicción del Distrito Federal, los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado y todas las disposiciones administrativas están subordinados a ella, debiendo acatarla en todos sus términos. Entre las distintas leyes no hay superioridad alguna, ni por motivo de jurisdicción, pues al ser expresión de la voluntad general, gozan del mismo rango jerárquico, ajustándose a las competencias que esta Constitución establece para cada una de las distintas jurisdicciones. Sus disposiciones constituyen normas jurídicas con operatividad y eficacia plenas, vinculando a las instituciones públicas y a los ciudadanos con las mismas.

Si la soberanía residiera en el Poder Legislativo no tendría ningún sentido la existencia del juicio de amparo contra leyes, pues las leyes, siendo de igual rango que la Constitución, nunca podrían ser inconstitucionales al gozar ambas normas de la misma calidad de expresión soberana. Y por supuesto, vemos que esto no es así. La totalidad de instituciones y de procedimientos que existen en nuestro país para revisar y controlar la constitucionalidad de las leyes es, precisamente, porque se trata de proteger la supremacía constitucional contra cualquier ley que la contravenga. y esto es así, porque nuestro sistema

no acepta la soberanía del Poder Legislativo (federal o local). pues la soberanía solamente está radicada en el pueblo y depositada en la Constitución.

Inglaterra no cuenta con una Constitución escrita y, en teoría, el Parlamento inglés es soberano, como lo fue también en la III República francesa. Por ello, sus leyes fueron inmunes a cualquier tipo de control. Ahora, en Francia, la situación es distinta.

Solamente en los países que cuentan con una Constitución escrita y rígida, es posible que las leyes puedan ser controladas para determinar su constitucionalidad. Si no existiera una Constitución escrita, no podría ser posible examinar si la leyes o no constitucional, pues no habría la posibilidad de estudiar una relación comparativa en que apareciera la oposición y contraste entre una norma y la otra. Igualmente, si la Constitución no fuera rígida, sino flexible, la norma constitucional y las leyes tendrían el mismo procedimiento para su formación, lo que las vendría a poner en igualdad de rango, pudiendo ser superior una a la otra, simplemente siguiendo el principio de que la ley posterior deroga a la anterior.

La Constitución le encomienda al Poder Judicial de la Federación el control de la constitucionalidad de las leyes. La influencia del sistema estadounidense.

Nuestra Ley Suprema le ha encomendado al Poder Judicial de la Fe-

deración el control de la constitucionalidad de las leyes federales (orgánicas, reglamentarias y ordinarias), y de las leyes de los estados (también orgánicas, reglamentarias y ordinarias). Ya sabemos que el control de la Constitución puede ser encomendado a un órgano político o a uno judicial, contando nosotros con el órgano de control judicial, como una herencia directa del sistema estadounidense. En efecto, el sistema de revisión de constitucionalidad de las leyes se originó en los Estados Unidos. La Constitución de 1787 no lo consideró de manera expresa, pero el Tribunal Supremo lo crea para Estados Unidos y para el mundo en 1803, gracias a una sentencia del gran juez y Presidente de ese Tribunal John Marshall, al fallar en ese año el caso *Marbury vs Madison*.

William Marbury era un juez de paz y James Madison era el Secretario de Estado con el Presidente Jefferson. Por cierto, Madison había sido el Secretario del Constituyente de Filadelfia y, posteriormente, junto con Hamilton y con Jay escribió una serie de artículos periodísticos pidiendo el apoyo a su recién elaborada Constitución. Estos artículos recopilados en un solo documento son conocidos con el nombre de *The Federalist* (El Federalista). Más tarde, el mismo Madison (el de la sentencia que lleva su nombre y coautor de *El Federalista*) llegó a ser Presidente de los Estados Unidos.

Sobre este particular es necesario estudiar a fondo la magistral ejecutoria

del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, John Marshall. Al fallar el caso *Marbury vs Madison*, Marshall incorpora al Derecho estadounidense las ideas de Hamilton, de tal forma que, con esta y otras ejecutorias, Marshall llegó a ser el segundo autor más importante de la Constitución de 1789, después de los constituyentes. El vínculo entre El Federalista y la obra jurisprudencial de Marshall, lo señala en los siguientes términos Joseph Story, otro insigne comentarista de la Constitución de Estados Unidos: "El Federalista comentó y explicó los objetos y alcance ordinario de estos poderes y funciones (del gobierno nacional): El razonamiento maestro de Mr. Marshall lo ha seguido hasta sus últimos resultados y consecuencias, con una precisión y claridad que se acercan en cuanto es posible a una demostración matemática". Comentario Abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América; trad. española; México, 1879; prefacio, pp. XII).

La histórica sentencia de *Marbury vs Madison* del juez John Marshall

Por la importancia del voto *Marbury vs Madison*, que pronunció Marshall en 1803, transcribimos la parte en que su autor traza magistralmente el sistema de una Constitución rígida y escrita, como es la de Estados Unidos: "Que el pueblo tiene derecho original para establecer para su futuro gobierno, los principios que en su opinión mejor logren su propia felicidad, es la base sobre la cual todo el

sistema americano ha sido erigido. El ejercicio de ese derecho original, requiere un gran esfuerzo, que no puede ni debe ser frecuentemente repetido. En consecuencia, los principios así establecidos, se estiman fundamentales. y como la autoridad de los cuales emana, es suprema y no puede obrar con frecuencia, la intención al establecerlos es de que sean permanentes.

"Esta voluntad original y suprema, organiza al Gobierno y asigna a sus diversos departamentos sus poderes respectivos. Puede marcarse un alto ahí o bien establecerse ciertos límites que no pueden ser propasados por ninguno de dichos departamentos.

"El gobierno de los Estados Unidos encaja dentro de la última descripción. Los poderes del Legislativo quedan definidos y limitados; y para que esos límites no puedan ni equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución. ¿Con qué objeto se consignan tales límites por escrito, si esos límites pudieran en cualquier tiempo sobrepasarse por las personas a quienes se quiso restringir? La distinción entre gobiernos de poderes limitados y los poderes ilimitados, queda abolida si los límites no contienen a las personas, a las cuales les han sido impuestos y si lo prohibido y lo permitido se equiparan. Este es un razonamiento obvio para no dejar lugar a dudas y lleva a la conclusión de que la Constitución controla a

cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el Legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común.

"Si el primer extremo de la alternativa es la verdad, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución, no es una ley; si el segundo extremo de la alternativa es el verdadero, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. Ciertamente que todos aquellos que han elaborado constituciones escritas, las consideran como la ley fundamental y suprema de la nación y, en consecuencia, la teoría de todo gobierno de esa naturaleza tiene que ser que una ley del Congreso que repugnara a la Constitución, debe considerarse inexistente. Esta teoría, por su esencia misma, va imbebida en una Constitución escrita y, en consecuencia, este Tribunal tiene que considerarla como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad. No puede, pues, perderse de vista al seguir considerando el problema que se estudia.

"Si una ley del legislativo, contraria a la Constitución, es nula, a pesar de dicha nulidad ¿puede obligar a los tribunales a obedecerla o a ponerla en vigor? O, en otras palabras, a pesar de que no es ley ¿constituye una regla que tiene los mismos efectos que si fuera ley? Esto equivaldría a desechar de hecho lo que ya ha sido establecido en teoría y a primera vista parecería una cosa tan

**absurda**, que ni siquiera se prestara a discusión. Sin embargo, merecerá aquí ser estudiada con mayor atención.

"Indudablemente, es de la competencia y del deber del Poder Judicial, el declarar cuál es la ley. Quienes aplican la regla a casos particulares, necesariamente tienen que establecer e interpretar esa regla. Si dos leyes están en conflicto una con otra, los tribunales tienen que decidir sobre cuál es la aplicable. Así, una ley se opone a la Constitución; si tanto la Ley como la Constitución, pueden aplicarse a determinado caso, en forma que el Tribunal tiene que decidir este caso, ya sea conforme a la ley y sin tomar en cuenta la Constitución, o conforme a la Constitución haciendo a un lado la ley, el Tribunal tiene que determinar cuál de estas reglas en conflicto rige el caso. Esto es de la verdadera esencia del deber judicial.

"Si pues los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y la Constitución es superior a toda ley ordinaria del Legislativo, entonces la Constitución y no tal ley ordinaria, tiene que regir en aquellos casos en que ambas serian aplicables.

"Así, pues, aquellos que desechan el principio de que la Constitución tiene que ser considerada por los tribunales como Ley Suprema, quedan reducidos a la necesidad de sostener que los tribunales deben cerrar los ojos con relación a la Constitución y mirar únicamente a la ley ordinaria.

"Esta doctrina daría por tierra con el fundamento mismo de toda Constitución escrita. Establecería que una ley que de acuerdo con los principios y la teoría de nuestro gobierno, es completamente nula, sin embargo, en la práctica es completamente obligatoria. Establecería que si el Legislativo hiciera aquello que le está expresamente prohibido, este acto a pesar de la prohibición expresa, en la realidad de las cosas produce efectos. Sería darle al Legislativo una omnipotencia práctica y real. al mismo tiempo que aparentemente se restringen sus poderes dentro de límites estrechos. Equivale a establecer límites y declarar al mismo tiempo que esos límites pueden ser traspasados a placer".

Es realmente impresionante toda la argumentación de Marshall sobre la supremacía de la Constitución en relación con las leyes. Desde esta sentencia histórica quedó grabado en fuego en el constitucionalismo estadounidense el derecho del Poder Judicial Federal para apreciar la contradicción de la norma legal con la norma constitucional, y quedó también grabado que en todos estos casos sería nula la ley para mantener la supremacía de la Constitución.

Se debe a John Marshall el sistema de revisión, por parte del Poder Judicial, de la constitucionalidad de las leyes. Pero es necesario tener presente que la Constitución de 1787 fue marcadamente judicialista.

Su artículo III declara expresamente: "El Poder Judicial de los Estados Unidos corresponderá a una Suprema Corte, y a los tribunales que de tanto en tanto el Congreso haya ordenado y establecido". Después, en la sección II de este mismo artículo, se consigna: "El Poder Judicial se extenderá a todos los casos, por ley o equidad, que se susciten de acuerdo con esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos...". y por su parte, el artículo VI sección 2, vincula a los jueces con la Constitución.

La totalidad de las constituciones en México han sido escritas y rígidas, siguiéndo el modelo de la Constitución de Filadelfia de 1787

La Constitución de Estados Unidos es, y fue desde su origen, una Constitución escrita, rígida, y federal. Siendo federal, era muy previsible que se presentaran en el futuro discrepancias entre las leyes federales y las de los estados, y de las leyes federales con la Constitución de los Estados miembros de la Unión Americana. La Constitución federal se decide por un Poder Judicial Federal capaz de conocer todos los casos de derecho y de equidad que se plantean al amparo de su texto, y de las leyes de los Estados Unidos. La marca judicialista es de origen, pero su poderoso desarrollo es creación de la Corte Suprema a partir de 1803 con la Sentencia Marbury vs Madison.

Nuestra Constitución mexicana de 1824, es también una Constitución escrita,

rígida, y federal, como la estadounidense. y también se decide por la creación de un Poder Judicial de la Federación, residenciándolo en una Corte Suprema de Justicia, en tribunales de Circuito, y en juzgados de Distrito (art.123). Es muy importante destacar que la parte final del punto sexto de la fracción V del artículo 137 de nuestra Constitución de 1824, le otorgaba a la Corte Suprema de Justicia (asi la denominó) atribuciones para conocer, entre otras cosas.; y de las infracciones de la Constitución...". atribuyéndole también facultades para "Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre otros y los de los estados..." (fracción IV, del art.137).

Las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836, en su Ley Quinta, crea El Poder Judicial de la República, y en su artículo 10. declara que el Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia. La fracción XIV del artículo 12 de esta Ley Constitucional Quinta, le otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad de "Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de Justicia".

Nuestra Constitución de 1857, en el artículo 92 deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales de Distrito y de Circuito. El artículo 97



confiere atribuciones muy amplias a favor de los tribunales de la Federación, entre ellas, conocer de acuerdo a su fracción 1, "De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales". Además, el artículo 101 los facultaba para resolver las controversias "Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales", también podían resolver las controversias "por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados" (fracción 11), las producidas "por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal" (fracción III).

La Constitución de 1857 fue francamente judicialista y con la clara pretensión de defender a la Constitución contra los embates de leyes y de actos de autoridades federales y locales que pretendieran violentarla y contravenirla. Nuestra Carta de 1917 refrendó la decisión judicialista, adoptada firmemente por el Constituyente del 57. Pero, además, ha venido mejorando en los últimos ochenta años el sistema judicial de protección a la Constitución, no solamente contra las leyes y actos inconstitucionales, sino que ha ensanchado las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral, en acciones de inconstitucionalidad y como máximo árbitro en las disputas de poder entre los órganos del Estado mexicano.

La sentencia de *Marbury vs Madison* del Juez Marshall creó el verdadero sistema judicial estadounidense. La Constitución de Estados Unidos, aún hoy, no contiene ninguna facultad expresa para que la Corte Suprema pueda decidir, en caso de conflicto de normas, cual es la que debe prevalecer. En cambio, nuestra Constitución sí le otorga a nuestra Suprema Corte ese tipo de facultades. El que nuestro constitucionalismo haya adoptado en sus textos este avance se debe a que nuestros constituyentes adoptaron, entre otras sentencias, el criterio sustentado en *Marbury vs Madison*.

En esta sentencia, decía Marshall que es obligación de la Corte "decir cual sea el Derecho", y que si una ley estaba en oposición a la Constitución la Corte debía "determinar cual de estas normas en conflicto rige el caso. Ello es de la propia esencia del deber de los jueces". Consideraba este juez que, si la Constitución es superior a cualquier ley ordinaria del legislativo (recordemos, que en Inglaterra se considera soberano al Parlamento), debía de ser ésta y no la Ley ordinaria la que debía regir el caso en el que ambas son aplicables. "Entonces, aquellos que contradicen este principio... subvertirían el fundamento mismo de todas las **constituciones escritas**".

En 1803, fecha en que Marshall dictó esta sentencia, prevalecía el principio de que "una Ley posterior deroga a la an-

terior", herencia directa del sistema judicialista inglés, que desconocía el sistema de una Constitución rígida. El sistema inglés, sin Constitución escrita y, por lo tanto, flexible, no comprendía que una norma constitucional posterior pudiera derogar a una ley anterior.

Marshall argumentó que si se da un conflicto entre una ley y una norma de la Constitución debe prevalecer ésta; aun cuando la ley sea anterior en el tiempo. Este argumento nació de la esencia de la Constitución de 1787 que no solamente es escrita, sino también, rígida; rigidez que atribuye a la norma constitucional una prevalencia sobre la ley que siempre es flexible.

El control constitucional de las leyes en los Estados Unidos no deriva de una facultad expresa de su Constitución, sino de un poder implícito, tal y como Marshall lo sostuvo. En cambio, la Constitución mexicana si declara a este control constitucional de las leyes como una facultad expresamente conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Nuestros constituyentes sabiamente recogieron el criterio de Marshall y lo incorporaron a nuestro texto como facultad expresa:

En *Marbury vs Madison* el gran juez Marshall expresamente declara que "la Constitución es superior a cualquier ley ordinaria del Legislativo". Para los jueces y para los tribunales de los

Estados Unidos la idea de que la Constitución es superior a toda ley del Congreso federal o de los estados, constituye la verdad legal más sagrada y el dogma jurídico más incuestionable. y cuando en ese país se estudia el artículo VI, sección 2, lo único que ellos deducen es que el Derecho federal es superior al Derecho de los estados, creando con esta argumentación la cláusula de la supremacía nacional, que consiste en darle primacía al Derecho federal sobre el local. Esta cláusula arranca de Hamilton, para quien lo importante era salvaguardar el espíritu de la Unión, al conferirle al gobierno federal las facultades necesarias para la grandes tareas nacionales. Si leemos con detenimiento a Hamilton en *El Federalista* descubrimos su fuerte inclinación a favor del gobierno federal.

En cambio, en México, en febrero de 2000, todavía hay constitucionalistas que al interpretar nuestro artículo 133 constitucional, que es una copia del VI, sección 2, del estadounidense, aún pretendan darle a las leyes que emanen de la Constitución el rango de Ley Suprema, junto con nuestra Carta Fundamental, rango absolutamente injustificado a la luz de la historia constitucional de Estados Unidos y de México; así como de la moderna Teoría de la Constitución.

Antes de terminar este capítulo, deseo hacer algunas consideraciones de los modelos de control de la constitu-

cionalidad de las leyes en el sistema inglés, en el estadounidense y en el mexicano.

En Inglaterra hay un único rango de leyes: todas tienen la misma jerarquía, incluyendo, por supuesto, lo que en esa nación se entendería como verdaderas leyes constitucionales. En Gran Bretaña no existe formalmente una Constitución escrita y rígida, sino una serie de leyes fundamentales, que al ser flexibles, permiten que la ley nueva derogue a la anterior. A primera vista pudiera pensarse que Inglaterra, dada la flexibilidad de las leyes y el carácter de soberano que se le otorga a su Parlamento, resulta indispensable la creación y el funcionamiento de un poderoso mecanismo de control de constitucionalidad de las leyes, al no tener una Fundamental, que norme la actuación de las ordinarias. Pero por supuesto no es así, sino que, paradójicamente, sucede lo contrario, el Reino Unido tiene la más rica tradición legal que cualquiera pudiera imaginar. El inicio de los modernos derechos y libertades del hombre se han concebido y defendido en Inglaterra durante siglos enteros.

Los conceptos de libertad, de propiedad, de buen gobierno, de democracia, de justicia en el conflicto de intereses privados, son forjados e instrumentados en la vida diaria inglesa de una manera admirable. No concibieron una Ley Fundamental rígida y escrita, como algo in-

dispensable para su vida política y civil, pero sí, en cambio, a lo largo de los siglos fue el Parlamento inglés aprobando una serie de leyes fundamentales, que materialmente constituyen su Derecho Constitucional escrito.

Ningún país en el mundo ha tenido el respeto reverencial tan grande y tan manifiesto por sus leyes fundamentales como lo ha tenido y tiene Inglaterra. El pueblo británico tiene un sentimiento muy vivo y muy profundo por sus valores constitucionales, lo que produce un modelo de ausencia de control de constitucionalidad de las leyes en sentido formal. El Parlamento inglés es altamente cuidadoso de no aprobar alguna ley que pudiera violentar el vivo y profundo sentimiento popular de reverencia por sus valores constitucionales. Consciente de su espíritu soberano, y como soberano que realmente lo es, cuida muchísimo de no restarse el mismo soberanía por la aprobación de leyes contrarias a sus valores histórico-constitucionales.

No pensemos que en Inglaterra la supremacía del Parlamento fue una cuestión históricamente incuestionable. Nada de eso, más bien, esta supremacía Parlamentaria aparece al final del desarrollo de su *COMMON LAW*. Paradójicamente, en Inglaterra se vive un real Parlamento soberano, pero también, una profunda vida judicial. Antes de que quedara asentada la supremacía parlamentaria, los jueces y

los tribunales ingleses durante siglos afirmaron en sus sentencias el Derecho que ellos tenían para considerar como nulas las leyes del Parlamento, que violaban el espíritu del *COMMON LAW*. Para los ingleses, el *COMMON LAW* ha representado la construcción progresiva de un sistema de Derecho, inspirado en su tradición histórica de alcanzar y conservar los valores de la libertad y de la justicia.

El juez inglés Coke, en 1610, sostuvo en el *BONHAM CASE*: "Y aparece en nuestros libros, que en muchos casos, el *COMMON LAW* controlara las leyes del Parlamento y a veces juzgara que son completamente nulas: pues cuando una Ley del Parlamento es contra el común Derecho... el *COMMON LAW* la controlará y declarará ser nula tal ley".

Por su parte, el juez inglés Hobart, al fallar el caso *Day versus Savadge*, en 1615, sostuvo: "Incluso una ley del Parlamento, hecha contra la equidad natural.... es nula en si misma, pues *JURA NATURAE SUNT INMUTABILIA*, y son *LEGES LEGUM*".

Pero a partir de 1688, el Derecho inglés empezó a inclinarse por otorgarle una poderosa fuerza al Parlamento. Son muy ilustrativas las consideraciones del juez Willes al fallar el caso *Lee versus Bude and Torrington junction rail way*, en 1871. "Los jueces no nos sentamos aquí como tribunal de apelación del Parlamento.... sino como servidores de la Reina y del

legislativo ¿Hemos de actuar como supervisores de lo que ha sido hecho por el Parlamento con el consentimiento de la Reina, Lores y Comunes? Niego que exista tal autoridad. Si una ley es **incorrecta**, **toca** al legislativo corregirla por medio de su derogación; pero, mientras exista como ley, los tribunales han de obedecerla".

El más importante tratado sobre el Derecho de Inglaterra, es la obra, *Comentarios on the laws of England*, de Sir William Blackstone's, escrita de 1765 a 1769. Esta obra ejerció una poderosa influencia en el sistema legal de los Estados Unidos, y por supuesto, en México por la influencia que ha tenido sobre nosotros el Derecho estadounidense.

El Libro I de la obra de Blackstone lleva el subtítulo de "*OF THE RIGHTS PERSONS*" (Los Derechos de la Persona), pero en realidad hace un estudio del Derecho Público de su país. Si lo leemos detenidamente advertiremos que para este gran jurista (el más importante en la historia de Inglaterra), al igual que para el pueblo inglés, no existía una distinción entre la Constitución (que para ellos era el gobierno) y el sistema de leyes y derechos. Para ellos, gobierno, leyes del Parlamento, y en conjunto su *COMMON LAW* era una misma cosa. Para Gordon S. Wood, "EVERY ACT OF PARLAMENT WAS IN A SENSE PART OF THE CONSTITUTION AND ALL LAW, CUSTOMARY

AND STATUTORY, WAS THUS CONSTITUTIONAL" a la vez Wood citando a un comentarista contemporáneo, observaba que en Inglaterra "THE TERMS CONSTITUTIONAL AND UNCONSTITUTIONAL, MEAN LEGAL AND ILLEGAL" (Los términos constitucional e inconstitucional significan legal e ilegal).

La obra de Blackstone, como lo afirma Stanley N. Katz, fortaleció el sistema jurídico inglés a mediados del siglo XVIII, pero irónicamente, a los colonos ingleses en América, les quedó claro que su sistema de Derecho resultaba insuficiente en el nuevo territorio que habitaban. Los colonos comprendieron que los argumentos de Blackstone contra el Derecho a la revolución, descansaban en la fé que tenía en el Parlamento, y de que George III no se equivocaría, pero aproximadamente en 1765, fecha en que este jurista publicó el primer Libro de sus Comentarios, su opinión ya era muy difícil de sostener. Las trece colonias en territorio americano hicieron a un lado el gran sistema jurídico inglés fortalecido por Blackstone, y en los siguientes once años, hasta 1786, fecha en que se reúne el Constituyente en Filadelfia, fueron construyendo una visión diferente a la de su gran compatriota inglés sobre lo que debería ser un gobierno constitucional.

Pero como acertadamente observa Stanley N. Katz la final ironía, sin embargo, es a favor de Blackstone, en virtud de que al establecerse la nueva

nación en 1789, el pueblo y fundamentalmente los juristas de esa nueva nación, empezaron a estudiar, cada vez con mayor interés, los Comentarios de Blackstone como un modelo para el nuevo sistema democrático de la nueva República americana.

Si queremos realmente comprender a fondo los principios constitucionales fundamentales de nuestra Constitución, tanto en los derechos y libertades de los gobernados, como en los principios básicos de nuestras instituciones públicas, la división de poderes y en el régimen federal, es indispensable que conozcamos a fondo los principios de la Constitución estadounidense de 1787. Pero a la vez resulta que la cabal comprensión de esta Constitución no es posible sin el conocimiento del sistema jurídico de Inglaterra, que le atribuye un valor y un rango muy elevado a la ley, que es muy distinto al de Estados Unidos y al de México. El concepto de Constitución es muy distinto en Inglaterra que en los Estados Unidos.

Derecho del Parlamento, derecho de los jueces, derecho de la Constitución. El sistema de Inglaterra, el de Estados Unidos y el de México

Para los ingleses, los jueces tienen una alta dignidad y son los que pusieron los cimientos de su Derecho, su sistema jurídico no es un Derecho de los jueces, sino más bien es un Derecho del Parlamento. Pero no es un Derecho de

las leyes, entendiendo a éstas como en América las conceptualizamos, pues en Inglaterra son la expresión más acabada de la soberanía, al ser su Parlamento verdaderamente soberano. Las leyes de su Parlamento rarisima vez son injustas, pues son el resultado de respetar toda una tradición histórica que recoge lo mejor de su sistema jurídico. En muchos sentidos, cada ley de su Parlamento forma parte de su Constitución, entendida ésta, como su sistema jurídico fundamental. Inglaterra no tiene una Constitución escrita como documento rector, pero sí tiene leyes, algunas muy antiguas, que junto con las actuales, forman un sistema jurídico fundamental, emanado de su historia y de su Parlamento, que es su Constitución.

Nuestro sistema constitucional es muy distinto al sistema de Inglaterra, pues se basa en el sistema estadounidense que se decidió por un documento político fundamental escrito y rígido: La Constitución. Además este sistema distinguió entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos; también instituyó la división de poderes y estableció un sistema muy claro para proteger la supremacía de la Constitución a cargo del Poder Judicial, dotado de los poderes suficientes, fundamentalmente a partir de 1803 con motivo de la sentencia *Marbury vs Madison*, para obligar al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a mantenerse en los límites autorizados por la Constitución. Igualmente, y esto es sumamente

importante, le otorgó al Tribunal Supremo la competencia exclusiva para interpretar la Constitución y para aplicar coactivamente a los poderes constituidos y a los gobernados las sentencias al respecto. Todos estos fundamentos del sistema constitucional estadounidense fueron incorporados por las constituciones mexicanas.

El sistema jurídico de los Estados Unidos, tiene como base fundamental a su Constitución de 1787 y a las enmiendas a la misma. Pero en estricto sentido, su Derecho no es el Derecho de su Constitución, sino el Derecho del Tribunal Supremo. En los Estados Unidos si existe un Derecho de los jueces, constituido por el Tribunal Supremo o Corte Suprema a través de sus doscientos años de existencia. Por supuesto que Estados Unidos es un país de leyes, pero fundamentalmente es un país de Derecho de la Corte Suprema. El artículo VI, sección 2, de su Constitución establece el control difuso, lo que significa que el control judicial no está concentrado en un solo tribunal, "sino que todo juez -afirma Pereira Menuat- es competente para inaplicar en todo o en parte una ley alegada ante él en el curso de un pleito. Esto quiere decir que:

1. - "No existe un control previo a la entrada en vigor de la ley, como algunos habían propuesto durante los debates constituyentes (se refiere a los de Filadelfia en 1787) y como suele existir en algunos modelos continentales.
- 2.- "Los efectos de la declaración de

**m**constitucionalidad no son *erga omnes* sino sólo para el concreto litigio en cuestión. Por tanto, en puridad no se trata de una declaración formal de anticonstitucionalidad de una ley o de parte de ella, sino simplemente de que el tribunal no la aplica al caso planteado, lo cual no impide que pueda ser aplicada a otro diferente en el cual no resulte anticonstitucional. Obviamente, cualquier otro juez o tribunal puede opinar de otra manera, siendo el Supremo (se refiere a la Corte Suprema) el que unifica los criterios. Pero aunque no exista declaración formal y absoluta de inconstitucionalidad es fácil comprender que, si el Tribunal Supremo reitera en su jurisprudencia la inconstitucionalidad de una norma, al cabo del tiempo los efectos prácticos poco se diferenciaron de la anulación formal".

El gran jurista mexicano Ignacio I. Vallarta en su obra "El Juicio de amparo y el Writ Habeas Corpus", publicado en México en 1881, afirma que está "la Justicia Federal,.. armada del poder moral que la Constitución le confiere, en nombre de la soberanía nacional,..". Para Vallarta queda claro que la Constitución se expresa en nombre de la soberanía nacional. "No se necesita tener profundos conocimientos de la legislación constitucional de los Estados Unidos -esclarece Vallarta-, para saber que en ese país el Poder legislativo no tiene la omnipotencia del Parlamento inglés: lejos de eso, la división de poderes

que la Constitución establece y las restricciones que impone a cada uno de ellos, limitan sus facultades hasta el punto que el Congreso federal y las legislaturas de los estados sólo ejercen una pequeña porción del poder soberano". Sobre este particular, el constitucionalista norteamericano Thomas M. Cooley sostuvo en 1878: "La soberanía reside en el pueblo (se refiere a la soberanía del pueblo de Estados Unidos), y las legislaturas creadas por él ejercen sólo un poder del que son depositarias, poder que se les ha confiado con bien definidas restricciones". Abunda sobre el tema Vallarta: "Y si bien el Parlamento ejerce autoridad judicial en Inglaterra, no sucede lo mismo con el Congreso en los Estados Unidos, porque la Constitución ha cuidado de dividir el poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de modo que cada uno obre solo en la esfera que le es propia, teniendo la prohibición de invadir las atribuciones que pertenecen a los otros".

Vallarta, admirablemente explica las radicales diferencias entre los sistemas jurídicos de Inglaterra y de los Estados Unidos. Diferencias que debemos conocer a fondo para poder apreciar el sitio exacto que ocupa nuestra Constitución como norma jurídica fundamental. Escribe Vallarta: "De esta radical diferencia que sobre este punto existe entre las constituciones inglesa y norteamericana, se deduce una importantísima consecuencia. En donde, como

en Inglaterra, la soberanía se ejerce por un cuerpo de poder ilimitado, la ley, expresión de la autoridad soberana, es obligatoria, aunque modifique algún principio constitucional, aunque está en pugna con él, porque esa ley deroga tal principio en lo que la contradiga, en lugar de ser la ley nulificada por él; pero en donde el Poder Legislativo, como en los Estados Unidos, está encerrado dentro de ciertos límites, no pudiendo nunca su voluntad prevalecer sobre la Constitución, la ley que a ésta sea contraria, lejos de ser obligatoria, es inconstitucional y nula". Al respecto el jurista norteamericano Thomas M. Cooley afirma: "En Inglaterra las cuestiones constitucionales se discuten en el Parlamento.... supuesto que una vez que éste declara su voluntad, ella es la ley final; pero en América, después que la legislatura ha votado una ley resolviendo una cuestión constitucional, hay generalmente un derecho de apelación a los tribunales, cuando se trata de ejecutar esa ley. Porque la voluntad del pueblo, tal como está declarada en la Constitución, es la ley final, y la voluntad de la legislatura solamente es ley cuando esté en armonía o al menos no contradice la Constitución que es tan obligatoria para el Cuerpo Legislativo como para el ciudadano".

Ya bien decía Vallarta que, en los Estados Unidos, el sistema constitucional confiere a los tribunales las

facultades suficientes para poder declarar nula una ley que chocara en contra de algún precepto constitucional, pudiendo estos tribunales dejar a dicha ley sin aplicación en los casos que juzgara convenientes. Y nos aclara Vallarta que esto se debía no al hecho de que el Poder Judicial fuera superior al Poder Legislativo, sino porque los tribunales están obligados a obedecer a la Constitución. Thomas M. Cooley en su obra *A TREATISE ON THE CONSTITUTIONAL LIMITATION*, escrita en 1878, dejó perfectamente claro este punto. Refiriéndose al Poder Judicial y al Poder Legislativo de los Estados Unidos, dijo: "ellos constituyen dos departamentos del Gobierno, iguales en dignidad, siendo cada uno de ellos supremo en el ejercicio de sus funciones propias..... y sin estar sujeto a la inspección del otro.... porque esto sería invadir ajenas funciones, cosa que la Constitución prohíbe.... Los tribunales pueden declarar inconstitucionales y nulas las leyes en ciertos casos; pero esto no porque el Poder Judicial sea superior en grado o dignidad al Legislativo, sino.... porque teniendo que declarar cual es la ley en los casos que juzga, está obligado a obedecer de preferencia a la ley suprema, cuando alguna otra viene a ponerse en conflicto con ella. La misión de los tribunales no es juzgar de las leyes, sino hacerlas efectivas, y solamente cuando el Poder Legislativo traspasa el límite de sus



facultades constitucionales, ellos pueden considerar la ley como no obligatoria. Y ejerciendo esta alta **autoridad**, los jueces no tienen la suprenaciam judicial, ellos no **hacen más** que obedecer la voluntad del pueblo. Si una leyes así declarada nula, no es porque los jueces puedan ejercer intervención alguna sobre el Poder Legislativo, sino porque ella es contraria a la Constitución, y porque la voluntad del pueblo en ésta declarada (por supuesto, en la Constitución), es superior a la de sus representantes, expresada en cualquier otra ley".

"En la jurisprudencia constitucional norteamericana -afirma Vallarta- está establecido que la Suprema Corte de los Estados Unidos es el juez final de toda cuestión constitucional que asuma un carácter judicial, aunque esa cuestión surja y se ventile en los tribunales de los estados. La ley que organizó allí el Poder Judicial federal (se refiere Vallarta a la ley de 4 de septiembre de 1789.- **STATUTES AT LARGE OF THE UNITED STATES**) dispuso que la Suprema Corte conociera por medio del *WRIT OF ERROR*, de todas las causas o procesos, aun fallados por los **más** altos tribunales de los estados, cuando el litigio hubiere versado sobre la validez de un tratado, ley o autoridad ejercida bajo el poder de los Estados Unidos, y la decisión haya sido contraria a esa validez, o cuando se haya disputado la validez de una ley o autoridad ejercida bajo el poder de un

Estado, por creerla contraria a la Constitución, tratados o leyes de los Estados Unidos, y la sentencia haya sido favorable a la validez. Así se ha creído asegurar la supremacía de la Ley Fundamental que los jueces de todos los estados están obligados a hacer cumplir, no obstante las disposiciones en contrario que pueda haber en sus constituciones o leyes: así se ha querido proteger la jurisdicción nacional, y evitar las colisiones entre las autoridades federales y locales. A la Suprema Corte de Justicia federal se llevan, pues, todas las cuestiones constitucionales judiciales que ocurren en toda la Unión, y ella pronuncia la última palabra, decidiéndolos como supremo intérprete de la Constitución".

y al comparar Ignacio L. Vallarta (el Presidente de mayor prestigio en la historia de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación) el sistema estadounidense con el nuestro, argumenta: "No es necesario decir que en México el Poder Legislativo tampoco tiene la omnipotencia del Parlamento inglés, porque aquí hemos adoptado el sistema constitucional americano, que encierra a cada uno de los poderes supremos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dentro de ciertos límites que les está vedado franquear. Basta citar el art.50 de nuestra Constitución, concordado con el 40, el 72, el 85, el 90, el 117, etcétera. (se refería Vallarta a la Constitución de 1857), para dejar a esa verdad puesta

fuera de toda discusión. Mas aunque nosotros hemos adoptado esos principios fundamentales de la ley ~~norteamericana~~, no lo hemos seguido en la organización que ha dado a su Poder Judicial, porque si bien nuestra Suprema Corte tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes cuando se trata de su aplicación a casos especiales, esto no se hace por el sistema de revisión de las sentencias de los tribunales locales establecidos en los Estados Unidos por medio de los *WRIT OF ERROR, CENTIORARI*, etcétera., sino en ~~otra~~ forma muy diversa, y en virtud de los recursos de amparo, competencia, etcétera. Es conveniente determinar con más precisión las diferencias que hay en este punto en la legislación de los dos países" .

Con seguridad, la diferencia más importante entre el sistema de Estados Unidos y el de México para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad de las Leyes que se presenten en sus tribunales, estriba en las competencias que en nuestro país le otorga la Constitución a los tribunales de la Federación en el artículo 103. Dicha norma jurídica establece: "Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1.-Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; 11.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y 111.- Por leyes o actos

de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Este artículo tiene su antecedente inmediato en el 101 de la Constitución de 1857. Es una norma de protección de las garantías individuales, que no tiene antecedente en el Derecho estadounidense, pues la Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas no contienen una disposición semejante.

Si en México un juez o un tribunal de algún estado o del Distrito Federal pretendiera juzgar sobre la constitucionalidad de una ley (federal o local) o de un tratado internacional, no podría hacerlo por falta de una competencia expresa. La Constitución de 1857 no se la otorgaba, como tampoco la de 1917. Los artículos 103, 105 Y 106 de nuestra actual Carta otorgan competencia expresa y exclusiva al Poder Judicial de la Federación para conocer de problemas de inconstitucionalidad de leyes. En cambio, los jueces y tribunales de los estados en la Unión Americana sí tienen competencia para inaplicar una ley que consideren inconstitucional, pues esta competencia se las confiere su Constitución en el artículo VI, sección 2, en lo que se conoce como "control difuso de la Constitución".

En los Estados Unidos, por medio del *HABEAS CORPUS*, los jueces y tribunales son competentes para juzgar sobre la constitucionalidad de leyes

federales y locales, situación imposible en Inglaterra, pues ya sabemos que en ella el Parlamento es soberano y "lo que el Parlamento hace, ninguna autoridad sobre la tierra puede deshacer".

En México la Suprema Corte de Justicia es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley federal o de una ley de algún estado, mediante el juicio de amparo. En estos casos, la sentencia de amparo que declare inconstitucional una ley solo lo es para el quejoso amparado y continuará siendo válida para las demás personas. Estas facultades no están consignadas en la Constitución estadounidense y mucho menos en el Derecho inglés.

Las recientes reformas y adiciones al artículo 105 constitucional prevén en su fracción II que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca "De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución".

Estas acciones de inconstitucionalidad no tienen precedente en los sistemas estadounidenses e inglés. Inclusive, estas acciones de inconstitucionalidad se separan radicalmente del principio tradicional de la relatividad de las sentencias de amparo, en virtud de que las resoluciones de la Suprema Corte de **Justicia sobre estas "acciones", tienen la fuerza de "declarar la invalidez de las normas impugnadas"**.

Resulta de la mayor importancia destacar que la Constitución de Estados Unidos, por disposición del artículo VI, sección 2, obliga a los jueces de todos los estados a acatarla, "pese a las normas en contrario de la Constitución o las leyes de cada estado". Estamos en presencia de un artículo constitucional poderosísimo, pues por medio de él se ejerce el control difuso, pudiendo los jueces inaplicar una ley cuando la consideres contraria a la Constitución.

México adopta en su artículo 133 constitucional esta parte del artículo VI del texto estadounidense. Adopción inadecuada y contraria a nuestro régimen de control constitucional de las Leyes. El sistema inglés tampoco cuenta con una disposición parecida a la de la Constitución de Estados Unidos.

En México, a pesar del artículo 133, los jueces de los estados no pueden inaplicar (como si es posible en los Estados Unidos) las leyes de sus estados que consideren se apartan de la Constitución o de las leyes federales o tratados, tal y como lo establece el artículo 133. Nada de esto es posible para los jueces de los estados, porque el único facultado para interpretar a la Constitución es nuestra Suprema Corte de Justicia. Y en relación a las leyes federales y tratados, tampoco pueden hacerlo, en virtud de que la Constitución contiene la jurisdicción federal y la local perfectamente delimitadas. Y en caso de conflicto, de acuerdo a nuestro texto (artículos 103, 104, 105,

106, 107) la única institución competente es el Poder Judicial de la Federación.

En un sentido muy estricto, en Inglaterra se da un Estado de Derecho con base en leyes, pues el Parlamento es soberano. En los Estados Unidos el Estado de Derecho se basa en los criterios de la Corte Suprema. En México se da un Estado de Derecho que está fundado en la Constitución. Recordemos que nuestra Constitución de 1917 ha experimentado en los últimos ochenta años más de cuatrocientas reformas y adiciones. Esto significa que nuestra azarosa historia política nos ha obligado a incorporar en ella las conquistas más relevantes en materia de libertades y derechos individuales, así como las logradas en materia social, política e institucional.

En muchos sentidos el pueblo mexicano tiene un mayor amor, respeto y esperanza por su Constitución Política, que el pueblo estadounidense. La razón es muy simple. En los Estados Unidos las grandes conquistas constitucionales se han obtenido en primer lugar por los criterios de la Corte Suprema. Este Tribunal ha sido el verdadero creador de su Derecho Constitucional. En cambio, en México, las grandes conquistas sociales, políticas y de derechos fundamentales de las personas se han obtenido de la Constitución Política. En México, el verdadero creador de su Derecho Constitucional ha sido el Constituyente, al incorporar en ella los grandes avances institucionales y de una democracia con libertad.

---

# Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano

---

*Ricardo Uvalle Berrones*

## Introducción

**E**l 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, interde-

pendientes, 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 supervivencia 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 supervivencia 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 considerarse 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, y 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 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 resultaran 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 contestarios, 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. 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 (Hirschlun, 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 Heróles, 1985:THIII) 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 encau-**zados 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 localizado 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 con 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 movilizandando 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.

Tomando en cuenta los fundamentos constitucionales del Estado mexicano, ha sido la administración pública la organizaciones 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 -empre-

sarios, 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 la 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 de

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 sobredilatación 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 expropiaron 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 llegan 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 *ji* 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 ciudadanía 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 reajustes incesantes. El Estado mexicano tiene ante sí 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 Ginner, 1996: 15). En este sentido, la formación y el desarrollo de capacidades implica 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 sistema de rendición de cuentas; 8) alentar la aplicación de políticas sectoriales en materia de bienestar social; 9) estimular

la cultura de la gestión pública; 10) nutrir la calidad de las instituciones y 11) diseñar e implantar 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 las responsabilidades 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 obliga 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 aludir 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 los 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 y el nuevo 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 interorganizativas, y 5) 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 de 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 ésta 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 la 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 como 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 implantación 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 culminarla 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 com-

petencia 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). *Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores

Alcántara Sáenz, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.

Córdova, Amaldo (1995). *La revolución en crisis*, México, Editorial Ciel Y Arena

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, Venezuela

- Cunill, Nuria (1997). **Repensado lo público a través de la sociedad**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad
- De Leen, Lind. (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
- Oror Yezkel (1994). "El profesionalismo en el arte de gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, Cemrcet Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 1
- Dror, Yezkel, (1996). **La capacidad de gobernar**, México Fondo de Cultura Económica
- Fukuyama, Francis (1990). *El fin de la historia*. Barcelona. Editorial Planeta
- Purubote, Eirik Ysvetzer 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 public action**, 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 Oceano
- Majone, Giandomenico (1997). **Mediación, persuasión y argumentación en la formulación de las políticas**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Elección Política y Gobierno. coordinador Mauricio Merino
- North, Douglas (1994). **Estructura y cambio en la historia económica**, Madrid. Alianza Editorial
- Pimentel, Cesar Certes (1998). **La reforma gerencial del estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales**, México, Revista Prospectiva, núm. 11
- Popper, Karl (1993). **Misericordia del historicismo**, Madrid Alianzas 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 ultraradical y los ineludibles de la Nueva España**, México, UNAM
- Reyes Heróles, 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 preecio democrático de México**, 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**. Relevance del tecto. p...eu.t.1. México, Editorial Plaza y Valdes



---

# Los nudos históricos de la administración pública

---

*José Juan Sánchez*

Prohemio

**E** La administración pública como actividad humana, objeto y fenómeno real, es tan ancestral como la aparición de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad.' Por su parte, la ciencia administrativa es una de las disciplinas más antiguas, debido a que su origen se remonta al principio del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanzas científicas de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado." La ciencia administrativa comenzó a ser practicada desde 1727 y en 1729 se publicó el primer libro de texto de su enseñanza.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio, aunque la improvisación ha provocado que nuestra disciplina se haya extraviado, al grado que algunos consideran que carece de pasado y su objeto de conocimiento del rigor de una ciencia. En estos procesos de extravío se encuentran las ciencias camerales que son el capítulo perdido de las ciencias

sociales.' "El cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista".'

Puede afirmarse que la administración pública como ciencia nace en el siglo XIX, presidida de antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a la era cristiana. La disciplina, a la que Bonnin llamó ciencia de la administración, fue fundada en 1808 mediante su obra *Compendio de los principios de administración*, que tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República francesa, creada por la Revolución.

Sin embargo, la ciencia de la administración pública tiene su origen moderno en 1887 con el *Estudio de la Administración* de Woodrow Wilson, obra que tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establecer la integración

de una ciencia de la administración.' Se cumple más de un siglo del origen de la administración pública moderna y dentro de este proceso de formación histórica y teórica, como parte de las herencias de su pasado ancestral todavía existen "nudos históricos" que no le han permitido consolidar su desarrollo como campo de estudio.

Por ejemplo, ya en la década de los sesenta R. S. Parker había declarado el fin de la administración pública por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva: "ninguna ciencia puede ser identificada por ese título", por no ser una disciplina intelectual coherente que se establezca como pensamiento sistemático.' Las declaraciones de Parker tuvieron una airada respuesta de Gerald Caiden. En primer lugar, Caiden muestra que la administración pública no puede ser desconocida como ciencia si en el momento de la crítica no se califica como tal, sino como disciplina intelectual. En segundo lugar, existe "...confusión entre el estudio del objeto y su contenido. El estudio de la Ciencia política no produce necesariamente políticos prácticos: ¿por qué el estudio de la administración pública podría producir administradores profesionales? (...) La administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico".' Parker más que criticar el objeto y los métodos de la administración pública, lo hace sobre los profesores e investi-

gadores de la disciplina que cultivan." Incluso se ha dicho que la administración pública, un objeto de estudio sin definición ni identificación, ha derivado, como preocupa a Waldo, en una materia sin disciplina. 10

En este contexto de ideas, el presente artículo pretende analizar a la administración pública en sus dos acepciones: 1) una área de investigación intelectual, una disciplina o estudio (administración pública) y 2) un proceso o actividad que tiene como propósito administrar los asuntos públicos (administración pública). 11 Esta doble connotación permite examinar a nuestra disciplina abarcando, en primer lugar, el estudio del objeto como ciencia de la administración pública y, en segundo, como objeto de estudio vinculado a la actividad misma de la administración pública.'? En este doble proceso de conformación -estudio del objeto y objeto de estudio- en el que la Administración pública se ha desarrollado, existen por los menos seis "nudos históricos" -el epistemológico, el científico, el multidisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo- que al mismo tiempo que la nutren y la revitalizan con aportaciones a su campo de estudio, le han impedido construirse como una ciencia plena, autónoma e independiente. En la medida que estos "nudos históricos" puedan ser destrabados y superados con investigaciones creativas e innovadoras nuestra

disciplina de estudio podrá consolidarse **como ciencia para el próximo milenio**. Al finalizar, se confronta el debate en torno al futuro de la administración pública en dos vertientes: como ciencia **en desarrollo o bien, como ciencia fragmentada**.

### I. El objeto de estudio de la administración pública

La evidencia histórica demuestra que existe una disparidad entre el objeto de estudio y el desarrollo del estudio del objeto en la administración pública." El objeto de estudio de la administración pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo de consolidar las diversas formas que adoptaron como polis, ciudades-estados, imperios, reinados y como estados-nación. Con diversos nombres, idiomas, lenguas y jeroglíficos, los administradores públicos del pasado dejaron evidencias históricas de la forma en que realizaban sus tareas para engrandecer la figura del rey, emperador, califa, sultán o gobernante con el que trabajaban. La administración pública existe como objeto y fenómeno *real*, desde los albores de las primeras civilizaciones.

En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples, el jefe o gobernante, quien detenta el poder, es

capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno." Por la complejidad de las propias actividades las funciones deben ser compartidas o **delegadas, consecuentemente surgen los primeros administradores u organizadores** para desempeñar funciones bajo la dirección del líder. Los primeros funcionarios públicos se dividen en tres clases: 1) en la cima los gobernantes o manipuladores del poder; 2) al centro los directores o administradores, quienes se ocupan de la realización de los mandatos de los gobernantes; y 3) abajo la numerosa clase inferior de trabajadores y esclavos que están a cargo del trabajo productivo de la comunidad. En general, el administrador público figura en el nivel medio.

En todas las etapas y formas de organización el funcionario es el subordinado del poder imperante, ya sea que se trate de un jefe, rey, cuerpo colectivo, gran sacerdote, magistrado, líder militar, legislador o jefe ejecutivo. No es el que manipula el poder, sino el especialista en dirección y administración." Por ejemplo, en las ciudades sumerias existía el *patesi* o *ensi* quien, como príncipe y sacerdote asociado, ejecutaba la voluntad del dios al cual estaban dedicadas la ciudad y las tierras. Era el administrador de todas las actividades diversas del diminuto Estado. Por su parte, en el imperio persa existió

un funcionario llamado *sátrapa* o "protector del reino". Los *sátrapas* eran seleccionados generalmente de la familia real o de la nobleza persa. Contaban con un secretario que supervisaba sus actividades y actuaba como una vinculación entre él y el gobierno central.

En este sentido, la invención de la escritura se encuentra ligada al desarrollo del objeto de estudio de la administración pública. El sello cilíndrico es el primer artículo administrativo que se utilizaba para salvaguardar posesiones; era un primer adelantado de la firma personal. No obstante, la primera forma de escritura fue pictográfica; se representaba por una serie de líneas firmes similares a las hechas en piedra. Los sumerios llegaron a tener quinientos sesenta signos, que representaban una sílaba o palabra. El trabajo del escribano requería de paciencia y de habilidad. Por ejemplo, la biblioteca real de Asurbanipal, rey asirio, llegó a tener veintiséis mil tablillas. En Egipto la invención de los papiros facilitó enormemente el progreso de la organización. Con la hoja del papiro tuvo lugar una de las pocas invenciones fundamentales en la administración. En China la invención del papel y la tinta contribuyen enormemente a las actividades administrativas de los escribanos. Sin embargo, para algunos estudiosos de la administración pública, ésta surge desde muy antiguo:

"Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de administración. Este sencillo acto tiene las dos características básicas de lo que llamamos actualmente administración. Hay un designio -trasladar la piedra- y hay acción cooperativa, varias personas que emplean la fuerza combinada para realizar algo que no podía hacerse sin esta combinación. En su más amplio sentido, el concepto de administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes".

Es muy aventurado encontrar en este acto los antecedentes remotos de nuestra disciplina; es en las civilizaciones que dejaron restos de su grandeza histórica donde encontramos la conformación del objeto de estudio. La administración pública ha tenido una expresión institucional e histórica que se remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones de Egipto, Roma, China e India, es decir, hace cinco mil años." Gladden sostiene que en Egipto existían varias esferas de la administración pública, entre las que destacan:

- 1) la corte y la familia real que se ocupaban de la administración del Estado, los servicios de aprovisionamiento y la organización ceremonial;
- 2) la máquina productiva de la nación que requería de una planeación estatal extensiva en la esfera de la ingeniería

hidráulica; 3) el servicio del culto a la muerte, que con el tiempo se convirtió en un programa colosal de construcción de pirámides y otras edificaciones; 4) las áreas gubernamentales locales que incluían una vasta delegaciones de poderes ejecutivos y 5) la conducción de las relaciones con el exterior, que se extendía desde las prácticas normales de la diplomacia, hasta la imposición de la orden imperial."

Por su parte, en la Roma imperial para intentar solucionar los males arraigados en la administración pública, se habían establecido ciertos tribunales especializados para hacer frente a los crímenes y fechorías oficiales. Hacia el año 149 a.e, había sido introducido un tribunal *quaestio de repetandis* para ocuparse de los excesos impuestos por los gobernadores de las provincias, mientras que durante el curso de los siguientes 50 años se crearon también el tribunal *quaestio de ambitu* para considerar los casos ilegales en solicitud de votos para un cargo y soborno, y otro *quaestio de peculatu* para juzgar los casos ligados con el mal uso y el desfalco de los fondos públicos."

Asimismo, en el Imperio tardío romano se encontraban en la cima las cabezas de la administración, algunas de las cuales tenían carácter ministerial, que incluían al perfecto del pretorio, los contadores de las tesorerías, el jefe de

las oficinas y el cuestor del palacio. Además, estaban los funcionarios importantes de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores. Cada uno de los altos funcionarios de las administraciones central y local tenían su cuerpo de oficiales que trabajaban en las *scrinia* separadas. Las cabezas de departamento eran asistidas por directores o asistentes, con títulos tales como *proximus*, *secundarius*, *melloproximus*, *comtularius* o *adjutor*. Las carreras militares se asimilaron a las carreras administrativas, por lo que los funcionarios civiles usaron el *cingulum* o cinturón como si fueran soldados. Los funcionarios civiles retirados se clasificaban como soldados retirados o *veterani*.

En la antigua China, alrededor de 2000 a.c., se atribuyen muchos adelantos administrativos importantes a la dinastía Shun, incluso la utilización de exámenes para probar la capacidad para la promoción.<sup>20</sup> La lista de sus nueve ministros muestra la composición de la administración pública china: 1) Si *k'ung*, el canciller; 2) *Hou Tsi*, Señor del mijo; 3) Si *T'u*, jefe de las escuelas; 4) Shi, juez supremo; 5) *Kung Kung*, director de obras; 6) *Yu*, jefe del bosque; 7) *Ch't Tsung*, jefe de ritos; 8) *Tien Yo*, jefe de música y 9) *Na Yen*, jefe de

comunicaciones. En el libro de historia se señalan ocho objetivos que deben cumplir los gobiernos: i) alimentación; ii) comodidades; iii) sacrificios; iv) provisión de trabajo; v) acceso a la educación; vi) penalización del crimen; vii) huéspedes y, viii) el ejército. La multiplicidad de tareas públicas indica la existencia de una administración pública extensa. Las tres virtudes de los gobiernos son: justo, fuerte e indulgente, exigiéndose más o menos severamente de acuerdo con el estado del reino en un periodo determinado.

En la India, con el apoyo de un consejero Kautilya Chanakya, quien se convirtió en visir, Chandragupta erigió en poco tiempo un reino en Afganistán y el Indostán, probablemente tan poderoso como cualquiera de su época." El gobierno era despótico debido a que el rey detentaba un poder ilimitado, pero tenía un consejo de notables facultados para legislar, regular las finanzas y asuntos exteriores y nombrar a todos los funcionarios de Estado más importantes. Las ciudades estaban gobernadas por grandes comisiones, las aldeas por el jefe o por un *panchayat* o consejo de cinco. Había un sistema complejo de cortes legales para administrar un sistema de justicia extremadamente severo, con el Consejo real a la cabeza y el rey como corte final de apelación. Se dice que el *Arthashastra*, escrito por Kautilya, un tratado sobre política y el más antiguo trabajo que se conoce,

puede ser comparado con *El Príncipe* de Maquiavelo.

"La administración pública actual es el reflejo perfecto (oo.) de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos". En suma, toda historia es necesariamente una historia administrativa" y por lo tanto, es indispensable que mediante el conocimiento histórico sea posible replantear o redescubrir el objeto de estudio de la administración pública, más que reinventarlo. El gobierno no necesita ser reinventado, tiene existencia propia desde la antigüedad y sus enseñanzas primero como arte y después como ciencia lo demuestran.

#### 11. El estudio del objeto de la administración pública

La construcción del estudio del objeto de la Administración pública ha transitado desde la antigüedad, dejando constancia en el *Arlasasra*, los *Espejos de Príncipes*, las Ciencias Camerales, en particular en los estudios de la Ciencia de la Policía, las aportaciones de Alemania y Francia, hasta llegar a los Estados Unidos con la publicación del artículo de Woodrow Wilson en 1887. No es obra de la casualidad, sino que el estudio del objeto de la administración pública tiene un carácter histórico al igual que la propia evolución del Estado. El

estudio de la administración pública estaba prácticamente olvidado o se efectuaba sólo circunstancialmente; por ello, hoy en día la administración pública no puede ser entendida como "una **nueva área, sino como un nuevo interés** en un viejo objeto al que nuevas técnicas que han sido desarrolladas en poco tiempo, pudieron ser aplicadas".<sup>24</sup>

Las obras sobre el estudio de la administración pública con antecedentes más remotos son los *Arthasastras* indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los *Arthasastras*, el de Kautilya, los estudiosos han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos *Arthasastras* escritos con anterioridad, entre otros se cita a Brihaspati, Vislaksha y Parasana." Kautilya señala "la subsistencia de la humanidad es llamada *Artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política". El *Arthasastra* es un manual del arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas por las que se puede conseguir y conservar el poder.

Por su parte, los árabes, caso único en la ciencia de la administración al crear

**unacorriente ininterrumpida durante diez siglos**, produjeron los *Espejos de Principes*, notables obras político-administrativas para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería." El fundador del *adab* -un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia- es Ibn Muqafa quien escribe el *Espejo de Principes* llamado *Adab mayor*. De similar contenido el libro *Noticias esenciales* de Ibn Autaiba (828-889), escrito para los funcionarios de la administración insuficientemente preparados para las prácticas administrativas. Asimismo, los *Cuatro Discursos* de Arudi Samarqandi escrito en 1161, explica las artes relativas a la función administrativa. Debe añadirse la trilogía de obras, el *Libro de Qabus* de Kai Kaus (1082), *Libro del gobierno* de Nizám al Mulk (1092) y *Consejos para los reyes* de Al Gazali (escrito entre 1058 y 1111); la primera consiste en un programa político para la formación integral del rey; la segunda es un notable tratado de administración musulmana y la tercera una disertación filosófica sobre la política y la administración de los reyes.

Cabe señalar que en el Estado absolutista también existieron los Consejeros de Príncipes, quienes redactaban memorias secretas dedicadas al análisis de la situación prevaleciente en el

Estado. El contenido de las memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo accesible a los soberanos.<sup>28</sup> Una de las más célebres memorias reservada a los príncipes fue *el Testamentopolítico* de Melchor Von Osse, que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Otra obra es la *Secreta política* de Jorge Obrecht, un Consejero de Príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo mencionado. Sin duda el gran ideólogo del principado absolutista fue el consejero de príncipes, Luis VonSeckendorff(1626-1692), quien con su obra *el Principado alemán* permite que los secretos dejen de ser ocultos para ser conocidos por los súbditos. Todo está listo para que en el siglo XVIII el cameralismo se transformara en las ciencias camerales."

Entre los precursores del cameralismo se encuentran von Osse (1506-1556) y Jorge Abrecht (1547-1612), así como los fiscalistas Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder (muerto en 1663). Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), escriben en 1713 y 1716 sus obras antes de que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727. Precisamente en ese año, Federico Guillermo I, rey de Prusia, decidió establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos

del Reino: la profesión en Economía, Policía y Cameralística. La enseñanza de las ciencias camerales tuvo dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1689-1732), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia como fueron Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) y Daniel Schreber (1733-1814). Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771)<sup>o</sup> y José von Sonnenfels (1733-1814) nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento, destacando von Justi por la importancia y las enseñanzas de sus obras.

Mención aparte merece Lorenzo von Stein, profesor alemán quien aprovechando su larga estancia en Viena para reformular las bases de las ciencias camerales en su país natal y en Austria, realiza aportaciones de efectos universales sobre la ciencia de la administración." Con su obra *La teoría de la administración*, publicada en 1865, nace en Alemania la ciencia de la administración. Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, debido a que en sus



trabajos se define claramente a la administración pública: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".<sup>32</sup>

En este contexto, puede afirmarse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto del pensamiento de Carlos Juan Bonnin en sus *Principios de administración pública*. Bonnin dice: "definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". No hay duda, son Bonnin en Francia y Stein en Alemania quienes transformaron la ciencia de la policía y a las ciencias camerales, en ciencia de la administración, y ellos deben ser considerados como fundadores de nuestra disciplina.

En el caso de la Administración Pública en Estados Unidos merece una revisión sucinta; para su estudio se divide en tres etapas: el primer periodo, "clásico" comprende desde el año de 1887 a 1944; el segundo período, de desarrollo o también llamado "político", que abarca desde la terminación de la segunda guerra mundial en 1945 hasta el año de 1963; y el tercero, de búsqueda o de "programas", a partir de 1964 hasta el

presente.?" En la primera etapa, el estudio de la administración pública se inicia en 1887 con la obra de Woodrow Wilson, *El estudio de la administración pública*, en la que situaba el estudio de aquella dentro de la Ciencia política, establecía una clara separación entre política y administración, dando nombre a la disciplina como administración pública. Posteriormente la posición de Wilson fue ampliada por dos autores, Goodnow y Willoughby. Para el primero, la actividad política consiste en verse reflejada en la voluntad estatal, mientras que la actividad administrativa debía limitarse en la simple y pura ejecución de esa voluntad. Para Willoughby, dentro de la actividad del Estado se podían distinguir dos partes: la referente a la determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos entre sí y con el poder ejecutivo, y la relativa a la organización administrativa.

A principios del presente siglo, se constituye el movimiento científico llamado "taylorismo" o de la "organización científica del trabajo". El pionero fue Frederik W. Taylor quien procedió a formular reglas para el análisis detallado y la programación de los tiempos y procedimientos de trabajo. Posteriormente, Henri Fayol formula sus cinco principios o elementos integrantes del proceso administrativo: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Por su parte, Luther Gulick, en

colaboración con Lindall Urwick, formulan los elementos integrantes de toda la administración mediante su clásica POSCORD (planificación, organización, administración de personal o *staffing*, dirección, coordinación, preparación de informes o *reporting* y presupuesto o *budgeting*). Estos autores pueden considerarse como la escuela clásica de la teoría de la organización. Urwick aplica los conceptos de *Une* y *staffy* James D. Mooney precisa los conceptos de coordinación, jerarquización y funcionamiento.

Como reacción a este movimiento que sólo consideraba los aspectos formales de la organización, surge la escuela de las relaciones humanas. Entre sus autores se encuentra Elton Mayo y Fritz I. Roethlisberger, quienes a partir de los experimentos en la fábrica Western Electric de Chicago, llegaron a la conclusión de que la productividad de los trabajadores venía condicionada por la motivación en el trabajo y por las relaciones humanas de los mismos. Chester Barnard, concibió a la organización como un sistema cooperativo consciente y coordinado que depende del equilibrio entre las aportaciones de los miembros y las recompensas que éstos reciben y en el que la autoridad tienen un papel primordial.

En el segundo periodo que se ubica después de la segunda guerra mundial

“El mito y objetivo de la eficiencia y la econotnia en el actuar administrativo iba a ser sustituido por un nuevo análisis en el que el objetivo y la perspectiva fuesen el conocimiento y la comprensión de los fenómenos humanos y políticos de la administración. La tajante separación anterior entre política y administración desaparecería”; En este periodo destacan Herbert A. Simon y James E. March, quienes dentro de la división vertical del trabajo distinguen claramente la toma de decisiones como proceso, analizando el comportamiento humano en las organizaciones y planteando la búsqueda de formas más racionales para la adopción de decisiones. A pesar de las aportaciones de estos autores, debe afirmarse que la administración pública no puede equipararse a cualquier otra organización, ya que tiene fines diferentes y por otra parte, que la organización no lo es todo en la Administración Pública como objeto de estudio y conocimiento.

El tercer periodo llamado de "programas", inicia la búsqueda de instrumentos administrativos útiles que mejoren la elaboración de las políticas públicas. Pueden distinguirse seis grandes corrientes: 1) la teoría del comportamiento; 2) la teoría de sistemas; 3) la administración comparada, 4) la Nueva Administración Pública; 5) las políticas públicas y 6) el *management* público. En primer lugar, la teoría del

comportamiento o las ciencias del comportamiento, conjunto de estudios relativos al funcionamiento en el seno de las organizaciones, son continuadoras de la escuela de las relaciones humanas y aplican las nuevas aportaciones de la psicología y la antropología. Entre sus cultivadores pueden citarse a Abraham Maslow, Chris Argyris, Rensis Likert, Douglas McGregor y Warren Benis.<sup>36</sup> En segundo lugar, la teoría de sistemas, o enfoque sistémico, supone un paso adelante al considerar a las organizaciones y todas sus funciones como sistemas, para lo cual se apoya en las aportaciones de las ciencias físicas, biológicas y sociales."

En tercer lugar, la tendencia de la **administración comparada** consiste en las aportaciones de los estudiosos norteamericanos a otros países dentro de los programas de ayuda. Esta corriente se caracterizó por la prevalencia de los aspectos y valores éticos en la implantación de los modelos de desarrollo. En cuarto lugar, en los años setenta surge un nuevo movimiento inspirado por Dwight Waldo y Frank Marini denominado la "Nueva Administración Pública" que pretendía substancialmente dar respuestas adecuadas ante los planteamientos represivos e inhumanos muchas veces del *management* público, mediante la participación administrativa, así como la búsqueda de la "equidad social", para

afrontar la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad. Este movimiento pretendía que la administración pública fuese un instrumento del cambio social y no sólo un instrumento del *status* establecido."

En quinto lugar, la *public policy* o política pública, surge por primera vez en 1951 gracias a las aportaciones de Harold Laswell, tomando un fuerte impulso en la década de los setenta y siendo una de las principales corrientes académicas de nuestros tiempos.<sup>39</sup> En sexto lugar, existe un notable desarrollo de las modernas técnicas de gestión o ciencias del *management* aplicables a la administración pública." Productos de esta corriente son la investigación de operaciones, el PERT, el presupuesto por programas, el presupuesto base cero, el análisis costo-beneficio, entre otros.

En suma, Bonnin bautizó a la ciencia de la administración tal como la conocemos, aunque ciertamente también le denominaba ciencia administrativa. En España se optó por ciencia de la administración mientras que en Francia se adoptó ciencia administrativa. En Alemania, desde los días de Stein, se le llamó teoría de la administración, en tanto en Italia se prefirió llamarla ciencia de la administración pública. Por otra parte, entre los anglosajones no se emplea ninguna de las denominaciones

mencionadas. En Estados Unidos se le llama estudio de la administración pública y en Inglaterra no existió una ciencia de la administración, sino una filosofía de la administración. Pero en todo caso, se trata de la única y misma disciplina: la ciencia de la administración."

### III. Nudos históricos de la administración pública

Como podrá apreciarse el objeto de estudio de la administración pública existe desde los albores de la humanidad, mezclado con una variedad de funciones religiosas, espirituales, sociales, económicas y de gobierno. La separación de lo público y lo privado sólo permitió que el estudio del objeto se consolidara como campo de estudio. En ese largo proceso histórico de formación, tanto la actividad vinculada con la administración pública como la ciencia de la administración, no se logró superar algunos problemas estructurales que podemos denominarlos "nudos históricos". Estos nudos se encuentran tanto en el objeto de estudio como en el estudio del objeto, como lo muestra el cuadro No. 1.

Estos "nudos históricos" han impedido responder los cuestionamientos de Caiden: "¿Debería existir un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio ¿cuál sería su enfoque o palanca principal?, ¿qué tema común liga a todas las especialidades", ¿qué límites deben delimitarse alrededor de ésta para separarla de otras disciplinas? Quizá más importante ¿debe existir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible?".

La ciencia de la administración pública ha transitado de ser *arte* a un conjunto de *técnicas* y aún no ha logrado -en más de un siglo en su etapa moderna- a consolidar el carácter de *disciplina científica* debido a los "nudos" históricos y estructurales que se lo han impedido, entre lo que se encuentran los que a continuación se analizan.

CUADRO 1	
Nudos del estudio del objeto	Nudos de estudio
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nudo epistemológico</li> <li>• Nudo científico</li> <li>• Nudo multidisciplinario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nudo jurídico</li> <li>• Nudo político</li> <li>• Nudo administrativo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### *l. El "nudo epistemológico"*

Este nudo se refiere a la teoría del conocimiento de la administración pública. Algunos autores señalan que no puede existir una teoría de la administración pública, por que no tiene el alcance teórico para sustentarse como tal. en su caso, proponen el estudio de la administración pública. "La teoría de la administración pública capitalista, está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la administración pública". "Mucho menos es posible sustentar principios generales aplicables a la administración pública, en esta discusión se enfrentaron Robert Dahl y Herbert Simon. Dahl realiza en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la ciencia administrativa," la cual se encontraba condicionada por tres factores:

1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública, en un Estado en particular, no se puede ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Añade que un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos.

2) No existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o

hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico.

3) El estudio de la administración pública **"se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricas, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello".**"

Por su parte, Herbert Simon para responder a Dahl señala que existen dos grupos sobre el problema del carácter científico de la administración pública." El primer grupo de estudiosos señala que la administración pública debe ser una ciencia aplicada y ocuparse de todos los valores e intereses relacionados con la organización administrativa. Como la eficiencia es sólo uno de esos valores, se debe cubrir la totalidad del campo de la política pública. Mientras que el segundo grupo, con el que se identificaba Simon, propone crear una ciencia pura del comportamiento humano en la organización -en particular de las organizaciones gubernamentales- para quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional y edificar una teoría más sólida sobre los cimientos de la psicología social.

En la actualidad, Robert Denhardt identifica una variedad de influencias en

la teoría de la Administración pública contemporánea como son: la teoría empírica, la teoría normativa, la teoría ética, la *public choice*, la fenomenología, la teoría crítica y la teoría psicoanalítica, así como el desarrollo de la ciencia política, el *management*, la sociología, la antropología y otras disciplinas sociales<sup>47</sup> La teoría de la Administración pública requiere establecer los límites de su campo de estudio por la diversidad de enfoques prevalecientes para construir su propia disciplina científica.

Para nuestros fines, resulta fundamental que, de una vez por todas, se defina claramente el sentido epistemológico de la administración pública, para ello podría considerarse como una ciencia aplicada en continuo desarrollo y evolución que pertenece a las ciencias sociales, tal como lo demuestra su objeto de estudio el cual ha existido desde las primeras civilizaciones de la historia.

## 2. El "nudo científico"

Este nudo consiste en la polémica sobre el carácter de la Administración Pública: arte, técnica, filosofía o ciencia. Luther Gulick señalaba que: "Actualmente la administración es más un arte que una ciencia; de hecho hay quien afirma dogmáticamente que no puede ser otra cosa. Los que así opinan no recuerdan que la metalurgia, por ejemplo, era un arte varios siglos antes de llegar a una ciencia varios factores influyeron en la con-

quista del mundo natural por las ciencias exactas, y puede confiarse en la posibilidad de controlar y conocer el mundo de los asuntos humanos de una **manera científica**".<sup>48</sup>

Leonard D. White, en su obra clásica, afirma que la administración pública es un arte que ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La construcción de las pirámides; la administración de los negocios del Imperio Romano; organizar el Estado nacional sobre el feudalismo de la Edad Media y crear ejércitos disciplinados, fueron *hazañas administrativas* tanto como políticas<sup>49</sup> Pero va más allá al señalar:

"Como la administración indudablemente es en parte un arte, seguirán ocupando un lugar importante escritos científicos, Pero puede ir convirtiéndose progresivamente en una ciencia, o por lo menos, en una ciencia limitada por diferencias culturales, logro muy de desear, ya que las proposiciones de una ciencia administrativa van más allá del alcance del sentido común".<sup>50</sup>

Por su parte, Dimock ha dicho que la Administración pública es una filosofía que tiene como principio servir al hombre. "Este libro tiene una tesis. Dicha tesis es que la administración es, más que respuestas eruditas y técnicas bien escogidas, un conjunto de ardidés. No es ni siquiera una ciencia y jamás debiera convertirse en un método rígido e invariable. Es más que un arte: es una filosofía".<sup>51</sup>

Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la administración pública, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados por tal variedad de complejidad cuantitativa y cualitativa que, práctica y teóricamente, los hechos no se repiten y, por lo tanto, son únicos, en lugar de principios lo que se ofrecen son preceptos."

"Sí como ciencia se entiende un esquema de cosas en las cuales cada aspecto particular cubierto debe tener un valor matemático, entonces la administración no es una ciencia. (...) Sí, por el contrario, se puede usar correctamente el término ciencia para aplicarlo a un cuerpo exacto de conocimientos y trabajar y practicar con base en él como pronóstico, y sí así lo aceptamos y deseamos, podemos hablar entonces apropiada y convenientemente de una ciencia de la administración".<sup>53</sup>

Un punto intermedio, señala que una ciencia enseña a "conocer" y el arte a "hacer", por ejemplo, la astronomía es la ciencia en tanto que la navegación es el arte. La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes." Mientras que una posición más conciliadora, pero

que no resuelve el problema, afirma que la administración pública tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización y descentralización, entre otros. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, para lo que utiliza la toma de decisiones, liderazgo, autoridad y motivación.<sup>55</sup>

Waldo señala que el conflicto entre si la administración pública es un arte o una ciencia "refleja la opinión general de que la administración pública tiene importantes aspectos de ciencia y arte conjuntamente. Refleja, también, sin embargo, un deseo de soslayar los problemas de definición, de conciliar los resultados cediendo de ambos lados, de proseguir con el estudio y la práctica de la administración pública, cualquiera que **esta sea**".

Puede decirse que en realidad, como objeto de estudio, la administración pública es un arte debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de una complejidad de actividades públicas, pero que en su continuo desarrollo su estudio puede consolidarse como un campo del saber científico. En

ese sentido, coincidimos con Ornar Guerrero: "...sabemos que a la administración pública la abandera una disciplina propia y exclusiva: la ciencia de la administración. Sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales". "

### 3. El "nudo multidisciplinario"

Este nudo se refiere a la diversidad de aportaciones que la administración pública recibe de otras disciplinas (economía, derecho, sociología, historia, ciencia política, y psicología, entre ellas) que la enriquecen pero al mismo tiempo la atrapan.<sup>58</sup> De antiguo, la Ciencia administrativa ha contado con las aportaciones de diversas ciencias sociales, que en su proceso de formación teórica le permitieron contar con elementos de análisis y herramientas para conocer y explicarse el ámbito de la administración pública.

La administración pública se inserta en un marco teórico determinado, precisamente por razones de orden histórico. Todo gobierno debe estar legítimamente establecido en los términos que marcan sus normas legales, de esta manera, la administración pública se liga al derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos, así, la administración pública se vincula con la economía, Todo gobierno debe resolver problemas y

conflictos sociales, por lo tanto, la administración pública se relaciona con la sociología. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina las actividades para efectuar sus propósitos, por eso la administración pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente. Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses, númos que se expresan en la arena política. Estos intereses son ideológicos, económicos y de poder, y están representados por partidos políticos, grupos de presión y órganos de opinión pública. Por tal razón, resulta difícil, cuando no imposible, separar a la administración pública de la Ciencia política.<sup>59</sup>

De las distintas fases del gobierno, hay una cuya relación con la administración pública es muy importante, se trata del derecho, que se define como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo los ideales, las técnicas y las instituciones que conforman su creación y aplicación/" A partir de la noción de que toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y, viceversa, toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos, existe una relación muy estrecha entre el derecho y la administración pública. Cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica, pero su sentido no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales. Asimismo, hay que recordar que el Derecho Público



tanto en su rama constitucional como administrativa, no explica de ninguna manera los fenómenos que suceden en la administración pública, ya que es frecuente encontrar inconsistencias al compararlo analíticamente con la realidad, toda vez que el derecho permanece ineludiblemente en el campo del "deber ser".

Por otra parte, existe una estrecha relación entre la administración pública y la economía. El sistema de producción y distribución de bienes económicos es, sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes de cualquier nación.

"En cualquier sitio y época, la eficiencia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. Ahora bien, en los países que necesitan un mejoramiento considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo. Una y otra vez la experiencia repite la lección de que es imposible efectuar reformas económicas sin basarlas en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignora esta relación, los remedios resultan efímeros y, a veces, contraproducentes. El despilfarro puede alcanzar proporciones muy grandes".

La sociología fue creada en 1839 por Augusto Comte, en su Curso de Filosofía Positiva, para definirla como la

ciencia de la sociedad. Una vez establecido legítimamente un gobierno, se enfrenta a la dificultad de responder al mandato del pueblo de manera eficaz, es decir, gobernar para toda la sociedad que está legitimando su ejercicio del poder. Por lo que, el gobierno debe conocer a la sociedad que pretende gobernar, y se vuelve necesario estudiar y definir las características de los grupos sociales que la componen. Para la administración pública, como disciplina social, la sociología es imprescindible en la explicación de su realidad y la formulación de sus prevenciones. Como cuerpo de conocimientos debidamente sistematizado, la administración pública tiene una gran deuda con la sociología. En la práctica, ningún gobierno puede gobernar si no conoce a sus gobernados.'

Como se ha visto, las distinciones con relación al Derecho, la Economía y la Sociología no pueden formularse en términos absolutos, ya que todas estas fases del gobierno se manifiestan en procesos de interacción. Ahora bien, en cuanto a la significación recíproca de la administración pública y la privada ocurre lo contrario: existe una tradición de identificación mutua. Hay que recordar que la administración pública, al cobrar conciencia de sí misma, va tomando forma como disciplina y como curso académico, al mismo tiempo la administración de los negocios hacia lo propio. En muchos aspectos las dos son

semejantes; ambas tienen conceptos y técnicas idénticas o similares; algunas se les estudia y enseña conjuntamente en las mismas universidades; "las dos **especies del mismo género**."s'

Sin embargo, las diferencias son muy marcadas: 1) el gobierno existe para servir los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve los intereses de un individuo o grupo; 2) el gobierno es, entre todas las asociaciones, la que tiene la autoridad política suprema; 3) la autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia y 4) la responsabilidad del gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder."

En el campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que "**política**" y "**administración**" son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades públicas. Un ejemplo es el artículo de Woodrow Wilson ya citado. La distinción suele basarse en que en la "política" se toman las decisiones y en la "administración" sólo se ejecutan. Tal premisa supone que: 1) los problemas de la administración pública se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno; 2) son iguales a los de las organizaciones privadas, especialmente las de producción económica; 3) el tratamiento de

estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia y, 4) el criterio de la eficiencia puede definirse como "el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos".

Sin embargo, la administración pública, aun en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, no puede concebirse como una obediencia o ejecución automática de directivas impuestas por las autoridades superiores. La legislación -creación de normas- y la ejecución son partes inseparables de un proceso continuo que se desenvuelve a todo lo largo y ancho del gobierno, desde las participaciones de los partidos políticos, por conducto de los parlamentos, hasta los planos inferiores de la rama ejecutiva. No es verdad que pueda trazarse una frontera para señalar donde termina la legislación y donde comienza la ejecución.

Como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Por este único hecho, la Ciencia política guarda una estrecha relación con la teoría de la administración pública. Ésta no sólo es materia de estudio de la Ciencia política como proceso político, sino que la política es su insumo princi-

pal. La administración pública nace como una rama de la Ciencia política, no es posible separarlas para fines de estudio.?"

También la historia aporta información al estudio de la administración pública. Cuando se inició el estudio administrativo, la atención se centraba sobre datos legales, militares y políticos; la historia de los reyes y de los presidentes, de las batallas y de las guerras, de las constituciones y de las leyes, no parecían importantes para la administración. Posteriormente, ciertos historiadores han vuelto su atención a la historia de la administración misma: en la Iglesia, el Estado, los negocios, la militar y dondequiera que se haya desarrollado." Los estudiosos de la administración pública están hoy más interesados en la historia, que lo estaban en el pasado.

Por último, la psicología ofrece a la administración pública principios que se aplican para mejorar las relaciones humanas de grupos y equilibrar la personalidad de sus componentes; al mismo tiempo, la administración pública permite a la psicología el campo experimental para que sus principios se apliquen y prueben en organizaciones humanas y adquieran cuerpo doctrinal."? El estudio de la psicología en cuanto se refiere a lo social, es, en consecuencia, importante para el estudio administrativo, debido a que puede producir hallazgos y datos de la psicología social.

El "nudo multidisciplinario" implica discrepancias y polémicas en tomo a la ubicación disciplinaria de la administración pública; cuestión que adquiere una doble dimensión: ausencia de definición y no de identidad."? La administración pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas, por lo que le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica.

"Así, hemos podido observar a la sociología, la economía, la ingeniería, el derecho y otras más, reclamar la propiedad del estudio de la administración pública; en el mismo sentido, pero con consecuencias mucho más graves, algunos prácticos y estudios de la empresa industrial (Taylor, Fayol, Gillick, Urwick, Barnard y otros) pretendieron construir la cimentación teórica sobre la cual levantar una ciencia administrativa, cuya característica principal descansa no tanto en una estructura unitaria, como en su composición híbrida: privada y pública"."

Esta situación ha llevado a la desfiguración de la administración pública como un campo concreto de estudio y, debido a que los ideólogos de la empresa privada están interesados en los procesos internos de las organizaciones en el que domina el concepto de gerencia (*management*), los esquemas propiamente gerenciales se

impusieron rápidamente. En un ambiente en el que las diversas ciencias se disputan el campo de la administración pública, y dado que en su seno existe una diversidad de "enfoques", nuestra disciplina desembocó en la multiplicidad de definiciones, diversidad de objetos de estudios y, por último, en la crisis de identidad.'? Este nudo ha sido determinante para la gestación y desarrollo de la administración pública, por lo que se deberá profundizar en sus fundamentos y alcances para definir los límites de nuestra disciplina científica con las otras disciplinas de las ciencias sociales.

#### 4. *El "nudo jurídico"*

Por la excesiva influencia que ha tenido el derecho administrativo en la administración pública, incluso en algún tiempo fue confundido con la administración pública, este "nudo histórico" es analizado en forma separada. Pese al aporte que los cameralistas y otros estudios habían ofrecido antes de la revolución francesa a la ciencia de la administración, ésta sufre un estancamiento en su desarrollo por el surgimiento y expansión del derecho administrativo. Así, los ensayos que sustentan la ciencia de la administración son sustituidos por la rica tradición del derecho administrativo surgido a partir del siglo XIX. "Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años, adquiriendo auge esa rama del derecho público que

trata del ordenamiento jurídico de la administración pública".<sup>73</sup>

Resulta incuestionable que el derecho administrativo y la administración pública son áreas interdisciplinarias independientes, con fisonomías académicas propias, pero con una íntima vinculación entre sí, sin que se pretenda reducir la administración pública al derecho; por el contrario, el derecho administrativo representa un complemento de las normas constitucionales que sirven de principal sustento a la administración pública.

Un caso excepcional es la obra de Otto Nass publicada en 1950, que desde su difusión fue culpado de estar en total discrepancia con el derecho administrativo, porque sostenía su disolución." Su tesis ya es un hecho indiscutible: el derecho administrativo no es norma exclusiva ni fin de la administración pública; es tan sólo un medio de la misma. Las construcciones doctrinales de ese derecho, coherentes y sistemáticas, resultan utópicas, carecen de lugar propio dentro de la práctica efectiva de la administración pública actual. Por lo que hacen falta dos cosas: un derecho administrativo nuevo, congruente con la realidad administrativa actual y moderado en sus pretensiones de ciencia única de la administración, reduciéndolo a ciencia de un aspecto de la misma -el jurídico- y elaborándose una genuina teoría de la

administración pública, sugerida por la práctica, que incorpore a la preocupación científica un sector tan importante de la realidad hasta ahora abandonado a la sola consideración jurídica.

En el extremo de este nudo, cuando la administración pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, no se cultiva ni la teoría ni el arte de administrar; faltan escuelas para educar y capacitar a los administradores públicos; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales de la administración; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida al derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio a las opiniones legales. La obsesión por el aspecto jurídico de los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas."

### 5. *El "nudo político"*

Este nudo se refiere a la inherencia de la política a los asuntos de la maquinaria pública. La administración pública moderna nació en 1887 con la idea básica que ésta se encontraba desligada de la política. La dicotomía política-administración, como fue llamada, tenía como propósito separar artificialmente

lo que no era posible dividir, al estar la actividad pública inmersa en un ámbito público. Un autor ha dicho que se administra con la política. Las afirmaciones de que "la administración está fuera de la esfera de la política", de que "el campo de la administración es un campo de negocios ... separado de la política" y de que las "cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica.<sup>76</sup>

Moreland ha dicho: "La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina"<sup>77</sup> Mientras que en forma contraria, John M. Gaus refleja la actitud de una gran mayoría de administrativistas, cuando declara que "Una temia de la administración pública, en nuestro tiempo, significa también una teoría de la política".

La actividad gubernativa se realiza en un entorno político, por lo que separarla resulta inadecuado. Este "nudo histórico" se propicia por aquellos que continúan sosteniendo que la administración pública se encuentra separada de la política; en realidad, el nacimiento de la propia administración

pública en su etapa moderna es producto de un subcampo de la ciencia política. Esta dicotomía es artificial, en la realidad no es posible separarlas por el elemento de discrecionalidad en que los servidores públicos realizan sus tareas en un ambiente politizado.

### 6. *El "nudo administrativo"*

En este nudo se refiere a la tendencia a vincular los asuntos de la administración privada a la administración pública, como si fueran el mismo objeto de estudio y los mismos principios se aplicarán de manera homogénea en ambos campos de estudio. En esencia existe una diferencia estructural entre la administración pública y la privada,<sup>79</sup> al menos en los siguientes aspectos:

1. La tarea del gobierno es enorme, compleja y difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.
2. La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general.
3. El gobierno es responsable ante el pueblo, sus actuaciones están permanentemente controladas y vigiladas. En un sistema democrático el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.

4. Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones requieren de supervisión de sus colegas, del pueblo y de su propio sentido de responsabilidad.

5. La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse sólo por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. "Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas -como si fuese una empresa comercial- con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A **menos** que el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo".

Sin embargo, existen otras posiciones que señalan que la administración pública y la privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por lo tanto, sus principios tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. "Como disciplinas, técnicas y artes no difieren tampoco desde un punto de vista teórico y en la práctica su separación no es tan tajante como algunas veces se afirma". Aunque se acepta que existen

diferencias, estas son más bien circunstanciales (fines, funciones, campos de actividad, entre otras) y del tamaño de las organizaciones. Waldo afirma que la administración de negocios y la administración pública crecieron como disciplinas aliadas y sus préstamos son recíprocos. La tendencia de muchos de los padres de la administración pública fue la de aplicar métodos propios de los negocios de gobierno, como el movimiento de la Dirección científica, por ende la deuda de la administración pública a aquella es realmente grande.<sup>82</sup>

Conviene apuntar que la diferencia esencial entre la administración pública y la privada radica básicamente en los fines de ambas organizaciones. Debe considerarse que el Estado moderno tiene como finalidad la promoción del bien común y representa el ente jurídico y político que ejerce mayor poder soberano, siendo la administración pública su instrumento activo, la parte más visible, para satisfacer los intereses generales de la comunidad, en contraposición de la empresa privada que se encuentra estrechamente vinculada a los requerimientos del mercado.

A manera de síntesis, puede afirmarse que la dificultad de la administración pública en esta búsqueda de su objeto y estudio del objeto, ha dejado "extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles" como el derecho público, la diplomacia (relaciones internacionales),

el gobierno (ciencia política) y la defensa (ciencias militares), otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal, las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos. "Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública".<sup>83</sup>

IV, La administración pública: ciencia en desarrollo o ¿ciencia fragmentada?

Una vez realizado este breve repaso del objeto de estudio y el estudio del objeto, así como una descripción de los "nudos históricos" a los que se enfrenta la administración pública, se puede afirmar que existen al menos dos posiciones en torno al carácter científico de nuestra disciplina: 1) la administración pública como una ciencia aplicada en gestación y 2) la administración pública como una ciencia fragmentada. Ambas posiciones comparten puntos de vista comunes, pero en esencia asumen diversas interpretaciones.

La administración pública es un ciencia aplicada en constante desarrollo y

evolución que no termina de consolidarse y que requiere de nuevas aportaciones e innovaciones para contribuir a consolidar el carácter científico de su estudio del objeto. Su objeto de estudio tiene existencia propia desde la misma formación de las primeras civilizaciones de la humanidad. En ese sentido, el objeto de estudio precede al estudio del objeto de la administración pública. A más de un siglo de su etapa moderna, la administración pública no ha terminado de construirse de manera definitiva. Es una ciencia en plena gestación y desarrollo, que cuenta con una larga tradición histórica y teórica, sin embargo los "nudos históricos" que se fueron conformando, tanto al interior como al exterior, han limitado su consolidación como campo científico.

La ciencia administrativa aparece como una ciencia social todavía en gestación, cuyo objeto de estudio no es una realidad determinada, pero lista para ser estudiada y reconstruida a la luz de una problemática teórica específica. Para responder a los criterios científicos, debe vencer un cierto número de obstáculos epistemológicos y, al mismo tiempo, forjar los instrumentos de análisis adecuados."

La administración pública se ha desarrollado como un campo científico, caracterizado por su *locus* y *focus*.

Robert T. Golembiewski" señala que el *locus* es el "donde" institucional del campo, por lo que el *locus* recurrente de la administración pública es el gobierno burocrático, que no siempre ha sido el *locus* tradicional. En cambio, el *focus* es el "que" del campo; uno de esos *focus* de la administración pública ha sido el estudio de los principios de administración. Para Golembiewski la administración pública es una ciencia en desarrollo y consolidación por medio de sus *locus* y *focus*.

"El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado, además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y **servicios gubernamentales**".<sup>86</sup>

Por su parte, otra posición sostiene que la administración pública es una ciencia fragmentada, un rompecabezas que



todavía no se ha terminado de conformar y al mismo tiempo consolidarse." El estado actual de la ciencia administrativa tiene un carácter complejo y fragmentando; complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido y fragmentado, porque las corrientes que la conforman abordan el estudio de la administración pública con preocupaciones demasiado diferentes para poder fundirse espontáneamente en una disciplina integrada.

"La ciencia administrativa se presenta en nuestros días como un conjunto de discursos fragmentados, estratificados en el tiempo y yuxtapuestos en el espacio, más bien que reunidos en un proyecto global y articulados en torno a una problemática coherente, hasta el punto de que cabe legítimamente preguntarse qué autoriza a hablar de una ciencia en singular, y también, simplemente, de ciencia".

Frente a la multiplicidad de los discursos que reclaman para sí a la ciencia administrativa, se podría abandonar la búsqueda de un principio de unidad ligándolos entre sí, y aceptar la idea de que no hay una ciencia administrativa, sino tantas ciencias como discursos distintos en el dominio de los estudios administrativos. Sin embargo, parece emerger sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, una disciplina

en gestación que constituye una ruptura con referencia a las otras interpretaciones y discursos. En este sentido, cobra vigencia lo dicho por Ornar Guerrero: "Es tiempo que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadas de su campo y se establezca un paradigma válido en la actualidad".

### Conclusiones

La administración pública es una ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución, que no puede desarrollarse como ciencia pura del conocimiento y pertenece a las disciplinas que se encuentran en el ámbito de las ciencias sociales. Su objeto de estudio es histórico y se remonta a las primeras civilizaciones que dejaron huella de su pasado. Este objeto de estudio se encontraba mezclado con otras actividades propias de la antigüedad como son las religiosas, militares, políticas y económicas. Como actividad el objeto de estudio fue realizado como arte y en el proceso de diferenciación, especialización y complejidad se constituyó en una disciplina científica como afirma White. Su estudio del objeto tiene antecedentes remotos en los cameralistas y después en las ciencias camarelas, en especial la ciencia de la policía; por lo que su objeto de estudio nació con la obra de Bonnin en 1808 en Francia y con la de von Stein en

Alemania; sin embargo, en su etapa moderna, surge, con la obra de Woodrow Wilson en 1887, como administración pública.

A pesar de que nuestra disciplina tiene más de un siglo en su etapa moderna, no logró resolver los "nudos históricos" que, tanto en su objeto como en su estudio del objeto, le impidieron construirse como una ciencia autónoma, plena e independiente. Para alcanzar este propósito es necesario comenzar desde el principio, revisar a los fundadores de la administración pública, regresar a sus obras y sus enseñanzas como parte de la revalorización teórica que permita proponer un enfoque integrador común a todas las corrientes e interpretaciones en el seno de nuestra disciplina. Otra posibilidad es encontrar elementos comunes de todas estas corrientes para conformar la integración de diversas interpretaciones que permitan a la administración pública consolidarse como campo científico.

Cabe señalar, que los "nudos históricos" pueden también mostrar que el objeto de estudio, que es único, tiene diversos enfoques, por lo que tendríamos que hablar de las interpretaciones de los "objetos de estudio", los que han nutrido y enriquecido los conocimientos de la actividad gubernamental, pero al mismo tiempo limitan los alcances teóricos de la administración pública. El objeto de estudio es único, sus interpretaciones

son tan variadas como enfoques existen al interior de la administración pública.

El estudio del objeto tiene una variedad de interpretaciones que se encuentran influidas por las disciplinas que integran las ciencias sociales. El "nudo multidisciplinario" ha tenido Y seguirá teniendo una vigencia en la administración pública, por supuesto, de manera limitada. En el pasado estas ciencias prácticamente dominaban la agenda temática de nuestro campo de estudio. El "nudo jurídico", que fue prevaleciente en algunos países que sustituyeron la administración pública por el derecho administrativo, tiene una limitada posibilidad, en la medida que nuestra disciplina continúe aportando elementos para el conocimiento de la actividad pública. Por lo que respecta al "nudo político", que fue impulsado por los seguidores de la dicotomía política-administración, más que un "nudo" se trata de una herencia ancestral que nutre y vigoriza el conocimiento administrativo. Lo mismo sucede con el "nudo administrativo", que tiene elementos comunes a la administración pública, pero que muestra su propia naturaleza política frente a enfoques de negocios limitados a las empresas; el gobierno es diferente como ha dicho Paul Appleby.

Wilson afirmó: "debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus

negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización y que corone de respeto el cumplimiento de sus deberes. Hay razón para que exista dicha ciencia." La pretensión de la administración pública para el futuro es convertirse de una ciencia aplicada en gestación a una con status científico fuera de toda discusión que busque su cohesión y su unidad.

## Bibliografía

- Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la administración pública*, México, McGraw-Hill, 1986.
- Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration", *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965.
- "Revitalización de la Administración pública", en *RAP No. 91 Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*, México, INAP, 1996.
- Canales Aliende, José Manuel. *Panorama actual de la ciencia de la administración*. Madrid, INAP, 1978.
- Castelazo, José R. "Hacia la formación de una Teoría de la Administración Pública", en *La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, No. 5, 1979.
- Chevaller, Jacques y Loschak, Daniele. *La ciencia administrativa*... México, INAP-F.C.E., 1983.
- Dahl, Robert. "La Ciencia de la Administración Pública: tres problemas", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.
- Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron. *Public Administration. The State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers (neo 1990
- Dimock, Marshall E. *Principios y normas de Administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965. (Título original, A Philosophy of Administration).
- Gladden, E.N. *Una historia de la administración pública*, México, INAP-FCE, 1989, II tomos.
- Golembiewski, Robert. *Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present*, New York, Marcel Dekker, 1977.
- Guerrero, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel" en *Convergencia*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 15, septiembre-diciembre 1998.
- Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985
- La Administración pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1988
- L. teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986
- Teoría administrativa de la Ciencia política*, México, UNAM, 1976
- Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, México, F.E.E., 1963.
- McCurdy, Howard E. *Vita Biografía sobre Administración pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981
- Moreland, W. H. "La Ciencia de la Administración pública", en *Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP 1955-1980*, México.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración pública*, México, F.C.E., 1973, tomo I.
- Nass, Dito. *Reforma administrativa y Ciencia de la Administración*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.
- Nigro, Félix A. Y Nigro, Lloyd. *Administración pública Moderna*, Madrid, INAP, 1981.
- Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973
- Parker, R.S. "The End of Public Administration", en *Public Administration*, Alabama, 11 University of Alabama Press, 1973
- Sharkansky, Ira. *Administración pública*, México, Editores Asociados, 1977
- Simon, Herbert A., Smithburg, Donald, Thompson, Victor A. *Administración pública*, México, Editorial Letras, 1968.
- Simón, Herbert. "Un comentario a 'La Ciencia de la administración pública'", en *RAE No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979
- Terry, George R. *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971
- Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración pública*, Madrid, Aguilar, 1964
- White, Leonor O. *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.
- wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración", en Waldo, Dwight (editor), *Administración pública*, México, Trillas, 1967,

## Notas

- <sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación de mayor alcance que el autor espera realizar en los próximos años, relativa al estudio de la administración pública.
- <sup>2</sup> Guerrero, amar. *La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986, p. 2
- <sup>3</sup> Small, Albion. *The camera lists*. citado por Omar Guerrero. *La teoría de la administración pública*. México, Harla, 1986
- <sup>4</sup> Guerrero, op. cit. p. 4
- <sup>5</sup> Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración" En Waldo, Dwight (editor), *Administración pública*, México, Trillas, 1967, pp. 83-95
- <sup>6</sup> Utilizamos el término "nudo" como una expresión que permite identificar aquellos aspectos estructurales que han limitado el desarrollo del objeto de estudio y el estudio del objeto de la ciencia administrativa en su devenir histórico.
- <sup>7</sup> Parker, R.S. "The End of Public Administration", en *Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973, p. 99. Ausente de cualquier fundamento científico -afirma Parker-, la administración pública debe convertirse en la carrera administrativa del gobierno que se alimenta de distintas disciplinas: sociología, ciencia política, economía, derecho y teoría de la organización.
- <sup>8</sup> Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration", en *Public Administration*, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965, p. 224-225.
- <sup>9</sup> Guerrero, op. cit. p. 64.
- <sup>10</sup> Citado por: Guerrero, Omar. *La Administración pública ... Esta do capitalista*. México, Fontamara, 1988.
- <sup>11</sup> Waldo Dwight. *Estudio de la Administración pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 8.
- <sup>12</sup> Cabe señalar que en este artículo, por la limitación de espacio, no es posible analizar el objeto de estudio de la administración pública y la variedad de interpretaciones del objeto de estudio. Cuando se hace alusión al objeto de estudio este se considera de manera general, sin pomponizar sobre cada una de dichas interpretaciones.
- <sup>13</sup> Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la Ciencia política*, México, UNAM, 1976, p. 9
- <sup>14</sup> Gladden, E.N. *Una historia de la administración pública*, México, INAP-FCE, 1989, II tomos, p. 7
- <sup>15</sup> *Ibidem*. p. 20.
- <sup>16</sup> Simon, Herbert A., Smithburg, Donald, Thompson, Victor A. *Administración pública*, México, Editorial Letras, 1968, p. 1.
- <sup>17</sup> Guerrero, *Teoría administrativa de la Ciencia política*, op. cit., p. 13.

"GladOen. EN, *op. cit.*, p. 73. Cabe señalar que en este epanadé histórico sólo se citan algunos de los imperios más representativos de la historia, pero en la mayoría de los que existieron y cejercn huella encontraremos elementos administrativos de nuestro objeto de estudio que se presenta mezclado con otra clase de actividades propias de esos imperios. Aquí se citan de manera representativa

<sup>19</sup> *Ibidem* pp. 135-135

<sup>20</sup> *Ibidem* pp. 175

<sup>21</sup> *Ibidem* pp. J71-1n

<sup>22</sup> Guerrero, Teoría administrativa de l. Ciencia política, *op. cit.*, p. 14

<sup>23</sup> Gladden, EN, *op. cit.*, p. 53

<sup>24</sup> Caiden, Gerald, *op. cit.*, p. 227, citado por Omar Guerrero

<sup>25</sup> Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública, México, Harla, 1985, pp. 8-9

<sup>26</sup> "Arthasastra", *Revista de Administración pública (RAP)*, No. 54, INAP, p. 403

<sup>27</sup> Guerrero, Introducción a la administración pública, *op. cit.*, pp. 11-16

<sup>28</sup> Guerrero, La teoría de la administración pública, *op. cit.*, p. 7

<sup>29</sup> La referencia al Cameralismo implica a los cameralistas que cultivaron los libros y a las ciencias cameralistas como 115 materias objeto de su cultivo: la economía, la policía y cameralística (cameralía).

<sup>30</sup> El que von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameridiseo, obedece a su idea de especializar a 11 ciencias camerales fue el único que preparó libros específicos para cada una de 11 ciencias camerales: *Economía de Estado* en 1755 para economía y cameralística; *Principios de ciencia de la policía* en 1756 para ciencia de la policía; *Sistema de finanzas* en 1766 para la hacienda. La obra *Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de tocadas ciencias de la policía*, constituye una ampliación de los *Principios de la Ciencia de la Policía*. Con el propósito de diferenciar las ciencias camerales de la ciencia política escribió *Naturaleza y esencia de los estados* (1759) y *Tratado del buen gobierno* (1760). *Ibidem*, p. 22

<sup>31</sup> Guerrero, La teoría de la administración pública, *op. cit.*, p. 27

<sup>32</sup> Citado por Omar Guerrero, *Ibidem*, p. 119. Agrega Stein: "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos"

<sup>33</sup> Bonnin, Compendio de los principios de administración, p. 261, citado por Omar Guerrero, *op. cit.*, p. 29

<sup>34</sup> Canales Aliende, José Manuel, *Panorama actual de l. ciencia de la administración*, Madrid, INAP, 1978. Por las limitaciones del espacio, sólo se delinearán de manera sucinta la evolución de la escuela norteamericana, ya que existe una abundante bibliografía al respecto

<sup>35</sup> *Ibidem* pp. 98-99

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 102

<sup>37</sup> Puede verse Sharkansky, Ira. *Administración pública*, México, Editores Asociados, 1977

<sup>38</sup> Puede verse Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd. *Administración pública moderna*, Madrid, INAP, 1981

<sup>39</sup> En torno a las políticas públicas puede revisarse los cuatro tomos coordinados por Luis F. Aguirre Villanueva, editados por Miguel Ángel Porrúa

<sup>40</sup> Para entender esta corriente, puede verse: Guerrero, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel", en *Convergencia*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 15, septiembre-diciembre 1998

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. JO. En el caso de Inglaterra, W.H. Moreland introdujo el título de *ciencia de la administración pública*, no sin mucho éxito

<sup>42</sup> Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración pública", en *RAP* No. 97, *Ensayos sobre la Nueva Administración pública*, México, INAP, 1996, No. 91,

<sup>43</sup> Guerrero, Omar. La Ad. inistración pública del Estado Capitalista, México, Fontamara, 1988, p. 36

<sup>44</sup> Oahl, Robert. "La Ciencia de la Administración pública tres problemas", en *RAP* No. 70, México, INAP, octubre-diciembre 1979

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 11

<sup>46</sup> Simon, Herbert. "Un comentario a 'La Ciencia de la administración

pública". en *RAP* No. 40, México, INAP, octubre-diciembre 1979

.. Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Lynn, Naomi B y Wildavsky, Alron. *Public Administration. The State of the Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers Inc, 1990, p. 4J

<sup>47</sup> McCurdy, Howard E. Una *Biografía sobre Administración pública*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981, p. 22

<sup>48</sup> White, Leonard D. *Introducción al estudio de l. Administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 10

<sup>50</sup> Dimock, Marshall E. *Principios y Normas de Administración*, México, Libros Mexicanos Unidos, 1965, p. 21. (Título original, A Philosophy of Administration)

<sup>51</sup> Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de l. Teoría Administrativa*, México, FCE, 1963, p. 23

<sup>52</sup> Charles A. Beard. "Philolop", seteeee and Art of Public Administration, citado por Wilburg Jiménez Castro

<sup>53</sup> Terry, George R. *Principios de Administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1971, p. JI

<sup>54</sup> Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la Administración pública*, México, McGraw-Hill, 1986, p. 1J

<sup>55</sup> Waldo, Dwight. *op. cit.*, p. 7. "Que la administradon pública sea un arte o una ciencia depende del significado y acento que se atribuya a aquello, términos. La respuesta se veri afectada por la clase de administración pública a que se refiere, el estudio o disciplina de una parte, la actividad o proceso de otra" *Ibidem*, p. 26

<sup>56</sup> Guerrero, Teoría de la Administración pública, *op. cit.*, p. xiii.

.. Cabe señalar que para efectos de estudio, el "nudo multidisciplinario" se analiza de manera profunda y separada en los tres siguientes nudos: el "nudo jurídico", el "nudo político" y el "nudo administrativo", ya que estos representan aspectos estructurales que looavia prevalecen en la Ciencia de la Administración moderna y prevalece en el objeto de estudio que es la actividad pública gubernamental

<sup>57</sup> Castelazo, Jesé R. "Hacia la formación de una Teoría de la Administración pública" En La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países es vías de desarrollo. México, Colegio de Licenciados en Ciencia política y Administración pública, No. 5, 1979

<sup>58</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración pública*, México, F.C.E., 1973, tomo 1, p. 33

<sup>59</sup> Castelazo, *op. cit.*, p. 28

<sup>60</sup> Muñoz Amato, *op. cit.*, pp. 47-48

... Castelazo, *op. cit.*, p. JO

<sup>61</sup> Waldo, *op. cit.*, p.48

<sup>62</sup> Muñoz Amato, *op. cit.*, pp. 52-53

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 26, 27

<sup>64</sup> Guerrero, Teoría Administrativa de la Ciencia política, *Op. cit.*, p. 7J

.. Waldo, *op. cit.*, p. 100

.. Jiménez Castro, *op. cit.*, p. 26

<sup>65</sup> Guerrero, La administración pública en el sistema capitalista, *op. cit.*, pp. 20-21

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 20

<sup>67</sup> Para mayor detalle puede verse Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 197J

<sup>68</sup> Amaro Guzmán, *op. cit.*, p. 5

<sup>69</sup> Nass, Otto. *Reforma administrativa y Ciencia de la Administración*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964. Forshoff, un jurista-administrativista dice: "Siendo un hecho que la administración no se agota en la ejecución de normas jurídicas, y dada l. extraordinaria importancia que corresponde a la misma en el ámbito de 11 actuales funciones estatales, la ciencia jurídica administrativa necesita complementarse efectivamente con una teoría de la administración"

<sup>70</sup> Muñoz Amato, *Op. cit.*, p. 39

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 17

<sup>72</sup> Moreland, W H "La Ciencia de la Administración pública", en *Publicación con... orativa del 25 aniversario del INAP 1955-1980*,

México, p. 262

<sup>11</sup> "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, 1950, 10: 161-168. Citado por Waldo, *op. cit.*, pp. 96-97

<sup>12</sup> Muñoz Amate, *op. cit.*, pp. 53-54

<sup>13</sup> *Ibidem.* p. 54

<sup>14</sup> Jiménez Castro, *op. cit.* p. 28

<sup>15</sup> Waldo, *op. en.* p. 112

<sup>16</sup> Cafoen, "Revitalización de la Administración pública" *op. cit.*, p. 30

<sup>17</sup> Chevallier, Jacques y Loschak, DanieJe La **ciencia administrativa,**

México, INAP-F.C.E., 1983, p. 31.

<sup>18</sup> Golembiewski, Roben **Public Administration a. a Developing Discipline, Part I: Perspective - Past and Present**, New York, Marcel Dekker, 1917

<sup>19</sup> Caiden, "Revitalización de la administración pública". *op. en.* p. 29

<sup>20</sup> Chevallier y Loscnek, *op. cit.* p. 36

<sup>21</sup> *Ibidem.* p. 9

<sup>22</sup> Guettero, **Teoría Administrativa de la Ciencia Política,** *op. cit.* p. 71.

<sup>23</sup> Wilson, *op. cit.* p. 87.

---

# Modernización de la administración pública mexicana

---

*José Mejía Lira*

Las importantes transformaciones experimentadas en nuestro país, vinculadas a cambios de la realidad mundial, han llevado a modificar y buscar nuevas estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos jurídico, político, económico, social y administrativo; donde uno de los rasgos característicos corresponde a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, con un gran interés por obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas, y la exigencia cada vez mayor de respetar los derechos de todos y cada uno de los individuos, y particularmente de una correcta administración de justicia.

Los gobiernos elaboran políticas y las aplican buscando ordenar y solucionar problemas de interés público, afectando a la sociedad con costos y beneficios sociales, donde la mejor forma de actuación implica múltiples aspectos y

con efectos multiplicadores. Para los ciudadanos reviste gran importancia que la actividad gubernamental no se convierta en una carga **pérfida** para la vida pública. Su efectividad no depende del volumen burocrático de su administración, sino de su capacidad de articular demandas y esfuerzos sociales.

Además, el aparato público debe demostrar su efectividad con una gran sensibilidad sobre los problemas y demandas sociales, con una gran capacidad de articular esfuerzos y dirimir diferencias en aspectos concretos bajo la definición de metas e instrumentos de respuesta aceptables, así como garantizar una fonna adecuada y permanente de hacer las cosas. Reviste gran importancia el disponer de marcos de actuación jurídicos claros, flexibles, eficientes y sobre todo que funcionen para los fines concebidos y eviten al máximo los efectos perversos en la actuación.

Este ensayo pretende recoger algunos puntos a tomar en cuenta para lograr una administración pública exitosa, considerando como tal aquella que responde a las demandas y necesidades ciudadanas, logra dirimir las diferencias, articula esfuerzos y soluciona problemas de interés público. Disponer de un cuerpo administrativo que así lo permita es el gran reto, y lograrlo nos exige aceptar soluciones más del tipo satisfaciente que optimizante y reconocer que hay influencias diversas que dificultan y limitan el actuar de los gobiernos, pero aceptando que aun así es posible avanzar y mejorar.

Primeramente exponemos los que consideramos como los grandes retos de la modernización gubernamental, estableciendo una visión que va más allá de la consideración de simples cambios de estructuras o procedimientos. Se postula como centro de la modernización en este ámbito, el establecimiento de la gobernabilidad, la generación de satisfactores sociales y la garantía de proveer servicios públicos generales; todo enmarcado en demandas y necesidades sociales reales. Para ello, se establecen estructuras, procesos, pautas de conducta, normas, etcétera, y se busca articular esfuerzos mediante diversos aparatos administrativos, organismos e instituciones públicas.

En este contexto, las respuestas generadas son de diverso tipo. Por ello, establecemos varias formas mediante

las cuales los funcionarios públicos responsables de las políticas públicas, y **que tienen atribuciones y responsabilidades** al respecto, toman las decisiones y orientan los problemas que pretenden resolver. Naturalmente, estas modalidades tienen diferente grado de posibilidades de éxito, sobre todo por la gran exigencia de combinar elementos tecnológicos y los de tipo social y político. De ahí apuntamos los problemas para la generación de acciones en un cuerpo administrativo, para finalmente señalar algunas líneas para encaminar adecuadamente los esfuerzos de la administración pública hacia la superación de situaciones socialmente concebidas como problemas.

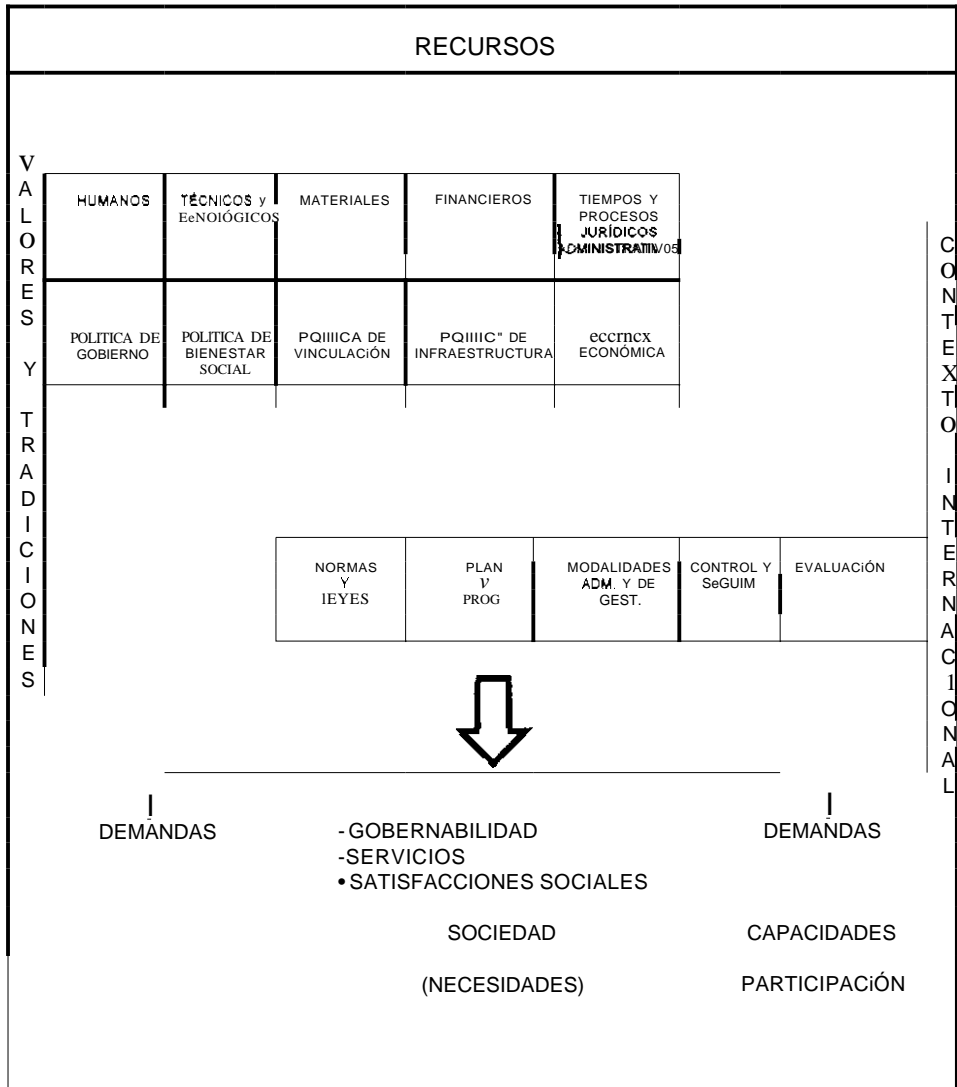
### Los Retos

La modernización va más allá del simple establecimiento de nuevas estructuras, procedimientos o formas. Responder, y hacerlo bien, implica ubicarse en el contexto actual de desarrollo, en el cual se requiere consolidar la democracia, el establecimiento de una gobernabilidad permanente, el logro de metas de desarrollo económico vinculadas con metas sociales, que no deben ser dejadas de lado o limitadas por otro tipo de prioridades.

Pero la actuación pública está condicionada por aspectos como la situación internacional; el ambiente político; las formas, tradiciones y motivaciones de la participación social; las disponi-

bilidades de recursos; las capacidades técnicas y la disponibilidad de tecnología; la información y su manejo; las capacidades humanas su integración; las orientaciones a innovar, entre otros aspectos de comportamiento.

Podríamos considerar como referente el siguiente esquema:



CONTEXTUAL INTERNACIONAL



Debemos entender que el aparato público interactúa con diversas instancias y está constituido para lograr la gobernabilidad, la disponibilidad de servicios y la generación de satisfactores sociales, que para ello se han dispuesto procesos jurídicos administrativos, se ubican recursos y se establecen modalidades y formas de hacer las cosas, algunas incluso institucionales, otras por inercia o costumbre, pero todos al fin facilitando o limitando la vinculación decisión-acción-resultado.

### *Las Respuestas*

Cómo responder a la complejidad y dinámica de cambio se convierte en el gran reto de la administración pública, siendo ésta última una multiplicidad de funciones y no necesariamente un todo coherente, al convivir en ella tecnocracias, políticos, burócratas, sindicatos, entre otros grupos, que interactúa con la sociedad de diferentes formas.

En este contexto, debemos aceptar que la vinculación decisión-acciones y efectos producidos se genera de múltiples formas, algunas hasta sin una clara intencionalidad. Así los procesos políticos se burocratizan y se politizan los procesos burocráticos, condicionándose unos y otros. De entrada, las preguntas son ¿cómo deciden los que tienen a cargo las políticas y cómo

permean estas decisiones el cuerpo administrativo?

Basándome en otro ensayo', podríamos decir que existen varias orientaciones a saber:

- No hacer, en la cual el funcionario decide no encarar al problema o al asunto en cuestión.
- Ignorante, el funcionario actúa sin conocimiento de causa y sin saber si así se corrige el problema
- Autoritario, en ella privan las ideas preconcebidos del o los funcionarios.

Estas tres formas generan muchos fracasos y grandes fallos en los gobiernos y aunque también están condicionados por problemas administrativos, influencias, filtros, etcétera, su mayor problema es el estar alejados de la realidad, desconociendo los problemas y sus relaciones causales y, peor aún, imponiéndole a la realidad ideas o prejuicios que rara vez benefician a la sociedad.

Otro grupo de modalidades de actuación corresponde a:

El uso de referentes, en él se busca disponer de metodología, modelos, etcétera, para solucionar los

problemas. Aquí encontramos a la planeación, las propuestas para el desarrollo urbano, la investigación de operaciones, los métodos de análisis de políticas públicas, las propuestas teóricas, etcétera. Los referentes pueden ser generales o específicos al problema en cuestión. Un referente general es útil en varios espacios, tiempos o situaciones diversas, como por ejemplo la planeación estratégica, útil a empresas privadas, organizaciones públicas o sociales, países, etcétera. Los específicos se construyen para atender un determinado tipo de problemas o se orientan a un espacio o tiempo particular, por ejemplo un modelo de planeación urbana para municipios de limitado desarrollo.

También pueden ser simples o complejos. Un referente simple trabaja bajo premisas simples, como por ejemplo planear basado en los costos, o bien mediante el sistema FODA (fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas);' los de tipo complejo pretenden emplearse bajo el principio de la diversidad buscando comprender la mayoría o todas las variables incidentes en el problema. Este último tipo de enfoques se conoce como la orientación divergente a la solución de problemas.

En estas tres últimas orientaciones se dispone de una probabilidad de éxito mayor, pero el gran reto será el integrar

la decisión con la instrumentación. El analista y tomador de decisiones puede haber hecho las mejores consideraciones, además de incorporar los mejores referentes para orientar su decisión, y en ese momento inicia el reto de echar a andar la maquinaria administrativa de forma tal que garantice primero que las grandes premisas se aterricen en acciones y pasos previstos (aceptación y entendimiento por parte del cuerpo administrativo) y segundo que haya seguimiento y la información sobre la actuación para garantizar el avance hacia los propósitos públicos.'

Hablando de la perspectiva del uso de referentes, contamos con una gran variedad de propuestas, en muchas de ellas imperando modelos idealistas y cargados más a elevar el componente analítico y técnico, reduciendo en consecuencia el componente político o social para generar las políticas gubernamentales.

El uso de experiencias. Los conocimientos de métodos aplicados o experiencias pueden ser un instrumento muy útil para responder a los problemas sociales, observando como han venido haciéndolo otros. Naturalmente se recuperan con mayor fuerza las experiencias exitosas, pero también enriquece el conocimiento de los fracasos. El aplicar soluciones "probadas"

parecería una adecuada forma de respuesta, pero debe tenerse cuidado en la aplicación automática de tales experiencias, pues las prácticas pasadas exitosas no tienen garantía de seguir siéndolo, además de los cambios en circunstancia, intensidad y vinculación a otros problemas. El gran reto es adaptarlas y entender las diferencias de contextos.

Este tipo de orientación deriva en un enfoque de estudio de la administración pública conocido como "las mejores prácticas", y aunque se dirigen más a los procesos su fuerza radica en mostrar que gracias a dichos procesos se están obteniendo buenos resultados. De hecho el estudio de casos se basa en ciertos momentos en la idea de que el análisis de experiencias previas de éxito permite a quienes enfrentarán problemas similares el encontrar mejores soluciones'.

- Los expertos. Los referentes o las experiencias pueden ser conocidas por personas capaces y bien preparadas a las cuales conocemos como expertos. Éstos pueden ser ubicados en la estructura organizacional como responsables del grupo de tareas en las cuales tienen amplios conocimientos, o bien por el *staff* que dará asesoría a quienes deben tomar las decisiones.

Aquí el primer requisito es garantizar que quienes están siendo considerados

como expertos lo sean realmente. Por ello, la búsqueda de una profesionalización del servicio público y la exigencia de ubicar a las mejores personas en los puestos de todo nivel, pero sobre todo en aquellos que han de guiar las distintas políticas públicas de la administración, no todo asesor es un experto.

Estas tres últimas modalidades tienen mayores posibilidades de "funcionar" pero todavía deben lograr una buena conexión decisión-acción-resultado.

Pero existen otras tres formas de respuesta:

Delegada o descentralizada.

Participativa o interactiva.

Innovadora o solución cuasi-única,

La delegada, derivada o descentralizada se orienta a dejar a otros agentes la toma de decisión. La delegación no tiene que ver con la distribución de tareas, más bien se busca encomendar objetivos que se han de alcanzar permitiendo autonomía en los métodos y procedimientos a utilizar. A los responsables de estas tareas se les permite elegir, asumir riesgos, proporcionarse medios, etcetera. En esta perspectiva se hace necesario disponer de personas capaces con interés de participar a favor de los objetivos sociales.

Para el caso del aparato público mexicano hemos de considerar que existen tres ámbitos de gobierno en los cuales puede operar esta perspectiva de actuación, y dentro de cada uno de ellos encontramos un aparato amplio y complejo que complica una adecuada actuación y alcance de objetivos. Para vencer los retos que tal complejidad entraña se requiere trabajar bajo procesos delegados o descentralizados'.

La participativa o interactiva reconoce la importancia de consultar o interactuar con varios actores que pueden condicionar las posibilidades planteadas o la decisión final. En estos casos la participación o interacción puede ser consultiva, decisoria o evaluativa. La participación en o para la decisión puede ser de tipo interno, en la cual el responsable de los asuntos convida a su cuerpo directivo, a los grupos operativos o a cualquier otro agente de la Secretaría, Dirección o Unidad Administrativa encargada de la política en cuestión. Pero también se trabaja con sistemas en los cuales se decide mediante la participación ciudadana.

Por último puede buscarse la generación de una respuesta nueva, pero con estudios, análisis y el mayor conocimiento de causas. Las formas de respuesta burocráticas han demostrado ser enormemente limitadas, para el tipo de problemas actuales cuya complejidad

y la dinámica social exigen encontrar **nuevos derroteros, siendo la innovación una necesidad.**

Naturalmente estas formas no son puras y en la realidad se mezclan unas con otras. Así, por ejemplo, pensando en trabajar bajo prácticas exitosas, podemos analizar el comportamiento de expertos o funcionarios exitosos."

Hablando de las últimas formas expuestas debemos reconocer que en la dinámica propia para generar respuesta existen "juegos de poder" y de facto el que una autoridad se maneje con atribuciones o jerarquía da entrada a un manejo particular de los problemas. Igualmente un grupo o un líder que controla procesos o recursos puede condicionar enormemente la decisión final.

La mayoría de la gente conoce el juego del poder: la autoridad formal, las maniobras legales, las operaciones por "debajo de la mesa", el manejo del dinero, los favores entre grupos, políticos y líderes.

¿Cuál sistema opera con mayor fuerza en la realidad? Tal vez sea útil caracterizar dos extremos: los orientados a la racionalidad técnica y los orientados al juego del poder. Éstos se entremezclan, pero puede uno distinguir hacia cual se orientan más las admi-

nistraciones gubernamentales. Qué tanto condiciona “la política” a las decisiones no siempre es fácil de identificar. Peter Ward' señala la posibilidad de medir estas variables por medio de indicadores. Para el caso de una racionalidad técnica señala como criterios a considerar:

Historia educativa y profesional de los altos funcionarios.

El manejo financiero y fiscal de los ingresos y recursos públicos.

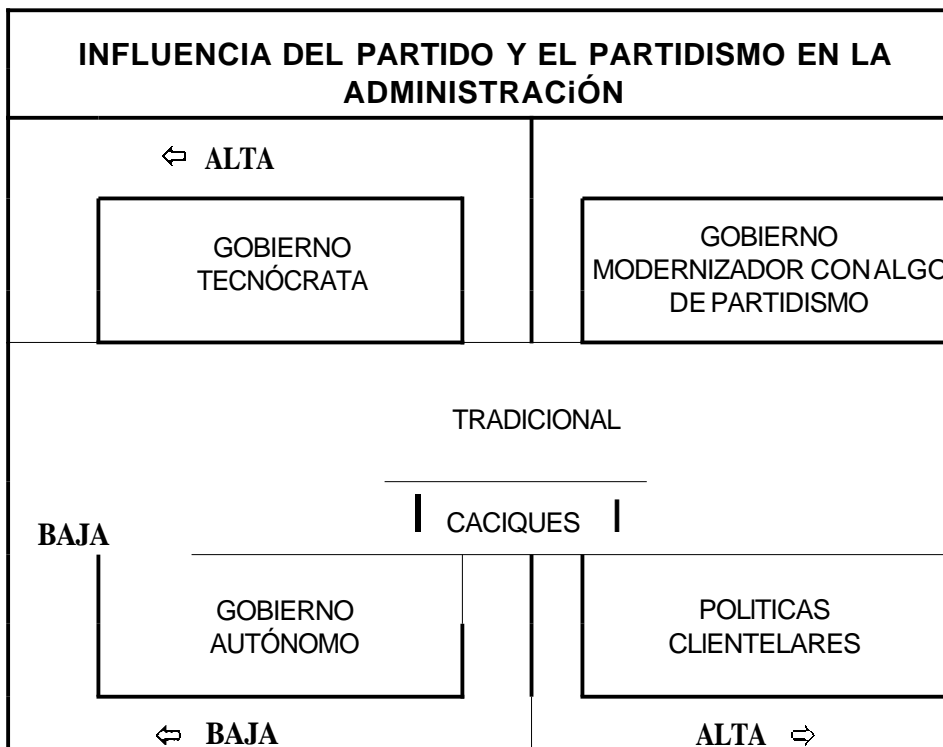
- La naturaleza de la agenda de políticas que persiguen los funcionarios.

En el caso de la relación política propone:

- Fijación de la agenda (quien define y prioriza).
- Apoyos financieros para el partido.
- Nombramientos administrativos.
- Políticas de campaña.

Sobre esta base propone 4 tipos para orientar al gobierno:

- Gobierno tecnócrata.
- Gobierno modernizador con algo de partidismo.
- Gobierno autónomo.
- Políticas clientelares.



El gobierno orientado a un alto uso de la técnica y con baja influencia del partido sería un gobierno tecnócrata, por el contrario un gobierno basado en la influencia partidista y con poca influencia tecnócrata sería el correspondiente a "políticas clientelares".

Un gobierno modernizador es aquel que combina alta influencia tecnócrata y alta influencia del partido, tal vez podamos decir el que conjunta aspectos técnicos y aspectos políticos.

### **Cuerpo Administrativo y Política Gubernamental**

Pensar en formular una política gubernamental significa reconocer el actuar en un mundo complejo, arduo y no fácil de atrapar; de hecho ningún funcionario público puede formular su política y las acciones a emprender por sí solo, y pocos son los que lo intentan, más bien trabajan diseñando los grandes elementos.

La imprecisión de muchos planes deviene de la precipitación o de la falta de interés por especificar, por falta de comprensión de la realidad, por conflictos de intereses o por no haber vinculado adecuadamente la instrumentación al diseño. En cualquier caso se deja a la burocracia más autoridad de la que pudiera pensarse.

Siempre que los tomadores de decisión de la política especifiquen como deben

hacerse las cosas, se obligan a señalar los diversos criterios conflictivos presentes. Por ejemplo, exigir que el aumento de los salarios mínimos se fije con base en dos criterios: el costo de la vida y la capacidad de pago de las empresas. Siendo los dos razonables, se orientan en direcciones opuestas.

Como señalamos anteriormente, a veces los funcionarios no saben lo que tienen que hacer en una política, llevando a probar diseños muy discutibles o simplemente a no actuar. También se ha señalado la existencia de problemas de jurisdicción, de recursos, etc. Si analizamos las diferentes acciones de elaboración de política en donde hay condicionantes, limitantes, propuestas, acuerdos entre grupos, amenazas, promesas, órdenes autoritarias dadas o recibidas, veremos como la política queda abrumadoramente en manos de la burocracia. "Las políticas emergen específicamente de las interacciones mutuas de la política burocrática..."

Como señala Lindblom, en el juego político de la burocracia el funcionario opera con los métodos de control, como son la autoridad, el intercambio, la persuasión y el análisis. Todos ellos se utilizan tanto aisladamente como en cooperación con otros participantes. En ciertos casos algunos funcionarios constituyen una piña cerrada con otros funcionarios. En otros, pueden tener importantes apoyos de funcionarios de alto nivel.

De hecho 3 retos, de toda administración se presentan con mayor fuerza en la gestión gubernamental:

- La división de actividades y la integración necesaria de los esfuerzos para satisfacer una política.
- La vinculación de estabilidad y cambio.
- La compatibilización de objetivos.

La división necesaria de actividades puede generar en la administración pública una fragmentación excesiva, dificultando posteriormente la integración de esfuerzos. El ejemplo más típico lo tenemos en la división que en su momento se hizo de las actividades de presupuestación del gasto y la de ingresos públicos: existían dos secretarías cuya naturaleza obligaba a integrar de alguna manera sus resultados y actividades, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta situación, una respuesta a la necesaria integración fue la Comisión Gasto Financiamiento, aunque a la postre, las dificultades llevaron a reunir las en la SHCP.

Si analizamos las estrategias de integración de actividades aplicadas en el sector público mexicano, descubriremos la enorme preferencia a la integración por medio de la jerarquía, es decir, ubicar los problemas bajo la atención de un solo jefe que presumimos

integrará, estableciendo hacia adonde, que actividad es más preponderante, como manejar políticas que no se contrapongan -por ejemplo más gasto, **sin el consiguiente ingreso, - solucionar** conflictos, limar asperezas, entre otros aspectos. En realidad esta es la forma más ineficiente para integrar esfuerzos, al generar procesos de respuesta lentos, propiciar conflictos entre grupos que operan algún tipo de asuntos, requerir mayores procesos de negociación y, sobre todo, un proceso de respuesta por acuerdos entre los encargados de la función y el superior jerárquico que retardan la acción, cuestionan la integración, puesto que esta se hace con un manejo de acuerdos parciales bajo el supuesto de una comprensión total de problema por el superior. En todo caso, es muy difícil que se tenga por parte del superior el conocimiento de todas las aristas del problema.

Por otra parte, la vinculación entre instrumentar procesos organizacionales que brinden estabilidad, sobre todo hacia los trámites y la atención a los ciudadanos, se contraponen con las exigencias para responder a los múltiples cambios del contexto. Nuestro mundo es muy cambiante y dada la dinámica actual se requiere que los aparatos administrativos públicos sean flexibles y adaptables a dicha situación; sin embargo, la búsqueda de la estabilidad antes mencionada ha llevado, en ocasiones,

a estructurar bajo modelos altamente burocratizados, dando enorme peso a los procesos, reglas y procedimientos pre-diseñados frente a los resultados requeridos. Así, la administración impone soluciones a la sociedad, que no necesariamente generan un beneficio, incluso a veces son más bien un perjuicio.

Finalmente, los diferentes actores llevarán a la necesidad de hacer compatibles los intereses. Existen al menos tres intereses potenciales de conflicto:

- Los usuarios o consumidores de los servicios gubernamentales.
- Los contribuyentes.
- La burocracia.

Hoy en día se ha buscado el enfoque al cliente para minimizar el conflicto entre actuación gubernamental y exigencias de la ciudadanía. El interés por obtener mayor beneficio por su dinero exige por parte de los contribuyentes un trabajo mejor y más efectivo y, finalmente, la burocracia deberá ser revalorada y mostrar que hace lo correcto. Se ha reconocido que los grupos al interior de la administración gubernamental pueden ser buscadores de problemas para los cuales ya tienen soluciones. Esto para mostrar su capacidad de respuesta, más que para dar una solución real al problema. Además, existen pugnas por obtener mayores prebendas al interior

de los gobiernos, desde el simple reconocimiento del superior hasta las promociones, las oportunidades para ser candidatos a cargos de elección o mejorar de situación en la función pública y la participación en las decisiones, entre otros aspectos.

Dado este contexto, y bajo el reconocimiento que todas las modalidades decisorias antes descritas operan en la administración, la modernización a nuestro entender pasa a dar respuesta a: 1) cómo manejar las mejores perspectivas de actuación basadas en decisiones que recojan el sentido de gobierno: gobernabilidad, satisfactores y garantía de proveer de servicios públicos, 2) cómo garantizar que la actuación se circunscriba a las decisiones discutidas, analizadas y sobre todo tomadas bajo participación, innovación, experiencia, grupos de expertos, etcetera, en otras palabras cómo garantizar una operación que satisfaga el primer punto y responda adecuadamente en un contexto cambiante, con presencia de múltiples intereses, carencias, y de constante búsqueda de cómo hacer más y mejor. De hecho, el primer paso es actuar más por los procesos de toma de decisión de los últimos grupos, y responder a los retos de todo esfuerzo colectivo antes señalados: integración, estabilidad y cambio, y trabajo bajo objetivos múltiples. Coa base en ello exponemos algunas líneas para una real mo-



dernización en la administración pública mexicana.

## HACIA DÓNDE

Responder con claridad implica estabilizar algunos procesos, pero estar abiertos al cambio con la flexibilidad necesaria para modificar rumbos y adaptarse a situaciones dinámicas y no previstas.

Mejorar el desempeño implica una respuesta compuesta en la cual se reconozcan multirelaciones, variabilidad y modificaciones de los intereses y exigencias de la población.

Es preciso aceptar a las organizaciones públicas pero con una estrecha vinculación con la sociedad con un enfoque que exija al menos:

Orientarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad.

Reemplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas por otras descentralizadas en que la decisión, el manejo de recursos y la prestación de servicios sea más cercana al punto de prestación.

Proveer espacios para la retroalimentación por parte de usuarios, ciudadanos y grupos de interés.

Flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público.

- Nuevas políticas de personal, con mayor flexibilidad y una profesionalización, evaluación y movilización vinculadas integralmente.

Uso de mecanismos para mejorar aspectos tales como el desempeño en la concesión y la creación de modalidades innovadoras adecuadas a la lógica del mercado.

Incentivos para mejorar el desempeño.

- Fortalecer la capacidad para responder a cambios rápidos, a intereses diversos y a la indispensable flexibilidad, dando soluciones de finales abierto.

Desplazar los mecanismos de control y disciplina hacia organizaciones cívicas.

Desarrollar las actividades de evaluación y analizar la conexión: decisión-acción-resultado-impacto.

## Notas

<sup>1</sup> MEJÍA LIRA, José, *Decisión - Acción y Evaluación de la gestión pública*, inédito, México, 1997

<sup>2</sup> El FODA se origina en las propuestas de Ansoff para la planeación estratégica particularmente en los negocios, extendiéndose posteriormente a todo tipo de ámbito y organización, véase ANSOFF Igor, *Corporate Strategy*, Penguin Books, 1965

<sup>3</sup> Con relación a las ITIOdialidadesde seguimiento y control de la política véase MEOINA Alejandro y JoséMEJÍA, FICControl de la Implantación de la Política Pública, Plaza y veides, México, 1992

<sup>4</sup> En este sentido Overman y Boyd consideran que las mejores prácticas y la teoría posburocrática pueden ser un nuevo paradigma positivo, práctico e innovador para la administración pública, aunque hemos de reconocer que corresponde a un método no acumulativo y que no permite enfrentar todo tipo de situaciones. Véase: OVERMAN, Sam y BOYO, Kathy *Best practice research and post-bureaucratic reform, Graduate School of Public Affairs*, University of Colorado, Denver, 1993

<sup>5</sup> Las visenes y conceptos sobre la descentralización son amplios y el problema principal es el manejo variado que suele dársele. Esta variedad de significados deriva en gran parte de la concepción disciplinaria utilizada para darle contenido al concepto. Un esfuerzo para presentar varias de los significados bajo los cuales se maneja la descentralización se encuentra en Enrique CABRERO y José MEJÍA, *El estudio de las políticas descentralizadoras en México*, 111 reto metodológico, en

Enrique CARRERO (Coordinador). **Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)**. Logros y desencantos. IDE - Miguel Ángel Porrúa. Mex.c.c. 1998

En este tipo de enfoque podemos encontrar estudiosos connotados, entre otros, Mintzberg, Kotter, Druker,

WARD Perer, *De clientelismo a tecnocracia. cambios recientes en la gestión municipal en México* en *Revista Política y Gobierno*, CIDE, México Vol. V, N° 1, 1er semestre, 1998

Charles E. LINDBLOM. **El proceso de Elaboración de Políticas Públicas**, MAP, INAP. Madrid, 1991

---

# Política y administración pública: Valladares ante el nuevo gerencialismo

---

Ro/ando Barrera Zapata

## Introducción

El presente ensayo tiene dos propósitos: 1) Articular algunas ideas alrededor de una crítica a los enfoques neogerencialistas, surgidos como resultado de la crisis fiscal del Estado y la multiplicación de la demanda social, que políticamente se tradujo en un ataque debilitador del Estado de bienestar (*Welfare State*), desde finales de los setenta y que adquirió notable influencia con el *new public management*, y 2) Abordar, como una alternativa posible y deseable ante tales enfoques, el análisis de políticas (*policy analysis*) aplicándolo a los procesos reguladores, decisorios y evaluadores del gobierno, a efecto de hacer énfasis sobre su raigambre política y social y no sólo **verlos como meros procesos** racionalizadores de recursos.

Ante la necesidad de armonizar la eficiencia y la democratización, bajo los valores de justicia, igualdad y libertad, los gobiernos y sus administraciones enfrentan verdaderos retos hercúleos, que sólo podrán enfrentar si logran,

legítimamente, que las fuerzas sociales y las energías colectivas que generan caminen en favor de lo que sea traducible como el interés general democráticamente construido. De allí que el binomio gobierno más sociedad, deba fortalecerse al reconocer, el primero, sus límites y cometidos esenciales y, la segunda, sus responsabilidades solidarias y, consecuentemente, renovar los términos de la relación.

Dicha renovación deberá atender, básicamente, dos condiciones: primera, **la "apertura" de la administración pública**, pero no a la manera racional de lo que los analistas de sistemas reconocen como interacciones formales con su medio ambiente, sino bajo la forma de democratizar su actuación, de transparentar sus procesos, de reconocer que hay otras instancias dignas de ser escuchadas y de que, la propia administración no posee la verdad absoluta ni el derecho de imponerla a los demás actores sociales. Segunda, la

responsabilidad social de la administración de renovar sus formas de apropiación, ejercicio y control de los recursos que la sociedad le ha confiado y que, por tanto, son valiosos y estar dispuesta a sujetarse a la vigilancia y escrutinio sociales.

Las partes que integran este trabajo se han articulado precisamente bajo la idea de "apertura" y "responsabilidad" administrativas. Así, iniciando con un esbozo de las nuevas condiciones del Estado y el "despertar" de la sociedad y el rescate de la política y los valores cívicos, se pasa revista a tres asuntos fundamentales para la administración y el análisis de política: la toma de decisiones, el establecimiento de normas y regulaciones, y la evaluación de políticas y programas. El trabajo pretende enjuiciar los enfoques neogerencialistas que pretenden despolítizar a la administración pública y, peor, sustituirla (como disciplina) por la gestión pública, (*management* público) ante un supuesto fracaso en el cumplimiento de sus cometidos.

## **I. Las nuevas condiciones del Estado y el despertar de la ciudadanía**

Los nuevos fenómenos que, desde fines de los setenta, provocan transformaciones en la economía y la política mundiales, han influido en las expec-

tativas sociales respecto de lo que debe ser y hacer el Estado y su gobierno. En efecto, los procesos de globalización económica (con su cauda de privatizaciones, desregulaciones, aperturas comerciales, grandes bloques regionales), los reclamos de mayor democracia (directa y representativa) y de más amplios espacios de participación social, han calado en los perfiles del Estado y sus órganos institucionales de dominación, imponiendo sobre ellos el desempeño de nuevos roles y nuevas formas de hacer, pero también renovadas demandas para la atención de viejos problemas que, para desgracia de todos, hemos sido impotentes (e inconscientes) para resolverlos, o por lo menos atenuarlos.

Buena parte de las actuales transformaciones mundiales se deben a la velocidad con que se genera y transmite información. La informática y la telemática se han unido para hacer cobrar conciencia que el mundo es una aldea y que los acontecimientos que en ella sucedan, para bien o para mal, nos afectan a todos.

La administración pública y el gobierno no pueden, ni deben, sustraerse a las influencias de estos hechos. Dramáticamente algunos de ellos, la mayoría, son vulnerables a los impactos de estos procesos globales, haciéndoles perder su escasa capacidad de con-

ducción social y de promoción económica.

Como lo afirma Luis Rubio: “la era de la información constituye tanto una amenaza como una oportunidad. Los países que deberían verla como una amenaza son aquellos que tienen gobiernos plenamente incompetentes, incapaces de proveer incluso los servicios más fundamentales en condiciones normales de la era industrial; para esos gobiernos (e, inevitablemente, para sus poblaciones), la era de la información anticipa aún menos eficacia, menos servicios y de peor calidad, mayores libertades, comenzando por las de los criminales, y un mayor rezago del sistema educativo incapaz de lograr que los individuos desarrollen sus capacidades al máximo, en aras de generar el bienestar colectivo” <sup>1</sup>

Entre otros cambios, la información no sólo está disponible sino que provee de oportunidades, casi a cualquier persona o grupo, de influir en y participar de la conformación de opiniones y mensajes, muchos de ellos dirigidos al gobierno de diversas maneras y tiempos. Por ende, el ciudadano asume un papel de vigilante y supervisor sobre las acciones de la administración pública, algo que hace sólo pocos años era prácticamente inconcebible.

Ello ha motivado (impuesto) la necesidad de una mayor transparencia de la gestión pública, entendida dicha

transparencia no sólo como el uso y aplicación honrada y eficiente de los recursos públicos, sino también como la posibilidad de que el gobierno se sujete al escrutinio social y sea la propia sociedad, por conducto de organizaciones intermedias, la que establezca las prioridades de la acción gubernamental. El hecho es que los gobiernos no cuentan ya con el monopolio de la información.

En la dimensión política, los procesos democratizadores de alcance mundial, han contribuido también al “despertar” de los ciudadanos, sobre todo en aquellos regímenes autoritarios y semiautoritarios, ejercidos por castas burocráticas que se apoderaron del gobierno durante varias décadas.

La democratización no sólo se ha circunscrito a la nueva definición de reglas electorales (ex-ante, durante y ex-post) que regulan el modo y tiempo de arribar al poder legal y legítimamente. También ha influido en las formas de su ejercicio, por una parte, en tanto existen mecanismos institucionales de equilibrio de poderes y de control social y, por la otra, en tanto el ciudadano ha exigido renovados medios de defensa ante la autoridad y ha logrado que su “voz” sea escuchada por el gobierno, sea mediante el voto (y la calificación de la actuación y desempeño del gobierno, que ello implica) o por las vías extremas de la presión social o la desobediencia civil.

Los gobiernos, así, no son los mismos, sencillamente porque la economía y la sociedad se han transformado. Nuevos medios tecnológicos, organizadores, políticos y culturales han aparecido y el ciudadano ha echado mano de ellos para fortalecer su posición ante el Estado. De aquí que en las relaciones Estado-sociedad, ésta última se haya restablecido, bajo la égida de la ciudadanía, en la que el espíritu cívico es su fundamento.

Hoy en día, invariablemente, los gobiernos son cuestionados sobre la forma en que se desempeñan. Tales cuestionamientos se han tratado de categorizar como incapacidades gubernativas que se derivan de las recurrentes crisis fiscales del Estado (en la medida en que dispone de menos recursos) o de las crecientes demandas sociales para incrementar sus niveles y calidad de vida. Tales condiciones inéditas a las que los gobiernos deben enfrentar, los analistas y científicos sociales las han denominado ingobernabilidad. La percepción que tienen los ciudadanos de estas condiciones se traduce en reclamos de mayor eficiencia gubernamental y de mayor participación en los beneficios económicos, en la medida de una mejor distribución del ingreso.

Por otra parte, a pesar de los cuestionamientos de la sociedad respecto de la actuación de sus gobiernos y de las

posturas ideológicas de "menos" gobierno y "más" sociedad, ninguna persona en su sano juicio aboga por el debilitamiento del Estado y mucho menos por su desaparición. En todo caso se da la impresión de que los gobiernos se enfrentan a circunstancias paradójicas: de un lado se acota su intervención, se reduce su "tamaño" y se limitan sus recursos; de otro, se le exige sea el articulador eficiente de la vida social, en términos de mayor capacidad de movilización de recursos para el desarrollo, la representación y mediación de intereses y la unidad del proyecto nacional.

Es un hecho que los gobiernos, en nuestros días, han perdido su carácter omnipotente, pero también lo es que a los gobiernos se les exige actuar como líderes de los procesos económicos y sociales que atiendan los reclamos de bienestar, seguridad y justicia.

Mucho de lo que los gobiernos puedan hacer para cumplir con éxito los nuevos cometidos que les han impuesto los fenómenos actuales, depende de la habilidad de sus dirigentes para renovar sus formas de hacer y actuar, es decir, para aprender a utilizar los medios disponibles para potenciar la energía social.

En ello, la administración pública juega un papel fundamental, en tanto institución que interpreta, administrativamente, los fines políticos.

Ante los imperativos de renovación y como corolario de lo que se ha dado en llamar "redimensionamiento del Estado", la administración pública ha debido padecer una serie de embates que no sólo cuestionan sus procesos o formas de trabajo (el "cómo"), sino que apresuran el traslado de funciones, competencias y cometidos de la esfera gubernamental a la privada, bajo los supuestos de que los incentivos del mercado y la competitividad actuarán como "pivotes" de las transformaciones administrativas. De ahí que hayan saltado a la palestra conceptos tales como contratación externa de los servicios públicos, uso de mercados "internos", **organizaciones no gubernamentales**, etcétera, como adalides de una nueva gestión pública.

Un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE), explicita muy nítidamente estas posturas:

"El diagnóstico de la situación existente conduce a la postulación de un cambio sustancial de las instituciones del Estado, de la gobernabilidad y de la gestión pública, al encontrarse manifiestamente inadaptadas. Hace falta pues, una renovación o transformación radical y en profundidad, una auténtica "mutación" y no meros retoques, ajustes o cambios aparentes. En un contexto nuevo de interdependencia, globalización e internacionalización de la

economía y de la sociedad, se hace precisa una reconsideración de la configuración y de la actuación del Estado y de sus instituciones, desarrollando al máximo su capacidad para la receptividad, la innovación, la eficiencia, la adaptación, el aprendizaje, la transparencia, la competitividad, la flexibilidad, la comunicación e información internas y externas, la desconcentración y descentralización, así como para la medición y valoración de los resultados.

Agrega: "Lo que el informe viene a sostener es la competencia como principio y praxis pública, orientada a rebajar los costes y mejorar la calidad, pero ello puede producirse tanto internamente en el mismo sector público como en el exterior del mismo. Se trata de introducir en la gestión pública "mecanismos de mercado" o "reglas de mercado".

y concluye: "Ahora bien, la transformación de la capacidad de gobernar y de la gestión pública como instrumento de la gobernabilidad requiere una profunda transformación en la orientación, los valores y el contenido de la cultura pública. y la nueva cultura de la gestión pública deberá sintetizar y dar satisfacción simultánea a la consecución de los resultados, a la autonomía y flexibilidad en el uso responsable y eficiente de los recursos públicos. Evidentemente,

la orientación hacia el cliente sigue ocupando un lugar básico y esencial, como punto de partida hacia la legitimidad basada en los resultados" . ]

Los efectos de este "asalto" han sido variados: en el aspecto de organización y funcionamiento de la administración pública, se ahonda en la privatización de órganos, entidades y funciones; en la supuesta sustitución del modelo legal-racional weberiano (burocrático) que se supone excesivamente centralizado, formalista e impersonal, por otro modelo **orientado al usuario, descentralizado, flexible** y basado en el cumplimiento de misiones más que de reglamentos (posburocrático).

"En el aspecto valorativo, la administración ha sido fuertemente cuestionada como centro de definición del interés general de la *sociedad*",<sup>4</sup> además de la constante denuncia de las "fallas de lo público en el pensamiento económico y su presencia continua en los **medios de comunicación como confirmación** de los mitos sociales que acaban por consolidar el descrédito".<sup>5</sup>

En el aspecto disciplinario, entre otros propósitos, se ha pretendido renovar el conocimiento publiadministrativo, imponiendo un, supuestamente nuevo, paradigma basado en la gestión pública (*management* público).

Esta pretensión ha sido contundentemente refutada por varios autores contemporáneos, entre los que destaca significativamente Ornar Guerrero, quien argumenta lo siguiente, respecto de los defectos del "nuevo manejo público" (*new public management*)

"El neo-manejo público se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del manejo mismo. Manejo, no *policy*, sugieren sus promotores.

"El nuevo manejo público consiste en un movimiento ecléctico y en un renovado énfasis sobre problemas centrales y externos de la administración pública, hacia su conducta propositiva y **eficiente**".<sup>6</sup>

y señala una serie de defectos de los cuales se hace a continuación una apretada síntesis:

- a) Supresión de la política sustituyéndola por **el management**.
- b) Identificación entre clientes y ciudadanos.
- e) Concepción de los servidores públicos como individuos vocaciones personales y valores políticos.
- d) Reedición de la separación entre política y administración, pero más tosca y llana.<sup>7</sup>

Ante estos embates, el análisis de



políticas (*policyanálisis*) se erige como un fuerte valladar que preserva la visión politológica de la administración pública, renovando sus formas de interpretación y estudio, mucho más apegadas a la realidad y no sólo a la intención de construir "paradigmas". La forma viable de transformar a la administración pública es entenderla y comprenderla en sus diversas dimensiones: institucional, procesal y tecnológica; y ello parte de un sólido fundamento: rescatar la política y los valores cívicos y democráticos de la vida pública. En suma, apreciar a la administración pública como una disciplina humanística."

## 2. El "rescate" de la política y los valores cívicos

No obstante que los enfoques gerencialistas y de economía pública han llamado poderosamente la atención sobre la necesidad de renovar los esquemas de gestión para lograr mayor eficiencia y eficacia en la acción de los gobiernos, lo cierto es que estos enfoques han supuesto y defendido una separación, analítica y práctica, entre política y administración. La antigua dicotomía, renovada y puesta al día en 1887 por Woodrow Wilson, traducida en la separación entre decisión y ejecución; entre legislación y acción gubernamental, ha sido rescatada por los movimientos del *New Public Management*, *Public Choice*, y *Reinventing Government*" entre otros.

En tal visión dicotómica, la administración es responsable del manejo de los recursos, la división del trabajo burocrático, la estandarización de procedimientos y la vigilancia en el cumplimiento de deberes y obligaciones. La política provee de los insumos; leyes, normas y disposiciones que dan finalidad y sentido al aparato burocrático y resuelve conflictos derivados de distintos proyectos y concepciones políticas que deberán concretarse en planes y programas ejecutables. La separación supone mantener a la administración sin mancha de los partidismos y de las pasiones generadas la lucha por el poder.

En realidad, tales pretensiones se fundan al otorgarle el predominio a la racionalidad técnica y económica sobre la racionalidad política, aduciendo que ésta genera conflictos de poder que disminuyen las capacidades de gestión o, como lo afirma Luis F. Aguilar, refiriéndose a tales posturas: "La racionalidad legal-burocrática de la administración pública se yergue entonces como el valladar necesario ante la emocionalidad social que, dejada a sí misma, capturaría a las organizaciones y los dispositivos del Estado, con el efecto de volverlo inadministrable o ingobernable".?

Así, el rescate de la política, no es a la manera de los enemigos de la racionalidad práctica, que la asumen

"como balance entre las fuerzas de los intereses organizados, como la resultante de enfrentamientos y compromisos, conflictos y transacciones". " Más bien es recuperar la dimensión pública de la política, es decir, ver a la política más allá de las decisiones de la autoridad gubernamental y entender a éstas como la resultante de aspiraciones, posturas y condiciones de otros actores sociales, políticos y aun gubernamentales, además de sostener que la ejecución o puesta en práctica de la política atiende también a actores administrativos, grupos interesados y beneficiados o perjudicados con las decisiones, todo ello penetrado por evidencias y argumentos, que expliquen y justifiquen las razones del gobierno.

Política pública y administración pública se vinculan mutuamente en la medida en que las decisiones, su implantación y evaluación, atienden no a una visión gubernamental autocrítica e impositiva de la burocracia, sino a la visión del interés general traducido en legítimas aspiraciones sociales con la participación informada y consciente de los ciudadanos y con la argumentación fundada en evidencias, de lo que el gobierno hace o no hace.

De todo ello podemos deducir que una faz renovada de la administración pública se logrará en la medida de su justeza social, en la medida en que su

intervención en la vida pública permita potenciar la energía de la sociedad, atenuar las desigualdades y dirimir, con equidad y justicia, sus conflictos. Es aquí, precisamente, donde lo público adquiere una importancia capital. En palabras de Omar Guerrero: "[Se] hadado pie a una noción renovada de lo público, donde lo gubernamental ha dejado de ser su sinónimo y ha dejado de ser idéntico a lo burocrático".<sup>14</sup>

Por medio de la cultura cívica que trae consigo la intimidad de las relaciones entre la política y la administración pública, la noción de Estado gerencial ha cedido su lugar a la administración del Estado cívico.

La quiebra del neoliberalismo y el vigor creciente de los temas políticos ha reforzado las bases científicas de la administración pública como una disciplina independiente y digna, y renovando sus criterios, labores y proyectos. El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso a los temas cívicos, los derechos humanos y la participación **ciudadana**".<sup>15</sup>

Se trata pues, de hacer que la administración, sin perder su esencia conductora, reguladora y mediadora en la vida social, recupere sus finalidades civiles y no estatales.

Veamos a continuación cómo se entienden tres procesos claves en la

administración pública, cuando éstos son cruzados por la política, dejándo de considerarse sólo como medios de gestión pública, despolitizados, de como lo desean los enfoques neogereencialistas: la regulación, la decisión y la evaluación.

### 3. Normatividad y regulaciones estatales

Tradicionalmente el derecho (y las normas que produce) se ha visto como una manifestación del poder y autoridad del Estado, expresando la superioridad del gobierno sobre los individuos. Más que un elemento de protección del ciudadano ante la autoridad, el derecho se ve como un mecanismo de sujeción y de coacción. O, como dice Majone, desde la perspectiva de las restricciones institucionales, "toda la maquinaria gubernamental es un vasto conjunto de restricciones que definen los papeles de los diversos actores de las políticas y limitan las estrategias a su disposición".

Esta situación, traducida a la especificidad de la administración, la hacen ver como una entidad dotada de prerrogativas de mando y de coacción unilateral para imponer obediencia.

No obstante, el derecho no es sólo reglas que sometan la voluntad individual. Constituye también un proyecto de

acción, una determinación de propósitos asequibles, mediante el tránsito del deber ser al ser, delimitando las capacidades y atribuciones de la propia administración.

En todo caso, la emisión de normas se ha visto, por tradición y generalidad, como una decisión vertical de la autoridad, en la que poco pueden intervenir los ciudadanos, salvo por conducto de su representación congresional, mediante esquemas de discusión parlamentaria o eventualmente de cabildeo. En un gobierno autoritario, la discusión del contenido de las normas poco se practica pues no existen mecanismos instituidos de deliberación. Lo más que se puede hacer es una consulta a las representaciones de grupos de interés, sin que ello implique compromisos. Si es el caso negociar, los acuerdos se toman soterradamente atendiendo a los intereses burocráticos de las dependencias no discordantes de los propios intereses de los grupos de presión, cuya suma no necesariamente representa el interés general de la sociedad.

El asunto se vuelve más secreto cuando se ejercen las facultades reglamentarias del ejecutivo o se emiten disposiciones administrativas por las entidades de la burocracia. En estos casos, la visión de los expertos es predominante y de mayor impacto, puesto que tales regulaciones entran en los "detalles" de la vida

cotidiana, estableciendo restricciones fundadas en criterios unilaterales y sectoriales. Ello produce, en variadas circunstancias, contradicciones e inconsistencias jurídicas que colocan a los particulares ante severas disyuntivas que pueden motivar incumplimientos.

En una administración pública abierta, el proceso normativo se sujeta a las intervenciones sociales que provocan deliberaciones en las que los argumentos y criterios de los actores interesados pueden influir en las tomas de posición de los actores gubernamentales. Visto así, el establecimiento de normas se constituye en "la función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de la política".<sup>17</sup>

Debido a esta importancia, el establecimiento de normas y disposiciones reguladoras no es un privilegio de gobernantes, administradores y, ni siquiera, de los técnicos concededores de la racionalidad efectiva de los medios. Es posible que los expertos que analizan la política pública en tal o cual área de gobierno (y que, resultado de ello, se adentran en los detalles de las formas sobre cómo se ejecutan las decisiones, funcionan las estructuras organizativas, operan los programas-proyectos-acciones y se implantan las propias políticas, así como respecto a los

impactos que generan) dispongan de elementos objetivos y valorativos que se articulen en evidencias sustentadoras de argumentos que generen corrientes de opinión o consensos sociales, dignos de ser tomados en cuenta por quienes aprueban las normas y regulaciones.

Por otro lado, los actores sociales tratan también de influir en los perfiles reglamentarios, que son las reglas del juego bajo las cuales se mueven, y acomodarlas en su favor. Generalmente esta influencia se dirige hacia los aspectos procesales de la regulación más que a los fines o contenidos de tales normas; es decir, importa quién decide, cómo se aplican las normas, qué instancias y recursos de apelación y revisión están disponibles, cuándo y cómo se revisan y actualizan tales disposiciones.

En todo caso, los actores sociales estarán dispuestos a acatar las normas, mientras crean que pueden influir en sus redefiniciones, haciendo interpretaciones de lo que consideran sus obligaciones y planteando estrategias de cambios que les resulten beneficiosos. Estas condiciones, que Majone identifica como "objetivos del comportamiento de cambio institucional", se pueden considerar como "reglas procesales para el debate, el establecimiento de agendas, la toma de decisiones y su aplicación antes que reglas sustantivas que prohíban u ordenen acciones particulares".

Desde luego que la participación de actores sociales con el objeto de influir en la regulación estatal, debe ubicarse en un justo y equilibrado medio en el que la norma (y su generador el Estado) no se convierta en rehén de los grupos dominantes o de los feudos burocráticos. No se trata de abogar por una administración inerte ante los intereses de grupos dominantes, pero tampoco por una que pretenda justificar su cerrazón en una supuesta debilidad ante tales intereses.

La apertura de la administración pública (que indicaría parte de su renovación) se debe entender como mayor sensibilidad ante demandas y formas del hacer social, mayor eficiencia en la articulación de medios y fines, y mayor responsabilidad al dar cuenta de sus actos a sus mandantes y a sus organismos de representación.

#### 4. La toma de decisiones

La decisión es fundamental en los procesos de formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas y, consecuentemente, en el quehacer de la administración pública. La importancia analítica de la decisión se reconoce en la construcción de enfoques o modelos que la estudian como un proceso racional de actuación más preocupados por el qué se decide y poco o nada por el cómo se decide. Bajo estos modelos racionalistas, el esquema de

elección racional asume las siguientes fases: a) establecer objetivos claros y precisos ordenados de acuerdo a su grado de optimación; b) determinar las posibilidades de acción de acuerdo con su idoneidad costo-beneficio y en función de su aporte al logro de los objetivos establecidos; c) comparar las posibilidades, y d) evaluar y controlar sus resultados que podrán retroalimentar nuevamente el ciclo, reiniciando con la reformulación de objetivos.

Este tipo de racionalidad supone la existencia de un sistema perfecto de toma de decisiones y que puede ser completamente administrado, en la medida -se afirma- que hay medios racionales para el diseño de posibilidades que traducirán los fines en acciones para su consecución. (Y.g. análisis costo-beneficio, presupuesto por programas o análisis de sistemas).

Los gerencialistas-racionalistas han entrado en el nirvana, usando la llave de la teoría de la decisión (decisionismo). Sin embargo la realidad terrenal es más compleja y obsesiva. Examinemos a continuación como la política distorsiona el modelo volviéndolo prácticamente inútil, a efectos de la comprensión de los procesos de política y administración pública:

Primero, ¿quién (es) torna (n) la (s) decisión (es)?

El modelo racional supone la existencia, de un solo tomador de decisiones (persona o grupo) que actúa congruentemente (racionalmente). No existen, en este ideal, posibles decisiones distintas o contrapuestas, pues no serían razonables (racionales)."

En principio, el propio esquema decisorio desconoce o no reconoce que, aun en el mundo de la burocracia, las diversas dependencias, organismos, agencias, **centros, áreas, etcétera, no se comportan** unidamente ni mucho menos actúan "monolíticamente". La fragmentación que es consecuencia de procesos de especialización funcional o de diferenciación orgánica, generalmente produce conflictos tanto en la determinación de fines, objetivos o metas, como pugnas por la apropiación de competencias y recursos, es decir, por el poder. De ahí que, suponer que la decisión se dará orgánicamente articulada, coherente y racional, es abandonar el mundo real.

La heterogeneidad de la burocracia se percibe no sólo por la gran variedad de unidades administrativas, sino por los distintos perfiles profesionales y valorativos de los servidores públicos, las "clientelas" a las que sirven y los modos de relacionarse con ellas, la diversidad de procesos de trabajo y su grado de formalización y volumen de recursos empleados, la madurez de sus políticas y programas y la propia apreciación que de ellos tiene la sociedad en su conjunto y los beneficiados en lo particular.

No obstante dicha heterogeneidad no significa un debilitamiento de su unidad. Como lo afirman Chevalier y Loschak: "la diversificación y la fragmentación de las estructuras administrativas no ponen en duda sino superficialmente la unidad del aparato, en la medida en que los mecanismos compensadores de regulación y de integración vienen a reforzar los efectos -y a subsanar los eventuales desmayos- de la centralización y la jerarquización".

Por otra parte, aun cuando los mecanismos de coordinación interinstitucional produjeran una "armónica" actuación de los agentes burocráticos, todavía queda pendiente analizar como la "operacionalización" de tal decisión producirá transformaciones durante su proceso de ejecución, entendido éste como la serie sucesiva de decisiones operativas tomadas por los diferentes niveles de las jerarquías burocráticas, cuya influenciase traducirá en adaptaciones de la decisión y, eventualmente, en inacciones que incumplan la propia decisión, a pesar de la existencia de lo que se ha dado en llamar "decisiones prefabricadas".

En este sentido Claus Offe, al proponer las precondiciones para que los sistemas político-administrativos racionales, resuelvan sus aparentes contradicciones (disfunciones), afirma lo siguiente: "La necesidad de diferenciación interna - dada la expansión de las funciones

estatales- se encuentra limitada porque al desacoplamiento entre el sistema administrativo y el político se ve continuamente bloqueado por la necesidad que la administración tiene de apoyo o por las estrategias de los partidos gobernantes para retener el poder".

Ubicándonos fuera del mundo burocrático, en el mundo social, encontraremos una amplia variedad de intereses, aspiraciones y proyectos de grupos, organizaciones e individuos que buscan influir en la decisión, y aun en tomarla para todo propósito práctico. Estos actores se mueven de manera encubierta, procurando "negociar" con el gobierno, o de manera abierta, exponiendo públicamente sus intereses. El estudio de los grupos de presión y de las organizaciones no gubernamentales (que no son precisamente clientes), da cuenta de cómo actúan estos intereses y cómo se vinculan al gobierno. En todo caso, para efectos de la argumentación expuesta, se consideran factores irracionales que afectan al proceso decisorio-racional.

Nótese lo que al respecto afirma Bernardo Kliksberg: "El aparato estatal está sujeto, entre otros, a dos riesgos de fondo: su "copamiento" de hecho por sectores minoritarios poderosos, bien articulados, y su consiguiente utilización por los mismos, y la consolidación en su interior de grupos burocráticos de poder que lo empleen en favor de sus restringidos intereses faccionales".

## Segundo, ¿cómo se toman las decisiones?

La unipersonalidad decisoria que asume el modelo racional, se acerca más a la idea de un gobierno autoritario o por lo menos tecnocrático y a una administración cerrada, en la que el secreto es su modus operandi y los expertos son los que indican fines y medios, que a la de un gobierno por discusión y a una administración abierta y dispuesta a explicar decisiones y a justificar proyectos ante la sociedad.

En todo caso, nuevamente el esquema racional entra en crisis al considerarse de los elementos fundamentales de la decisión: el establecimiento de objetivos y el uso de la información.

Las organizaciones gubernamentales rara vez definen clara y precisamente sus objetivos y metas; antes lo contrario es cierto: tal definición es deliberadamente evitada puesto que hacerlo sería como exhibir las armas al enemigo. Puede haber objetivos declarados en **términos de competencias, atribuciones, funciones o cometidos, pero estos no necesariamente se explicitan en propósitos definidos, medibles y observables.**

Aun cuando los modelos gerencialistas-racionalistas insisten en que los objetivos (misiones) pueden ser definidos racionalmente y alcanzados eficientemente,

temente, en verdad, los objetivos son más "productos" de la interacción entre los participantes clave que los causantes de tales interacciones.

Por otra parte, en el mundo burocrático real pueden ser (y de hecho son) más importantes los medios que los fines, en tanto los medios (recursos, atribuciones e influencia) sirven para la construcción de organizaciones poderosas, si es que no de ladrillos para la fortificación de feudos burocráticos.

Por lo que se refiere a la información, hay que considerar dos condiciones: su disponibilidad y su uso o aplicación.

En cuanto a su disponibilidad sucede que el tomador de decisiones normalmente no cuenta con toda la información requerida o deseada para elaborar y valorar las posibilidades y le puede llevar demasiado tiempo generarla en los términos deseados y deseables. Por otro lado, puede disponer de una gran cantidad de datos que, en sí mismos, carezcan de significado y sean inútiles para los fines decisorios. En otras palabras, existe información no significativa en tanto no articula evidencias sustentadoras de argumentos.

No obstante, la continua intervención de la administración en la vida social produce un cambio en su relación con su ambiente, provocado por la necesidad

de mantener su propia racionalidad y eficiencia: la obliga a obtener información y a establecer canales de comunicación con sus públicos. Los autores Chevalier y Loschak argumentan que tal necesidad de información y su consecuente secuela de negociación con grupos de poder, influyen en la "apertura" de la administración pública:

“La información, bajo su doble forma ascendente y descendente, mejora la claridad y la efectividad de las decisiones; permite, en efecto, conocer el estado del medio y tomar en cuenta la reacción previsible de los grupos sociales afectados, así como disipar las eventuales reservas o resistencias de los administrados, poniéndolos en situación de comprender las colindancias de las elecciones efectuadas. La tradición de secreto deja progresivamente su lugar a una voluntad de transparencia que modifica, por lo menos superficialmente, las relaciones entre el aparato burocrático y los ciudadanos. La densidad de estos contactos [con los grupos] favorece la ósmosis entre la administración y su ambiente, creando vínculos horizontales de solidaridad que pueden provocar cierto relajamiento de la dependencia jerárquica”<sup>23</sup>

En cuanto a su uso, la información es vista así como un recurso (medio) que da poder e influencia y que puede ser usado por competidores dentro y fuera



de las dependencias gubernamentales o por los propios responsables de los programas para inducir o "justificar" **decisiones. En casos extremos (comunes por cierto)** la información puede ser eliminada si es desfavorable para los fines de sus poseedores, lo que da al traste con los supuestos del modelo racional.

De todo ello, deducimos que una mayor civilidad de la administración pública y de sus procesos de decisión, requerirá definir objetivos y tomar decisiones a la luz de las responsabilidades exigibles a sus miembros y de la institucionalización de la discusión por parte de los actores involucrados dentro y fuera del gobierno, bajo reglas de procedimiento que contribuyan a la generación de consensos y a la transparencia de las decisiones. Es decir, que la democratización de la política conllevará la creación de los espacios de deliberación pública (dentro y fuera de los órganos gubernamentales) y garantizar no la unanimidad en las decisiones sino el propio mecanismo de discusión.

En palabras de Luis Aguilar: "Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público y además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos".

La conclusión de ello es que una política pública no puede identificarse con la toma de una decisión por muy importante o estratégica que ésta sea. En la medida en que reconozcamos que las reglas del juego institucional son fijadas y revisadas como resultado de un constante flujo y reflujo de interacciones entre actores burocrático-gubernamentales y actores político-sociales, en esa medida comprenderemos que las propias políticas públicas se construyen por una serie sucesiva de decisiones, resultante de esas interrelaciones, que van modelando (construyendo) la faz de la acción del gobierno; es decir, son decisiones interdependientes, no aisladas, tomadas por diversos actores durante cierto tiempo, lo que le da el carácter de permanente a una política.

## **S. Evaluación de políticas y programas, como aprendizaje social**

Mejorar la formulación de la política (*policy*) implica aumentar cuantitativa y cualitativamente nuestro cúmulo de conocimiento social. Para lograr esto, el análisis de los resultados de *policy* es de profunda importancia. El énfasis de la administración en los resultados alcanzados (desde el cumplimiento de metas programáticas, hasta la valoración de los impactos sociales de los programas, pasando por los efectos que producen en los individuos), nos enfrenta a los procesos evaluativos y a la forma

como se determinan los criterios para valorarlos objetiva y sistemáticamente. La evaluación se convierte, entonces, en un asunto de aprendizaje social y no meramente técnico y profesional. Es, así, una cuestión de política *ipolincsi* productora de debates que enfrentan a diversas propuestas para establecer criterios valorativos de los resultados de las *po/ieies*. “Las políticas y los instrumentos de política empleados en los programas de acción públicos son sopesados y evaluados continuamente a la luz de la lógica y la perspectiva particulares de las personas directa o indirectamente interesadas; yesos enfoques múltiples constituyen el verdadero meollo del proceso de diseño de las políticas en una sociedad plural”.<sup>25</sup>

Bajo tal perspectiva, una administración pública tradicional o cerrada, estará entrampada entre la escasa preocupación de quienes toman las decisiones políticas por reconocer los éxitos y fracasos de las mismas, sobre todo si aprecian que una fácil retórica política les ha producido beneficios, y el desinterés de los líderes burocráticos, expresado en el temor de que la información resultante de la evaluación provea de un recurso a sus competidores-enemigos, dentro y fuera de su estructura administrativa. En otras palabras, nadie, ni políticos ni administradores desean que sus errores y debilidades sean expuestos públicamente.

No obstante, habrá que reconocer que la evaluación no pretende constituirse en un elemento que debilite la legitimidad social o cuestione la pericia administrativa de los que deciden y de los ejecutores miembros de la burocracia. La evaluación no es ni un mero ejercicio de racionalidad técnica fundada en los análisis de costo-beneficio, ni tampoco un instrumento que sirva para ajustes de cuentas entre rivales políticos. Debe ser vista, como un entendimiento compartido de los diversos criterios defendidos por actores sociales y políticos, y de sus aportaciones al proceso de deliberación política; no se trata de la mera suma de las partes, sino de la sinergia que da el respeto, comprensión y legitimidad de la discusión en el proceso político. Tampoco se trata de fabricar unanimidades artificiosas, sino en argumentar posiciones incluyentes del conjunto de actores evaluadores con intereses y valores propios y a menudo divergentes: actores gubernamentales, legislativos, burocráticos, técnicos, comunicadores, usuarios, ciudadanos, expertos, académicos, con din.cusroce-, regionales, nacionales e internacionales.

En este contexto, los perfiles de la actuación de la administración pública cobran una nueva dimensión: en tanto la gestión pública esté a la vista del ciudadano, no sólo por lo que produce sino por cómo lo hace, será posible que los valores comunes vayan construyendo los consensos requeridos para una eficiente ejecución-implantación de las políticas públicas.

La evaluación, por tanto, deberá ser vista como una síntesis del aprendizaje de la sociedad y de la administración. La primera porque es portadora de aspiraciones y demandas, y la segunda porque es la encargada de hacer coherentes los medios sociales con los fines públicos.

Vista así la evaluación, no es un mero ejercicio de autocomplacencia gubernamental de carácter tautológico. Es un ejercicio público de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. Es una oportunidad continua y deliberada para valorar aspiraciones y resultados, a partir de información heterogénea por su visión y por su utilidad. Es un quehacer que trasciende la mera dimensión administrativo-organizadora y que se adentra en el contenido de la política, de sus insumas, procesos y resultados.

### **Epílogo**

Sabemos ahora del enorme atractivo que ha significado la renovación del gerencialismo, en la teoría y práctica de la administración pública, en sus dos versiones: 1) la burda y primitiva que es, nada más y nada menos, la aplicación fiel (entre más fiel, mejor) de la filosofía e instrumentos del *management* privado al sector público bajo el supuesto agotamiento del "modelo burocrático" y su deseable sustitución, no por otro modelo posburocrático (que no existe), sino por un modelo empresarial; y 2) la

adaptación del *management* a las condiciones imperantes en la administración pública, sobre todo las referidas a la reglamentación y a la prestación de servicios públicos, pero no aquellos que enmarcan las funciones esenciales del Estado.'

Tal atractivo, que ha seducido a políticos, académicos y profesionales de todos los niveles y ámbitos administrativos, se funda en una retórica eficientista que supone al gerencialismo como la mejor administración, frente a los déficit de la burocracia y del gobierno. La punta de lanza de estos enfoques se ha constituido por la ideología derivada de la artificial y artificiosa separación entre política y administración, en la que a la primera se le quiere hacer aparecer como la causa de todos los males: cobijadora de intereses facciosos, inmediateístamente interesada en obtener votos, proclive a componendas derrochadoras, etcétera, ya la administración como la parte buena de la película: eficiente racionalizadora entre medios y fines sociales, cumplidora de normas, etcétera.

y en ello radica fundamentalmente la debilidad de estos enfoques: la desnaturalización de la administración, succionando su raigambre política y socavando su sentido de pública, al someterla a la lógica indiscriminada de los mercados, de la competencia y de la privatización (externa e interna).

Este sesgo subrayadamente antiestatal, como lo precisa Sonia Ospina: "deme-rita, con su antipatia hacia la política, las raíces democráticas que permiten la diversidad de intereses en la definición de políticas para fomentar el bien común y que, por tanto justifican la imposición de ciertos límites en la discreción del administrador público".<sup>26</sup>

La tan pretendida y odiada racionalidad burocrática de la administración pública, se regresa como una especie de *boomerang* que golpea la propia cabeza del enfoque del *management* público, "contaminándolo de una *ultraburocracia*" como lo establece Arellano Gauh.

La crítica al gerencialismo en cualquiera de sus manifestaciones (administrativas, económicas y aun políticas) no debe hacer que los publiadministrativistas desconozcan o nieguen los problemas teóricos y prácticos que debilitan a la propia administración pública, y que, en algún sentido, han sido subrayados por tales enfoques neogerenciales. Por el contrario, la conciencia de tales problemas debe, obligatoriamente, colocar a los estudiosos en posiciones en donde se vea a la gestión (macro y micro) desde perspectivas de realidad, no de modelos paradigmáticos, yeso incluye invariablemente, la perspectiva política y de ciencia política. De ahí la gran utilidad, para renovar los enfoques administrativos, del análisis de políticas y del estudio de las políticas públicas.

Esta perspectiva politológica hará que, como dice Goodsell: 1) los ciudadanos, no los empresarios, deban estar a cargo del gobierno; 2) el gobierno sirva al interés público, no crea reservas económicas; 3) el gobierno opere bajo las reglas y la ley, no por misiones; 4) el gobierno simplifique las reglas pero no a costa de la integridad de los procesos jurídicos; 5) los problemas públicos deban ser resuehos con creatividad, pero no para favorecer intereses privados; 6) el gobierno deba alcanzar resultados, pero no a costa de los servidores públicos; 7) el gobierno pueda asociarse con el sector privado, pero no subordinarse a él; 8) el gobierno deba ser flexible e innovador pero también rendir cuentas al público."

Se necesita, por ende, fortalecer la democracia política y la participación cívica para renovar los marcos y formas de actuar de la administración pública. Se requiere si, reorganizar y modificar estructuras burocráticas, revitalizar los modos de dirección pública, actualizar normas y reglamentos, descentralizar competencias y funciones, orientar las acciones a resultados socialmente valiosos y de calidad para las mayorías. Todo ello podrá alcanzarse en la medida en que se renueven, también, las formas de hacer política y de generar consensos. En suma, se alcanzará fortaleciendo nuestra vida cívica y política, no solamente nuestros procesos económicos.

## Bibliografía

- Aicántara Saenz, Manuel, 1995 *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en crisis y cambio*. México, FCE
- Ayala Espino, José, 1996 *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, M. A. Porrúa-UNAM
- Bailón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps), 1997. *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos
- Chevallier, Jacques y Daniele Loschak, 1983 *La Ciencia Administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-FCE
- Dror, Yehezkel, 1995 *La capacidad de gobernar*, México, FCE
- Freedman, James O. 1988 *Crisis y Legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de 101 Estados Unidos*, México, FCE
- Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, Libero-Editor
- Holloway, John, 1982 *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, México, INAP.
- Hood, Christopher y Michael Jackson, 1997: *La Argumentación Administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. -Universidad Autónoma de Coahuila- FCE
- Kliksberg, Bernardo, 1984: *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Alcalá de Henares, INAP.
- Kliksberg, Bernardo, 1989: *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE
- Kliksberg, Bernardo, (comp.), 1994, *El Rediseño del Estado, u.a perspectiva internacional*, México, INAP-FCE
- Lindblom, Charles E., 1991 *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas
- Majone, Giandomenico, 1997 *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE
- March, James G. y Johan P. Olsen, 1997: *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa
- OCDE, 1996 *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*, México, DOF-PUMA
- OCDE, 1997 *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas
- Olfe, Oaus, 1991: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial
- Pfeffer, Jeffrey, 1982: *Organizaciones y Teoría de las Organizaciones*, México, FCE
- Salaman, Greeme y Kenneth Thompson, 1984: *Control e Ideología en las Organizaciones*, México, FCE
- Sfez, Lucien, 1984: *Crítica de la Decisión*, México, FCE
- Villoria, Manuel, 1997: *Modernización Administrativa y Gobierno Posburocrático*, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Compl.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos

## Artículos

Arellano Gault, David, 1995 "Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, Núm. 1, págs. 119-147

Goodsell, Charles, 1993: "Reinvent Government o Rediscover It?", en *Public Administration Review*, Vol. 53, Núm. 1, págs. 85-87

Guerrero, Omar: "Manejo Público: una Torre de Babel", (documento mecanografiado inédito)  
Majone, Giandomenico y Antonio I. Spina, 1993: "El Estado Regulador", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Núm. 2, págs. 197-261

Opsina Boui, Sonia M<sup>1</sup> 1993: "Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. II, Núm. 1, págs. 35-58

Rubio, Luis, 1995: "Ciudadanía y gobierno en la era de la información", en *NEXOS*, México, Núm. 241, págs. 49-57

Subirats, Joan, 1995: "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, Núm. 1, págs. 5-23

## Notas

<sup>1</sup> Rubio, Luis, "Ciudadanía y gobierno en la era de la información", en *NEXOS*, Núm. 24, México, enero de 1995, p. 51

<sup>2</sup> Vid. Alcántara Saenz, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en crisis y cambio*, FCE, México, 1995, y Oroz, Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, FCE, México, 1995

<sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en 101 países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, p. IS.

<sup>4</sup> Villoria, Manuel, "Modernización Administrativa y Gobierno Posburocrático", en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, P. 82

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 99

<sup>6</sup> Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Miguel Ángel Porrúa, libero-editor, México, 1999, pp. 153-154

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 154 Y ss

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 233 Y ss

<sup>9</sup> Un artículo que resume las tendencias de este movimiento es el de Marco Meneguzzo "Repensar la modernización administrativa y el New Public Management", documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Venezuela, 1997

<sup>10</sup> El public choice (teoría de la elección pública) es una manifestación de lo que se ha dado en llamar la Economía Pública. Un profuso libro que revisa y analiza sus variados enfoques es el de Ayala Espino, José Mercado, *Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1996

<sup>11</sup> Influencias han sido dos libros: Osborne, David y Ted Gaebler. *La Reinención del Gobierno*. Paidós, Buenos Aires, 1994 y Gore, Al. *Un Gobierno más efectivo y menos costoso*, Edamex, México, 1994

<sup>12</sup> Aguilar, Luis F. *ESLudjo* Introdutorio Majone, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997, P. 13

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 22

<sup>4</sup> Guerrero, op. cu. P.265

Ibidem. p. 266

Majone, Giandomeruco. **Evidencia, Argumentación y Pe**"unión de l. Fonnulación de **Políticas**, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1997, p. 128

"Majone, Op. tit., P. 141

"Ibidem. p. 139

, "Ahora bien, la consideración de que son irrelevantes políticamente las intenciones sin acciones y obras efectivas, junto con la observación casi llana de que una política, así como realmente se decide y efectúa, es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales, llevan a concluir que una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental. La gran decisión en la cúspide del Estado. La política es entonces un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea" (Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas (Estudio Introductorio). 2ª Antología. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992

<sup>5</sup> Cnevafer, Jacques y Daniele Loschak. La Ciencia Administrativa INAP-FCE, Mecco, 1983, pp. 96-97

<sup>6</sup> Offe, Claus. **Contradicciones en el Estado de bienestar**. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Eduonut. Mecco, 1991, p. 69. (énfasis del autor)

<sup>7</sup> Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. México, FCE, 1989, pp. 32-13

<sup>8</sup> Chevalier v. Loschak. OP. cit., pp. 98-99

<sup>9</sup> Aguilar, Luis F., OPCit., p. 25

Subirals, Joan "Los instrumentos de las políticas: el debate público y el proceso de evaluación". en **Gestión y Política Pública**, Vol. IV, Núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1995, p. 10

<sup>10</sup> Ospina Beczi, Sonia M., "Gestión. política pública y desarrollo social hacia la profesionalización de la gestión pública", en **Gestión y Política Pública**, eIOE, Vol. II, Núm. 1, enero-junio, 1993, p. 39

<sup>11</sup> Goodsell, Charles "Reinvent Government o Rediscover it?". en **Public Administration Review**, Vol. 53, Núm. 1, 1993, pp. 85-87

---

# La modernización de la administración pública: La reforma al sistema presupuestario

---

*José Angel Gurría Treviño*

## I. Introducción

**D**urante los últimos años México ha promovido profundos cambios estructurales y ha realizado un ajuste macroeconómico de gran importancia, con el fin de consolidar las condiciones que apuntalen un crecimiento económico sostenido y alienten la generación de empleos. dentro de un ambiente de estabilidad. El equilibrio fiscal es un factor indispensable para dicha estabilidad y ésta, a su vez, lo es para el desarrollo **económico**.

La estrategia gubernamental en materia de finanzas públicas ha tenido tres ejes de acción principales. El primero, consiste en racionalizar el gasto público, mediante una prudente reasignación de los egresos, al tiempo que se aumenta la productividad de su aplicación. El segundo, busca consolidar el sistema tributario, de modo que contribuya a incrementar el ahorro y la eficiencia del aparato productivo, fortaleciendo los ingresos públicos. El tercer eje se propone

garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

La modernización de la administración pública forma parte fundamental de los esfuerzos para incrementar la productividad y eficiencia del gasto público. La reforma al sistema presupuestario busca que el sector público esté mejor preparado para atender más eficientemente las demandas de la sociedad.

El presente trabajo se centra en estos aspectos de gran trascendencia para mejorar continuamente la actuación de la administración pública. Es un hecho ineludible que el país necesita un sector público fuerte, capaz de responder plenamente a las legítimas demandas de la sociedad.

## 11, Antecedentes

Durante las últimas dos décadas. las organizaciones públicas y privadas que hoy en día son altamente eficientes, han

tenido que transformar sus esquemas de administración para enfrentar con éxito los cambios acelerados que se dan en todos los ámbitos. El funcionamiento de estas organizaciones se distingue por el dinamismo de sus procesos y estrategias, lo que les permite cumplir sus objetivos de largo plazo y realizar plenamente la misión para la que fueron creadas.

La administración de las empresas podría resultar relativamente sencilla si los objetivos y las condiciones en que se desenvuelven fueran estables e inamovibles a lo largo del tiempo; pero esto no acontece en la práctica. Es por ello, que la mayor cualidad de una organización eficiente está en prever y responder oportunamente a las condiciones cambiantes del entorno.

Este es un principio que se aplica hoy en día a toda clase de organizaciones y que ha transformado de manera radical el funcionamiento anterior, basado en la atención de las propias necesidades, formuladas desde y para la organización. Quienes han estudiado las transformaciones exitosas recientes de diversas organizaciones, señalan que este cambio en el enfoque administrativo se remonta a la década de los setenta, cuando las empresas enfrentaron una contracción de los mercados. A partir de entonces, las unidades productivas reconocieron que la competitividad se basa en asegurar la

aceptación y preferencia de los sectores sociales y productivos a los que están dirigidos.

De esta manera, se gestó lo que podría denominarse una nueva cultura: la razón de ser de la empresa no es producir, sino satisfacer y superar las expectativas de los consumidores. Este enfoque demostró, con el paso del tiempo, ser un mecanismo altamente eficaz para aumentar las ventas, ingresos y utilidades de las empresas y, con ello, asegurar su permanencia en el mercado.

Con la calidad como herramienta, las organizaciones lograron mejoras sustanciales en los procesos productivos. Se convirtieron en organizaciones más eficientes, mejoraron las condiciones de sus trabajadores, mantuvieron su posición en los mercados y se anticiparon con éxito a los problemas.

Si bien es cierto que los gobiernos y las empresas tienen objetivos y prioridades diferentes, la experiencia de las organizaciones privadas para transformar su gestión y adaptarse más rápidamente a las nuevas condiciones, aportó elementos valiosos que fueron reconocidos por las autoridades de un buen número de países, lo que las llevó a realizar planteamientos similares en cuanto a su propia actuación y la forma en que era recibida por la sociedad.



Fue durante las décadas de los setenta y ochenta, que la evolución de las propias economías nacionales puso en la mesa de las discusiones, aspectos como el nivel óptimo de gasto público tomando en cuenta la disponibilidad de los ingresos públicos para un financiamiento sostenible, pero también, en relación con la efectividad de la gestión gubernamental para atender las principales demandas de la sociedad. Esto sometió a revisión la manera como los gobiernos habían estado manejando la administración pública hasta ese momento.

Con el fin de brindar una respuesta oportuna y eficaz a los problemas sociales y económicos, los gobiernos emprendieron un proceso de asimilación y adaptación de las fórmulas de gestión que ya habían sido llevadas con éxito a organizaciones privadas. Este proceso de asimilación tuvo lugar junto con una reflexión más profunda sobre el papel del Estado, particularmente en lo que se refiere a la definición y, en algunos casos, consolidación de los medios más adecuados para instrumentar las políticas públicas.

Varios gobiernos pusieron en práctica políticas de cambio estructural que condujeron a un redimensionamiento del sector público, que incluyó tanto la desincorporación de empresas públicas, como un ajuste en el tamaño de las

estructuras administrativas. Como resultado de lo anterior, fue posible reforzar considerablemente la actuación gubernamental en materia de desarrollo social. Ello, tuvo un efecto favorable en la salud de las finanzas públicas.

A su vez, se registró un cambio cualitativo en la relación del gobierno con la sociedad; en una mayor preocupación por escuchar sus demandas y transparentar las decisiones. Los gobiernos que agregaron a sus procesos de ajuste estructural este nuevo enfoque, hoy día gozan de mayor aceptación.

En varios sentidos se produjo un reacomodo de los recursos y de las responsabilidades entre los diferentes órdenes del gobierno y entre éstos y otros sectores de la sociedad. Este fenómeno puede identificarse en los procesos de descentralización y desconcentración administrativas, así como en una mayor relación de la comunidad con el gobierno, que va desde la consulta al usuario hasta la corresponsabilidad en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, las decisiones surgen y se comparten cada vez más con los beneficiarios. En este contexto la administración pública desempeña un papel distinto: el de asegurar que los sectores social y privado reconozcan que lo que están recibiendo corresponde a sus demandas prioritarias. En otros

términos, que el Estado no sólo proyecta con claridad sus prioridades y el papel que desempeña, sino también, y esto es fundamental, que aplica estrategias y políticas públicas que alientan el desarrollo equitativo y una mejor distribución de la riqueza que genera el esfuerzo colectivo. Para expresarlo en otros términos, que las contribuciones de la sociedad se reflejen en beneficios y resultados mediante el gasto público.

Desde que apareció este nuevo enfoque de la administración pública, los gobiernos han probado las ventajas de una participación más activa e informada de la sociedad en los procesos de gestión pública. Una sociedad que se caracteriza por su dinamismo, su pluralidad y por ser cada vez más crítica y demandante. Esta sociedad mantiene una exigencia permanente hacia el gobierno para que resuelva los problemas, algunos muy añejos, a través de nuevas soluciones, pero bajo un proceso rector: una permanente modernización.

### 111. La modernización del sector público en México

Los esfuerzos de la modernización de la administración pública en nuestro país reflejan, además de los cambios que experimenta cualquier organización, la exigencia de la sociedad por contar con una organización cada día más eficiente, con plena consciencia de que debe actuar

con creciente desempeño y con una clara vocación de servicio a la sociedad.

Si los ciudadanos no están satisfechos con los servicios de las oficinas del gobierno, si reciben una mala atención de los servidores públicos. o si no obtienen respuestas claras y convincentes a sus preguntas y requerimientos, estos son síntomas de que el gobierno está descuidando su actuación. Por ello, la iniciativa de una reforma de la gestión pública debe establecer como una prioridad el que la ciudadanía no sólo reciba servicios que le brinden una utilidad y un beneficio. sino que la sociedad lo perciba así.

La modernización administrativa debe lograr que cada oficina en el sector público esté consciente de que forma parte de una cadena que busca un resultado final. De esta manera, una oficina pública está en condiciones de identificar mejor su papel e incidencia en el proceso de la organización en su conjunto.

Esta es la razón por la que cada oficina de gobierno debe dar una adecuada atención al usuario. Dicha atención debe basarse en una organización de excelencia, con personal competente y diligente, con procedimientos claros y sencillos y con servicios que se brinden en el menor tiempo y con la mejor calidad. En resumen. se trata que la

sociedad reconozca que sus contribuciones están siendo aplicadas correctamente.

Estos mensajes, a su vez, deben generar en los servidores públicos una permanente reflexión sobre los resultados de sus actividades -es importante aquí resaltar el término resultados-, porque entonces pueden disponer de indicadores objetivos para determinar qué debe mejorarse, por qué, para quién y cómo ejecutar las mejoras. Este proceso, en que toda la organización establece un rumbo con objetivos claros, metas realistas y acordes a lo que la ciudadanía espera, permite renovar una institución.

La administración pública federal (APF), necesita esta renovación de principios, métodos y procesos, distintos a los que se han venido utilizando tradicionalmente. Este es el rumbo de la modernización que vislumbramos en la administración pública en México.

#### IV. La visión de una renovada administración pública

Una vez que se ha determinado el tipo de gobierno, de servicios y el perfil de servidores públicos que se requieren, es indispensable traducir el quehacer público en información confiable, objetiva y accesible a la mayoría de la gente.

Un propósito fundamental en el proceso de modernización de la administración

pública en nuestro país, está relacionado con el conocimiento del impacto que tienen las actividades públicas en la población. Así, la gestión pública necesita conocer con precisión en qué medida contribuye un programa de gobierno, por ejemplo, el programa de vacunación infantil, en abatir el índice de morbilidad y mortalidad infantil, tanto a nivel de cada localidad como del país en su conjunto. Esta información brinda mayor objetividad que el sólo señalamiento del número de vacunas que se aplican anualmente.

Existen varias formas de comprobar si los gobiernos están alcanzando los resultados esperados entre la población. Sin embargo, cabe destacar dos de ellas. La primera, está referida a la percepción que tienen los individuos producto de su experiencia directa. La suma de estas percepciones genera una opinión pública, la cual paulatinamente se convierte en una valoración positiva o negativa que resulta generalmente aceptada.

La segunda forma se realiza a partir de información generada por la propia atención a los usuarios y resulta fundamental en la elaboración de los indicadores de desempeño de los servidores públicos. Dicha información permite a una oficina pública tomar los signos vitales del cumplimiento de sus objetivos. Le aporta elementos para identificar lo que requiera mejorarse o rectificarse. La utilidad que ofrece un

sistema de indicadores radica en que sirve para orientar la toma de decisiones. Pero también puede ser empleado por la sociedad para que evalúe y, en su caso, reconozca la pertinencia de las acciones del gobierno.

La evaluación debe constituirse en parte importante y de uso extendido dentro de las actividades de la administración pública. Por definición, toda actividad dentro del gobierno deriva en un producto o servicio y, por ello, emplea personal y los recursos físicos y financieros puestos bajo su administración. La evaluación pone de relieve la relación de insumos que se utilizan con los resultados que se obtienen.

La administración pública debe transitar de un esquema de informe de metas físicas o financieras (como por ejemplo, cuantos alumnos se atendieron, cuantas intervenciones quirúrgicas se realizaron o la cantidad de kilómetros de carreteras construidas), hacia una medición del impacto que tienen esos productos en la consecución de los objetivos de las políticas públicas (como por ejemplo, el descenso en la tasa de analfabetismo, la reducción en las tasas de morbilidad infantil, o bien la disminución de los tiempos de tránsito y de los costos de transporte). Los primeros indicadores, si bien son válidos, no revelan la calidad de los servicios ni si son suficientes, al no estar relacionados a otros parámetros de referencia, contra los cuales efectuar

una comparación. Los segundos, por el contrario, señalan el impacto de los productos o servicios que brinda el gobierno con base en objetivos estratégicos previamente definidos y que, a final de cuentas, reflejan las prioridades o responsabilidades encomendadas.

La construcción de indicadores y su articulación en un sistema requiere tiempo. Algunas oficinas de gobierno tendrán menor dificultad que otras en su elaboración y probablemente deberán llevar a cabo varios ejercicios hasta que, finalmente, reflejen de manera sólida los objetivos de la organización y, por tanto, los parámetros que servirán de base para evaluar su eficiencia.

Otro aspecto fundamental que busca la transformación del esquema de gestión pública, consiste en analizar y clasificar si realmente se está ejerciendo el presupuesto o si se están dirigiendo los recursos hacia lo verdaderamente importante.

El análisis de los recursos que ejercen las unidades de gobierno y la forma en que lo realizan son indispensables para la evaluación de las actividades públicas, para lo cual se hace necesario introducir técnicas de análisis -como la planeación estratégica- en las tareas de presupuestación, ejercicio del presupuesto y en la rendición de cuentas.

En síntesis, la reforma al sistema presupuestario trata de establecer con mayor claridad las responsabilidades, prioridades de la administración pública, expresar en términos de los resultados que se persiguen las actividades que se realizan y someter todo ello a un proceso de evaluación que señale claramente los costos, la eficiencia y el impacto de las políticas públicas.

#### V. Reforma al sistema presupuestario

El presupuesto de egresos de la Federación es la expresión, por una parte, de los ingresos esperados que el gobierno recauda tanto de los contribuyentes, como del cobro de los bienes y servicios que ofrece; y, por la otra, de los egresos para realizar las actividades y proyectos que satisfacen las demandas de la sociedad.

Con base en el presupuesto, los administradores públicos toman decisiones respecto del personal y los recursos materiales y financieros de que disponen para alcanzar los objetivos de las políticas públicas durante un ejercicio fiscal.

El presupuesto se ejerce en las instituciones públicas, es decir, se gasta en el desarrollo de actividades, programas y proyectos de gobierno. El proceso más conocido de un presupuesto es la planeación de las actividades, la cual define los gastos de cada unidad de

gobierno, para lograr determinadas metas. Posteriormente, se establece una calendarización de actividades y los recursos asignados a cada una de ellas. Estos tres pasos describen en forma muy simplificada el proceso de planeación-programación-presupuestación.

Cabe señalar que los administradores públicos necesitan evaluar continuamente los resultados de la aplicación del presupuesto, para hacer posible una retroalimentación oportuna de la planeación y efectuar los ajustes en caso necesario.

En nuestro país, el presupuesto federal de 1999 es el más austero de los últimos veinte años. En estas condiciones, los recursos públicos deben aplicarse con la mayor eficiencia posible, lo que requiere que el nuevo proceso por el cual se planea, programa, gasta, autoriza, reasigna y evalúa la aplicación de recursos fiscales (denominado sistema presupuestario), sea en todo sentido, un elemento que apoye las decisiones más adecuadas para el quehacer del sector público.

El nuevo esquema parte de las denominadas unidades responsables, que son todas aquellas organizaciones que tienen asignadas determinadas funciones y reciben recursos del gobierno federal para ello. Generalmente, donde existe un coordinador administrativo hay una unidad responsable. Al interior de las

secretarías de Estado, las unidades responsables se suman para formar estructuras jerárquicas más grandes.

La política presupuestal indica que el gasto público debe ser eficiente (que alcance para más), eficaz (que ayude a cumplir los objetivos de quien los aplica) y de calidad (que se aplique de la mejor manera). Asimismo, se ha señalado que el gasto debe privilegiar criterios de equidad, esto es, que sea justo, que se aplique en donde se requiere.

La reforma al sistema presupuestario plantea que es posible mejorar la forma como diseñamos y gastamos los presupuestos en la APF.

Este esfuerzo dio inicio hace un par de años, con un análisis cuidadoso del proceso de presupuestación. Este reveló que en la formulación del presupuesto existían muchas áreas involucradas en una compleja sucesión de etapas y que era necesario replantear a fondo los tramos de control y abatir los tiempos de producción. También se vio que no existían incentivos para que las unidades del gobierno buscaran ahorros y eficiencia en la aplicación del gasto, puesto que era difícil contrastar los insumos con los resultados.

El estudio evidenció que se dedicaban varios meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reducía prácticamente a dos ocasiones: el período de su aprobación y la presen-

tación de la cuenta de la hacienda pública federal.

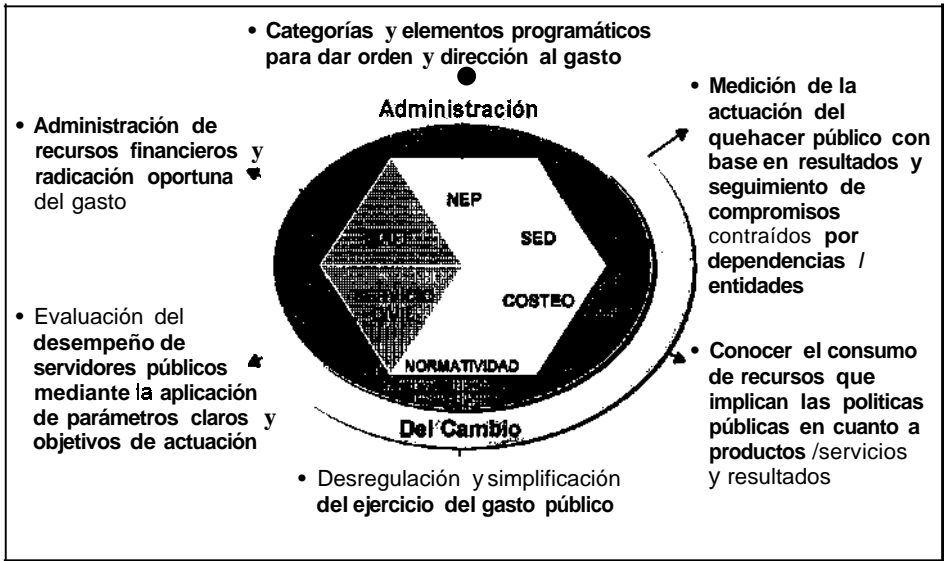
En respuesta a esta problemática, se desarrolló una herramienta para organizar y vincular la planeación nacional, los propósitos de las políticas públicas con las asignaciones de recursos a las instituciones del gobierno y a éstas con los resultados que obtenían en la atención de la población, por medio de un sistema de indicadores. Hasta ese momento, en México no se habían utilizado indicadores de resultados para retroalimentar la operación de los programas, ni para asignar o reasignar partidas presupuestales de manera más objetiva.

Con ello se logró dar orden y dirección a las actividades que consumen los recursos públicos, generando la información suficiente para controlar la orientación e impacto futuros de decisiones actuales en la política de gasto. Lo anterior permitió perfilar los propósitos de un nuevo sistema presupuestario que hiciera compatible el control macroeconómico con el presupuesto; elevara la eficiencia y eficacia del gasto; prestara atención a los resultados que espera la sociedad de la actuación del gobierno; orientara el gasto hacia actividades prioritarias y estratégicas; alentara el ejercicio oportuno de los recursos y cambiara el control presupuestario por la delegación de facultades y responsabilidades hacia las unidades responsables que prestan los bienes y servicios públicos.

La Reforma requiere la puesta en marcha de siete iniciativas, que guardan entre si una relación de complementariedad e interdependencia (véase gráfico 1).

En segundo término, para facilitar a los administradores públicos el seguimiento de sus actividades por medio de la **medición por indicadores, se requería un mecanismo que permitiera centrarse en**

GRÁFICO I  
COMPONENTES DE LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO



En primera instancia el presupuesto cuenta con instrumentos de planeación estratégica para que cada unidad responsable ubique su participación en el quehacer del gobierno federal. Dicha planeación se vincula con los presupuestos expresados en unidades de costos (definidas como categorías de gasto), lo que permite aglutinar los recursos involucrados en el desarrollo de las distintas actividades institucionales. A este instrumento se le conoce como la Nueva Estructura Programática (NEP).

la evaluación de resultados, además de la adquisición de insumos para la provisión de bienes y servicios públicos. Al retomar los indicadores de desempeño en un proceso formal de escrutinio, se fortalece la toma de decisiones estratégicas.

En tercer lugar, las dependencias y entidades tienen el compromiso de brindar a la sociedad servicios y productos con una alta calidad, con oportunidad y al menor costo posible. Para ello se debe saber cuántos recursos

se consumen en la prestación de los bienes y servicios. Es por ello que el costeo se aplica para dimensionar y eficientar las asignaciones presupuestales -presentes y futuras- que se requieren para el cumplimiento de las políticas públicas. El costeo permite conocer lo que cuestan las políticas públicas, aportando los elementos de juicio de los costos de oportunidad en el uso del presupuesto.

Asimismo, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) es un instrumento para garantizar información confiable en el manejo financiero de los fondos de la Federación y optimizar el flujo de los recursos que habrán de ser radicados para su ejercicio en cada entidad o dependencia.

El proceso de adecuación de la normativa presupuestal busca ofrecer una estructura articulada de reglas e incentivos claros a las unidades de gobierno para que las apliquen en sus decisiones de gasto. Paulatinamente, irá dando las condiciones para adecuar los términos de la relación entre las dependencias globalizadoras y las demás instituciones del gobierno, dotando a estas últimas de una mayor responsabilidad con el gobierno en la toma de decisiones y mediante una reducción sustancial del número de trámites y controles del presupuesto. La reforma plantea también la profesionalización de los servidores públicos.

Sin embargo, se necesita asegurar que los componentes de la reforma (NEP, SED, costeo, SIAFF y el servicio civil de carrera) sean conocidos al interior de la administración pública, por lo que este esfuerzo debe acompañarse de una adecuada difusión de las ventajas del cambio.

#### VI. Como avanzar en la implantación de la reforma al sistema presupuestario

Lograr que las unidades de gobierno utilicen cotidianamente los instrumentos **de planeación, evaluación o costeo en la administración pública**, es una tarea que toma varios años, dado el número y complejidad de las unidades responsables que deben adoptar estos nuevos principios.

La instrumentación de la reforma requiere un conjunto de estrategias en varios frentes. La primera consiste en cómo focalizar el esfuerzo, esto es, priorizar las instituciones de la APF que deben empezar con la implantación del nuevo esquema. Para ello, se ha determinado trabajar primeramente con los sectores con mayor peso específico en el gasto programable, para lo cual se han integrado diversos grupos piloto en entidades y dependencias, con quienes se lleva a cabo un programa de re-entrenamiento de los funcionarios y se desarrollan los insumos y productos de los siete componentes descritos anteriormente.



Siendo este un proyecto que atañe a las áreas presupuestales, es necesario asegurar que sean las oficinas responsables de la administración, dentro y fuera de la Secretaría de Hacienda, las que mayor dominio tengan de estos conceptos y las que empiecen a aplicarlos más rápidamente.

Paralelamente, es necesario incorporar a nuevas unidades responsables al proceso de reentrenamiento. Es decir, a la par que se va agotando el universo de oficinas que componen una institución,

es necesario sumar otras al proceso, por primera vez y así sucesivamente.

Durante 1998 los grupos piloto se desarrollaron en 46 unidades responsables y 7 programas sustantivos de 19 dependencias y entidades de la APF (véase cuadro 1). En la primera fase del programa, realizada durante 1998, se involucraron 1,160 servidores públicos. Para 1999 se ha fijado una meta de 5,000 servidores públicos y se espera que esta cifra siga creciendo paulatinamente en los próximos años.

CUADRO I RELACIÓN DE ENTIDADES Y DEPENDENCIAS QUE PARTICIPARON EN GRUPOS PILOTO DE 1998	
SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Educación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)</li> <li>2. Comisión Nacional de libros de Texto Gratuito (CONALITEG)</li> <li>3. Colegio de México (COLMEX)</li> <li>4. Coordinación General de Universidades Tecnológicas</li> </ol>
Laboral	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Dirección General de Capacitación y Productividad               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)</li> </ul> </li> <li>6. Dirección General de Empleo               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Becas de Capacitación al Trabajador Desempleado (PROBECAT)</li> </ul> </li> </ol>
Energía	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Secretaría de Energía               <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</li> </ul> </li> <li>8. PEMEX Corporativo</li> <li>9. Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)</li> <li>10. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias y Servicios, S.A. de C.V. (IIS)</li> <li>11. Comisión Federal de Electricidad (CFE)</li> <li>12. Luz y Fuerza del Centro (LFC)</li> <li>13. Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE)</li> </ol>

SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Infraestructura	<p>1ª <b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</li> </ul> <p>15 <b>Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUF)</b></p> <p>16. <b>Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)</b></p> <p>17. Policía Federal de Caminos (PFC)</p> <p>18. Telecomunicaciones de México (TELECOM)</p> <p>19. <b>Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (CGPMM)</b></p>
Salud	<p>20 Hospital Infantil de México</p> <p>21. <b>Secretaría de Salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Vigilancia de Epidemiología</li> </ul> <p>22 <b>Instituto Mexicano del Seguro Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de Salud Comunitaria</li> <li>• Coordinación de Salud Reproductiva y Materno Infantil</li> </ul>
Agropecuario	<p>23. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</li> </ul> <p>24. <b>Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)</b></p> <p>25 <b>Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASAG)</b></p> <p>26 <b>Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP)</b></p> <p>27 Centro de Estadística Agropecuaria (CEA)</p> <p>28 Fideicomiso de Riegos Compartidos (FIRCO)</p>
Servicios	<p>29. <b>Secretaría de Gobernación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</li> <li>• Programa Nacional de Población</li> <li>• Programa de Prevención y Readaptación Social</li> <li>• Programa Nacional de Seguridad Pública</li> </ul> <p>30 <b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL)</li> </ul> <p>31 <b>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</li> </ul>

SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
<b>Servicios</b>	32. <b>Procuraduría General de la República</b> <b>líi Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</b> <b>líi Subprocuradurías y direcciones generales</b> <b>líi Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud</b> 33. <b>Secretaría de Turismo</b> <b>▣ Programa de Desarrollo del Sector Turismo</b>
<b>GLOBALIZADORA</b>	<b>UNIDADES RESPONSABLES (UR's)</b>
<b>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECOOAM)</b>	34. <b>Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA)</b>
<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHC?)</b>	35. <b>Dirección General de Planeación Hacendaria (OGPH)</b> 36. <b>Dirección General de Crédito Público (DGCP)</b> 37. <b>Dirección General de Banca y Ahorro (DGBH)</b> 38. <b>Dirección General Técnica y Negociaciones Internacionales (DGTNI)</b> 39. <b>Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales (OGAHI)</b> 40. <b>Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios (DGPYP's)</b> 41. <b>Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral (IIGPyPSEL)</b> 42. <b>Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura (IIGPyPEI)</b> 43. <b>Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales (DGPYPAADSRN)</b> 44. <b>Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP)</b> 45. <b>Sistema de Administración Tributaria (SAI)</b> 46. <b>Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP)</b>
	<b>Total Unidades Responsables y Programas 53</b>

Es necesario señalar que los programas piloto son un medio efectivo para acelerar la implantación, generar un ambiente de cambio y reunir la experiencia y conocimientos para mejorar el proceso en los años venideros.

En segundo término, permiten integrar una masa crítica, que por su importancia, le dé continuidad al proceso y genere una demanda para que más instituciones la adopten.

## VII. Conclusiones

Una administración pública moderna que opere con la mayor eficiencia, sensible a las necesidades de la sociedad, es un factor que debe acompañar necesariamente los esfuerzos por construir una economía sólida, capaz de crecer de manera sostenida y estable, para generar empleos y dar mayores oportunidades de progreso a todos y cada uno de los mexicanos.

Por ello, se emprendió una profunda

revisión de la forma en que venía operando la administración pública, a partir de la cual se definió una estrategia de modernización que ya está siendo aplicada en algunas áreas. No es una tarea sencilla y, seguramente, habrá de enfrentarse a inercias de muchos años. Por esta razón, se requiere que los servidores públicos refrenden día con día su vocación de servicio y su profundo compromiso con el desarrollo económico y social del país.

---

# "Management" público, un concepto elusivo.

## Cuatro variaciones sobre el mismo tema

---

Ornar Guerrero

### INTRODUCCIÓN

El concepto de manejo público (*public management*) es una parte del ámbito conceptual de la administración pública que la ha enriquecido y contribuido a extender el dominio de sus argumentos. Sin embargo, más recientemente ha provocado un singular debate de alcances universales e incluso un movimiento de independencia académica. También ha operado como un contexto fronterizo para las aduanas del conocimiento común con otras disciplinas que funcionan como accesos fluidos para su intercambio con los negocios privados, las cooperativas y las organizaciones no-lucrativas.

Propio de la cultura administrativa anglosajona, en los Estados Unidos y el Reino Unido, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, se ha desarrollado el manejo como un foco conceptual peculiar. Inclusive buena parte de los sectores definitorios de la administración pública de los textos clásicos lo mencionan de manera muy principal.

Sin embargo, desde la década de los años 70 ha venido ocurriendo un proceso diversificado de la categoría manejo y, como consecuencia, ha perdido precisión conceptual y amenazado su utilidad como un medio de construcción del conocimiento. Hacia finales de la década de los años 90 el manejo se ha degradado a la condición de concepto elusivo.

Este artículo tiene como propósito analizar la situación actual del uso idiomático y conceptual de la noción de manejo público, destacando cuatro versiones contemporáneas sobre ese fenómeno:

- El manejo como un elemento definitorio de la administración pública;
- El manejo como nexo entre *policy* y **ejecución**;
- El manejo público como opuesto de la administración pública;
- El nuevo manejo público como transdisciplina económica.

Aquí debemos renunciar a discutir los hondos problemas semánticos que trae consigo verter *management* al idioma español, pues la antigua y aceptada versión como gerencia, ahora se está intentando reemplazar por la palabra gestión. Debido a que antaño *management* también se traducía como dirección y como administración, y ahora hasta se deja en inglés, estamos habitando una torre de babel que ha producido una enorme confusión lingüística e idiomática.<sup>1</sup>

Nuestra preocupación aquí radica más bien en explorar un problema no menos grave que el narrado, y que refiere un estadio en el cual el manejo se ha convertido en un concepto elusivo gracias a la liberalidad infinita y las licencias absolutas que se han dado entre algunos autores que lo cultivan. El resultado ha sido, finalmente, que junto a esas cuatro interpretaciones del manejo público existan una infinidad de exposiciones nada científicas, que han propiciado no sólo un abuso, sino la amenaza de un virtual desuso de un término que está perdiendo identidad. El hecho que nos hayamos ceñido a ese *quadrum* se debe a un intento de sistematizar cuatro versiones relativamente identificables como singulares y, de tal modo, intentar atrapar a una categoría que ahora padece de extendida elusión.

Nosotros hemos propuesto una traducción donde *public management*

encuentra una afinidad etimológica, una identidad cultural latina y un rigor conceptual razonable, además de estar fundada en las raíces y el desarrollo intelectual de la administración pública como disciplina científica. Esa afinidad integral la ofrece el referido término manejo público.

En otros trabajos hemos hecho notar que es importante señalar que el término referido tiene antecedentes muy dignos. Como muestra ya ofrecimos un conspicuo botón donde la categoría manejo es central en el uso del concepto de administración pública: "La Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos" (...) "La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos".<sup>2</sup>

Un segundo ejemplo revelador lo ofrecen las traducciones al español del libro *The Principles of Scientific Management* de Frederick Taylor, versión realizada en México cuando corría el año de 1928. En efecto, ese título se trasladó como *Principios del Manejo Científico*. A esta siguió una segunda edición de 1959, titulada *Principios del Manejo Científico del Trabajo*'

Más recientemente, el libro *Personal Management and Industrial Relations* de Dale Yoder, fue traducido como *Manejo de Personal y Relaciones Industriales* (México, Edit. Continental, 1964). Trato similar mereció la obra de William Perry titulada en inglés *How to Manage Management?*, y en español *¿Cómo Manejar al Gerente?* (México, Edit. Lasser Press, 1978). De igual modo, el libro *Resources Management* de Paul Bender se tradujo como *Manejo de Recursos Administrativos* (México, Edil. Limusa, 1986).

Es perceptible un efecto chocante en la traducción de *management* como manejo, tanto en lo que respecta a escritura, como en lo referente a su sonoridad. Pero estamos convencidos, parafraseando a Picasso por cuanto al arte, que el lenguaje no tiene que ser solamente bello, sino fiel.

Debido a la aceptación señalada en el sentido de que *public management* suele traducirse como gerencia pública, no renunciamos a seguirla empleando de tal modo cuando así sea el caso.

Debemos añadir una nota final sobre el título de este trabajo, inspirado en un artículo del Fred Riggs publicado en la década de 1960, entonces tuvo que lidiar con un concepto tan elusivo como lo fue la noción de desarrollo administrativo.<sup>s</sup>

## El Manejo como Fenómeno Singular de la Sociedad Industrial

Corría el año de 1916 en una Francia involucrada penosamente en la primera guerra mundial dentro del Boletín de la Sociedad de la Industria Mineral (*Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*), apareció publicado un trabajo referido a un suceso cuyos contornos sociales ya estaban bien definidos desde tiempo atrás, pero todavía no se estudiaban de manera precisa. Ese suceso, engendrado por el desarrollo de la producción mecanizada, asomaba como uno de los atributos definitorios de la sociedad de la época. Ciertamente esa configuración humana, propiamente llamada sociedad industrial debido al influjo inconmensurable de los mecanismos manufactureros en los procesos sociales, había engendrado a un nuevo fenómeno que daba su carácter a la industria misma: el manejo.

Dicho trabajo se tituló *Administración Industrial y General (Administration Industrielle et Générale)*,<sup>6</sup> es decir, no llevaba en la cabeza a la voz *management* porque los franceses la desconocían, habida cuenta de su añeja tradición en la administración pública, ya tenían una voz fácilmente transferible a los negocios privados: administración. Desde entonces, Henri Fayol la popularizó como el nombre por el cual, en el seno de las empresas privadas, el manejo ensambla su funcionamiento general.

Como lo estableció ese ingeniero francés, la empresa desempeña cinco operaciones: técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable, que son coordinadas y armonizadas por una sexta actividad, la administración. Esta última tiene a su cargo el articular el programa general de acción de la empresa, dar forma al cuerpo social, coordinar los esfuerzos y armonizar los actos de la misma.' Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, de modo que estos elementos constituyen la configuración primigenia del manejo para cumplir con el trabajo de dirección de la firma.

El hecho de que la voz administración se hubiera adaptado fácilmente a las realidades diversas imperantes en la empresa, obedeció a las analogías del manejo con aquella. Este acontecimiento fue posible gracias a la emergencia de una nueva era, propia de la revolución organizadora. Esta revolución consistió en el desarrollo de varios tipos de organizaciones consideradas por medio de sus rasgos similares, tales como su integración vertical, el personal profesionalizado y la administración centralizada. Sin embargo, no se trató de patrones estructurales surgidos espontáneamente en cada organización y que son casualmente similares, sino de modelos desarrollados a partir de una pauta original y compartida personificada en la organización del Estado.

Debido a la ancestral data del Estado, cuya organización primigenia se remonta a tiempos lejanos, y siendo más joven la empresa privada que surgió a mediados del siglo XIX, los negocios particulares fueron estableciendo su configuración interior a partir del modelo gubernamental. Entre otros elementos, la empresa privada se hizo más burocrática cuanto se convirtió en más compleja y en gran escala.' En efecto: la burocratización de la empresa privada a partir de la experiencia estatal fue uno de los incentivos que movió esa gran ola administrativa que fue la revolución organizadora, que motivó que las grandes corporaciones lucrativas requirieran por igual de la adopción de habilidades gerenciales y políticas. Incluso durante esa revolución fue perceptible que la provisión de bienes y servicios hecha por las empresas privadas a sus clientes, se parecían a las realizadas por las empresas públicas a sus usuarios.' El que se visualizara que las empresas gubernamentales y las corporaciones privadas ejercitaban similares deberes hacia el público, fue el resultado de la asimilación de la configuración política y burocrática por parte de la empresa, importada desde el Estado.

La adopción de voz administración por los negocios fue a tal grado exitosa, que la gran mayoría de los planteles de su enseñanza la llevaban por rúbrica, entre ellos su pionero: la Escuela de Administración de Negocios de Harvard en



los Estados Unidos. Sin embargo, desde la década de los 80 gradualmente se ha ido prefiriendo la voz manejo, desplazándose administración a un lugar secundario dentro del idioma de los negocios.

En el estudio de las organizaciones sociales, particularmente en lo que toca a la administración pública, suele ocurrir que una voz alcance tal sonoridad, impacto y trascendencia, que se utilice sin medida ni rigor hasta perder el significado. Luego, avasallada por la polivalencia, arruina su definición y se abandona su utilidad científica.

Tal ha sido el destino de palabras como modernización o sistema, por citar dos casos de un uso anárquico y desbordado tiempo atrás. Hoy en día toca su turno al vocablo inglés *management*, que asociado con la voz pública, está significando tantas cosas que tiende a perderse en la bruma de la confusión.

Tal es el motivo por el cual aquí es necesario recordar los fundamentos idiomáticos del manejo.

Durante el siglo XVIII la voz inglesa *management* -también usada como *managery*- ya había madurado hacia su significado actual. Originalmente se refería al manejo o doma de caballos (*lo manage an horse*), pero después se convirtió en sinónimo de administración.'? Hacia finales de esa centuria,

*management* se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos." De manera similar, en esa época, en el francés era sinónimo de *governer* y *administration*; igualmente, *manager* se trasladaba como *directeur*'?

En ese tiempo la voz inglesa *management* se equiparaba con *ménagement* -que proviene de *ménage*, una palabra francesa formada desde el siglo XVI que proviene del vocablo latino *manere* (cuidado de la casa)-, pero sus fuentes son diversas." Tiene más proximidad con el vocablo francés *meníement*, que como *management* significa asir con la mano. A pesar de sus diferencias semánticas y etimológicas, los franceses han insistido en derivar *management* de *ménagement*, hasta que finalmente en 1969 optaron por incorporar la primera palabra a la lengua de Moliere.

La palabra manejo ha sido usada en la cultura administrativa anglosajona desde antiguo y las dificultades semánticas que entraña no son nuevas, pero su uso y difusión no se inició en la administración pública, sino en los negocios privados. Esa voz se usaba en las corporaciones manufactureras del Reino Unido desde finales del siglo XVII. En efecto, J. Hills la empleaba en su obra *The Exact Dealer* (1688) para referir al manejo de las manufacturas. En esa época la

diferenciación del vocablo manejo tuvo su fuente en su gradual contraste con el concepto de empresario (*entrepreneur*), diferenciación que se consumó hasta el siglo XIX, cuando avanzaron las innovaciones organizadoras y funcionales en la industria. Durante esa centuria el empresario asumió privativamente la tarea de determinar la clase de negocio a operar, el tipo de bienes y servicios a ofertar, el monto de recursos disponible al efecto y el perfil del cliente a servir. Al manejo se le confió, por su parte, alcanzar las metas establecidas por la determinación empresarial.''

El manejo dominó el ámbito industrial hasta la tardía incorporación del vocablo administración en su seno hacia finales del siglo XIX, suceso que modificó el panorama de entonces, y cuyo mérito se debe reconocer a Fayol. Fue J. Slater Lewis (*The Commercial Organization of Factory*, 1896) quien comenzó a utilizar el vocablo en el Reino Unido; esa administración manufacturera estaba a cargo de la auscultación del sentir de los consumidores, establecer las rutinas oficinescas, llevar la contabilidad, manejar al personal y aplicar la maquinaria moderna a toda clase de trabajo de ingeniería. El término administración siguió empleándose dentro de las firmas industriales, desbancando al manejo l'

El manejo tuvo mejor suerte conceptual fuera del Reino Unido y hasta ya bien

entrado el siglo XX. El mérito se acredita al ingeniero estadounidense Frederick Taylor, quien en 1911 publicó sus *The Principles of Scientific Management* (Los Principios del Manejo Científico),<sup>1</sup> y fundó el Movimiento del Manejo Científico." La voz, empero, Taylor ya la había utilizado en el ensayo *Manejo del Taller* (*Shop Management*) publicado en 1903<sup>1</sup>. En el Reino Unido, el concepto fue reivindicado por üliver Sheldon dentro de su obra *La Filosofía del Management* (*Philosophy of Management*), publicada en 1923<sup>19</sup>

Este *management* es producto de las condiciones históricas, por ello desde principios del siglo XIX, Charles Babbage lo había expuesto primigeniamente como una consecuencia de la división del trabajo y las ventajas que entrañó para el empresario." Babbage proclamó transparentemente que el principio más importante sobre el cual descansa la economía de la producción, es la división del trabajo entre quienes realizan la labor manufacturera. En efecto, dividió el procesó de elaborar alfileres en siete operaciones que comienzan con el suministro de la materia prima -el alambre- y termina con el empaquetado de los productos -los alfileres-."

Por consiguiente, la forma de trabajo histórico que se manifiesta en la cooperación y la división del trabajo constituye la organización primogénita

de la gran industria maquinizada. Este fenómeno fue explicado por Carlos Marx, a quien se debe reconocer la primera conceptualización del manejo: "todo trabajo directamente social o colectivo en gran escala, requiere en mayor o menor medida de una dirección [*direktion*] que establezca un enlace armónico entre las diversas actividades individuales y ejecute las funciones generales que brotan de los movimientos del organismo productivo total, a diferencia de los que realizan los órganos individuales".<sup>22</sup>

La prelación de Marx sobre las ideas de Fayol son evidentes, esencialmente por cuanto a la idea de que el manejo constituye un proceso de ensamblaje de las operaciones especializadas de la empresa, y su función general.

El paso siguiente fue situar el espacio del manejo como un elemento medular de la sociedad industrial. Así como la industria se convirtió en un elemento trascendental del concepto de la sociedad contemporánea, el manejo operó como una cualidad central que caracteriza a la industria moderna. Tal como lo explicó üliver Sheldon, la industria no es meramente una máquina sino una forma de asociación de vida humana compleja, de modo que la verdadera interpretación se expresa en función de las ideas, objetivos e ideales del ser humano, no con referencia a la

maquinaria. La industria fue creada para satisfacer las necesidades de la vida humana en sus aspectos físicos, mentales y morales, de manera que el objeto del manejo consiste en convertir la industria en efectivamente humana y que personifique una forma del esfuerzo conjunto de seres humanos en pro de un objetivo común, toda vez que estén movidos por una razón común. Para lograr este objetivo es necesario un móvil y un ideal, así como la dirección y la coordinación, el trabajo y la cooperación humanos."

Sheldon concluye que el manejo no tienen un fin o motivo por sí mismo, de modo que si el móvil de la industria es primordialmente el beneficio como un servicio a la sociedad, el manejo se entroniza y se legitima, y el futuro de la industria descansa en sus manos. Desde entonces el manejo ha sido concebido como un suceso social de índole económica el cual, operando en y desde los procesos industriales, influye a la vida humana. Peter Drucker lo identificó de tal modo, pues constituye el órgano específico de la empresa de negocios, y sus decisiones y sus actos se orientan por principio al desempeño económico y sólo puede justificar su existencia a través de los resultados económicos que le toca producir."

La emergencia de la sociedad industrial ha significado el inicio de la era moderna

para el orbe entero. Desde entonces el ser humano ha estado influido por la industria, por sus productos y por su manejo. De hecho, vista esa sociedad desde su ángulo de la producción de su subsistencia material, desde la aparición de ese manejo su vida ha dependido de su desempeño. Peter Drucker señaló que el manejador es el elemento dinámico y vivificante de todo negocio, pues sin su guía los recursos de la producción se conservan como recursos, y no se convierten en productos." De manera similar, Donald Sayles afirmó que el manejador es el más notable representante de la institución de los negocios, tal como el político lo es de la institución del gobierno." Su papel en el proceso industrial es decisivo, pues como lo hace saber Henry Mintzberg, el manejador debe diseñar el trabajo de la organización, auscultar el ambiente interno y externo de ese proceso, estimular los cambios necesarios en la empresa y renovar su estabilidad cuando se enfrenta a turbulencias provenientes de ese ambiente."

Efectivamente: los manejadores ocupan un lugar principal en la subsistencia económica de los pueblos del planeta, como lo hace saber John Kotter: "en la mayor parte de la historia de la humanidad, los pueblos han dependido de agricultores, artesanos, comerciantes y terratenientes para su provisión de bienes y servicios, así como para el

empleo necesario. Hoy en día los pueblos en los países desarrollados dependen esencialmente de los manejadores. Prácticamente todos los bienes y servicios que necesitamos para nuestra subsistencia y disfrute, son producidos por organizaciones que están controlados por manejadores".<sup>28</sup>

El manejo es una criatura del proceso industrial de naturaleza económica, que constituye el factor esencial de los negocios privados. Hoy en día el éxito empresarial está condicionado, sin duda, por la calidad del manejo en los negocios privados. El manejo es un suceso económico trascendental en la sociedad industrial, pero sólo en lo que atañe a sus instituciones económicas, a sus procesos productivos y a sus esquemas comerciales. Pocas personas podrían desautorizar las verdades sobre el éxito del manejo en la empresa **privada**, pero esto no debe ser exagerado, sobre todo si se trata de trasplantar la experiencia del manejo en la empresa de negocios hacia la administración pública.

Esto no debemos soslayarlo porque, ciertamente, el manejo constituye un fenómeno que incumbe a la economía industrial, adoptado y adaptado por los anglosajones dentro de su cultura publico-administrativa, y si un valor esencial ha tenido, ha sido para los pueblos que la detentan. De modo que su exportación hacia culturas administrativas diversas

debe ser visualizado con prudente distancia.

El Manejo como un Elemento Definitivo de la Administración Pública

La ciencia de la administración pública en los Estados Unidos es genéticamente *manejarial*. Esto es observable con su primer apóstol, Woodrow Wilson, quien alegaba desde 1887 a favor del estudio de una disciplina pragmática con base en el principio de utilidad: "el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo".

Esta nota conceptual de Wilson preludia el desarrollo de la categoría de manejo, principalmente como efecto de una adopción proveniente de los negocios privados. Este hecho ocurrió en los Estados Unidos y de allí se ha difundido por todo el planeta. Tal adopción ha constituido al mismo tiempo un proceso de adaptación dentro del significado de público, pues el manejo no fue conceptualizado primigeniamente en el emergente estudio de aquella administración. Esta adopción y adaptación es visible en la implementación de los negocios públicos, tal como se puede constatar en el Informe Roosevelt (Report of the President's Commi-

tee on Administrative Management, 1937), preparado por un Comité integrado por Luther Gulick, Charles Merríam y Louis Brownlow.

Desde la época de Wilson el concepto de manejo fue utilizado como alternativa conceptual a la tradición jurídica, que estaba fundada en la práctica europea y empleaba la categoría "administración". En efecto, tal como se puede observar en sus obras, pensadores estadounidenses primigenios como Frank Goodnow o William Willoughby, ellos no usaron la voz manejo o lo hicieron en forma muy accesoria. Por tal motivo, el progenitor intelectual del término manejo en administración pública es Leonard White, quien lo propuso como pivote de la definición de ese campo del saber. En su obra *Introducción al Estudio de la Administración Pública* (Introduction to the Study of Public Administration), White se propuso sentar bases no-jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley. Fiel con esta visión, se propuso estudiar a la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo como proceso interior en la administración pública.

Inspirado en Oliver Sheldon," de quien toma una frase feliz referida al desarrollo

reciente como una profesión, Leonard White definía la administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado." White explicó que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, haciendo énfasis en su fase manejarial, pues ella se refiere a la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones tales como una empresa comercial, así como un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Dicho pensador había visualizado un suceso emergente dentro de la administración pública estadounidense de notoria novedad, pues el manejo constituye un fenómeno histórico, una institución emergente en los Estados Unidos desde principios del siglo XX, que introduce nuevas técnicas de gestión en los negocios del gobierno. Su certificado de nacimiento fue expedido por la Comisión de Eficiencia y Economía creada por el Presidente Taft en 1911, cuyos informes presentados en 1912-1913 sugirieron el desarrollo de sistemas maneriales de presupuestación, de redistribución de funciones entre los departamentos del Poder Ejecutivo y de introducción de nuevos métodos de trabajo en esos mismos departamentos." Sus propuestas tuvieron un efecto retardado, pero irreversible, pues hacia 1921 el Congreso

decretó el Acta de Presupuesto y Contabilidad, y en 1931 se estableció un sistema ordenado de la administración del gobierno federal, dentro del cual se formó una nueva camada de funcionarios provista por la Oficina de Presupuesto, que había sido establecida por el Acta referida. El desarrollo de esta Oficina estuvo avalado por los conocimientos y labores de colaboración de dos conspicuos pensadores administrativos: Frederick 'Cleveland y William Willoughby.

El desarrollo del manejo público mutó gradualmente como un fenómeno de adaptación a la naturaleza del Estado, cuando el incremento de complejidad social, económica y política, hicieron de la administración pública una institución en gran escala. Pero el fenómeno manerial ocurrido en el Estado constituyó un suceso paralelo al acontecido en otras organizaciones complejas, tales como la empresa privada. Por tal motivo, no debemos asombrarnos de que William Willoughby perciba que el movimiento en favor del manejador general *general manager* se hubiera consolidado y que fuera bien recibido, pues representó la adopción por el gobierno estadounidense de los principios y prácticas universalmente fundadas en toda empresa privada adecuadamente organizada. De hecho, Willoughby creyó que el Jefe del Ejecutivo como manejador general vino a ocupar una posición similar a la del gerente general de una corporación

privada, que en esa misma condición está bajo la tutela del Poder Legislativo, como ese gerente lo está del Consejo de Administración."

El manejador público, el *public manager* estadounidense, brotó como nuevo personaje cuyas tareas en el seno de la administración pública fueron organizar y activar sus procesos interiores, asegurar los nutrientes materiales que le dan vida, y procurar equilibrio intraorganizativo por cuanto a las finanzas y el personal. Desde entonces, él es quien conduce el navío de los acontecimientos que ocurren en las entrañas de la administración pública.

En los Estados Unidos ya no quedan dudas acerca de que el titular del Ejecutivo es un manejador general, aunque su Constitución política no mencione la voz *management* -ni tampoco la de *public administration*-. Este hecho no hace sino refrendar que sus orígenes, en el régimen estadounidense no se meditó acerca de que el Presidente manejara, aunque en opinión de un autor esto se pudo prever en las secciones referentes a los frenos y contrapesos.<sup>39</sup> Pero en el diario acontecer administrativo el Presidente ha desarrollado sus tareas manejariales, para lo cual la Comisión Hoover hizo su parte, toda vez que la antigua Oficina de Presupuesto se transformó en la Oficina de Manejo y Presupuesto (*Office of Management and Budget*). El manejo consiste en un vínculo

esencial entre los propósitos del cargo presidencial y su desempeño, pero frecuentemente también ha sido el eslabón perdido."

Desde los tiempos de White y Willoughby la noción de manejo ha sido utilizada cotidianamente en la teoría de la administración pública estadounidense. No está por demás que, brevemente, hagamos una revisión puntal de su uso: Luther Gulick afirmó que las cosas que los gobernantes hacen, es decir, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y manejo de servicios, todos ellos juntos son administración pública." De manera similar, Marshall Dimock argumentó que la administración pública entraña los problemas, los poderes, la organización, y los métodos del manejo de empleados en la aplicación de la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales.<sup>39</sup>

Charles Merriam razona que ya existía un enfoque manejarial en 1940, al que también llamó enfoque procedimental, que trata con los flujos y ritmos de las operaciones de la administración pública, así como con su análisis y su control." Pero en ese mismo año otro estudioso argumentaba, de manera diversa, que el manejo aún no desarrollaba plenamente sus características peculiares como tal, que era necesario un manejo creativo por medio del cual se pudiera diferenciar el patrón tradicional de la administración militar y

la administración privada, y la organización propia de los asuntos del Estado. Por consiguiente, el manejo creativo implica el alcance de la idea de administración como un proceso educativo de relaciones dentro de la organización administrativa dada."

Otro pensador señaló que el manejo es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros.?

En los Estados Unidos el manejo público emanó como centro de la definición de la administración pública, y luego de un nutrido y largo desarrollo, tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en el pensamiento administrativo dentro y fuera de los Estados Unidos. Su autor es Dwight Waldo, quien recordando a Leonard White definía la administración pública de dos modos: la administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado."

El Reino Unido no fue ajeno a la adopción del manejo: E.N. Gladden trabajó preferentemente el concepto, él creía que la administración pública es concebida ampliamente para significar el manejo de los asuntos de los cuerpos políticos."

## El Manejo como Nexo entre *Policy* y Ejecución

Una variación temprana del manejo público dentro de su línea de desarrollo primigenia en la administración pública, consistió en el cambio de su concepción desde su papel como pivote de definición de dicha administración, hacia la noción de su papel como nexos de implementabilidad. Esto ocurrió una década después de publicado el libro de White, y su fuente consistió el estudio primitivo de la *policy* dentro del ternario de la administración pública desde mediados de la década de 1930.

Fue Marshall Dimock quien sostuvo originalmente que la administración pública tiene una relación directa con la autoridad pública, junto con las técnicas del manejo, pero añadió a la *policy* como la implementación del proceso del gobierno. Las *policies* principales están determinadas por el manejo, pero esto no quiere decir que el lado administrativo de la institución no concierna al derecho ni a la *policy*.<sup>4</sup> Dimock creía que la administración pública dentro de un Estado democrático es una organización compleja, porque tiene deberes públicos, y no le concierne solamente la eficiencia.

Por su parte, Paul Appleby concibió al manejo como un nexos entre *policy* y administración, señalando que la función de hechura de *policy* no puede ser situada únicamente en un punto o sector



del régimen político, debido a que donde exista una acción afectando al público hay hechura de *policy*. Ésta es hecha por conducto de todo el gobierno y a lo largo del proceso político. Appleby explicó que trató a la administración como un término muy amplio que está involucrado en la hechura de *policy*; en tanto que el manejo involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución. Él asignó arbitrariamente el manejo al nivel básico, y lo usó para significar la acción ejecutiva que tiene menor hechura de *policy*:"

De manera similar a Appleby, John Millet pensaba que la administración incumbe a las tres ramas' del gobierno, porque todas tienen relación con ella aunque de diferentes formas. Razonaba que la substancia de la administración pública es la *policy* y la acción pública, en una amplia variedad de campos de esfuerzo. Discernió que estos campos abrazan a los asuntos exteriores, la defensa, la justicia, la conducción del comercio, la conservación de los recursos naturales, la educación, la salud pública y otros más; y que aún se podía extender casi infinitamente." El punto común de estos campos es que requieren de un alto nivel de talento especializado, experiencia y conocimiento. El entretendido para la realización de la actividad organizada del gobierno, a taita de mejor término, Millet lo llamó manejo.

De acuerdo con Millet, la materia vital de la administración pública está

constituida con la substancia particular del campo de esfuerzo, y esta substancia es diferente de una entidad particular a otra. Cualquier organización humana bajo el auspicio público tiene un conjunto de problemas de manejo y todas las entidades gubernamentales tienen problemas de manejo con características comunes. Este fenómeno puede ser observado en diferentes tipos de trabajo gubernamental, pero existen elementos comunes sobre el concepto de manejo como la guía de toda la administración pública." Desde esta perspectiva, el manejo no es un campo del experto, sino un ámbito de trabajo interprofesional, un nexo que una al politólogo, el psicólogo, el economista, el contador y otros especialistas más.

La noción de manejo como nexo entre *policy* e *implementación* es de gran relevancia, pero debe preservar la idea de que ese manejo sea observable como un proceso o función, pues su esencia comprende las materias de personal, presupuesto y planeación." El perder de vista estas funciones o procesos, significa olvidar algo que es vital en el manejo público. Esto es relevante porque, a decir de Robert Golembiewski, el arte y la ciencia de la administración pública involucran a una amplia variedad de especialidades dentro del contexto del manejo público, el cual es el medio de configurar una síntesis.

Esta tradición ha tenido frutos dignos de ser señalados, pues actualmente el manejo público se ha convertido en un

territorio de cultivo compartido, y en estrecha colaboración con la administración pública y las ciencias de *policy*. Como síntesis de este proceso académico se ha producido una obra singular, cuyo objeto es ofrecer una definición de este campo.<sup>50</sup> Este empeño obedece a un afán que un autor reconoce es ciertamente arbitrario, pero que se justifica por la ambigüedad manifiesta en el término manejo. Esta labor de manifiesto interés, pues el fenómeno manejarial ya es antiguo, es hecha por Laurence Lynn en el tardío año de 1996, y de tal modo establece como dominio intelectual del manejo público a todos los funcionarios y organizaciones dotados de autoridad ejecutiva y con impacto colectivo sobre la *policy* igualmente pública.<sup>51</sup>

Dicho dominio es bipartito, pues en él convergen la administración pública y las ciencias de *policy*; pues ambos campos constituyen dos provincias académicas, son los dos lados del todo. La comunidad académica de *policy* constituye su costado político, entraña una perspectiva de implementación y hace énfasis sobre la noción de política del manejo, siendo su objeto lograr un manejo de *policy* por medio de la identificación de los resultados sociales legitimados por la coherencia, por los procedimientos de votación y por el proceso de deliberación pública. La comunidad académica de adminis-

tración pública, por su parte, personifica el flanco administrativo cuyo foco de interés es el papel y *estatus* de los servidores de carrera y las organizaciones donde están empleados. Su meta es un manejo administrativo competente, y la creación y mantenimiento de organizaciones efectivas y legitimadas por la autoridad constitucional.

Consciente de que este planteamiento puede resonar a la dicotomía política-administración, Lynn toma tácita distancia al respecto. Y más bien, visualizado el campo del manejo público como la función ejecutiva del gobierno, razona que su identidad queda establecida como academia y profesión, y es de tal modo útil para los académicos y los practicantes. Su utilidad es visible en la fundación de los campos académicos que ilurninan la función ejecutiva del gobierno; desarrolla hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y actitud crítica; y aplica las habilidades intelectuales para responder a las preguntas centrales del manejo público.<sup>52</sup>

En suma, el autor citado cree que dentro de la administración pública, el manejo público es definido como la función ejecutiva del gobierno.

En los Estados Unidos ese término no emergió como una categoría científica, sino como una expresión relativa al arte

y la práctica, tal como era perceptible todavía en los programas de formación en *policy* durante los años de 1970. Su foco son los manejadores públicos (*public managers*), que constituyen un grupo de actores de la vida pública cuya encomienda es implementar una parte de las funciones ejecutivas del gobierno, y por consiguiente, son el capital humano de la capacidad ejecutiva de ese gobierno. Su actividad emana y es controlada por conducto de las autoridades por medio de decretos, estatutos e instructivos, así como de prácticas establecidas, órdenes judiciales y costumbres políticas.

Sin embargo, en administración pública el estudio del manejo público ha sido prioritario sobre el examen del manejador dentro de su seno. En efecto, su énfasis se puso en el derecho público, las organizaciones y las funciones, toda vez que sus cultivadores en los Estados Unidos lo han concebido como un subcampo diferenciado o como un foco especial de esa disciplina. Entre los tratadistas tempranos se encuentran Woodrow Wilson y Fritz Morstein Marx, así como Herbert Simon, Victor Thompson y Donald Smithburg, todos ellos conspicuos administradores públicos.

Entre los cultivadores contemporáneos, que hoy en día constituyen una corriente académica dedicada al cultivo de ese

manejo público, están Hal Rainey y Laurence Lynn. Desde su perspectiva el manejo público ha constituido un subcampo de la administración pública permanentemente cultivado por muchos y relevantes pensadores de ese campo del saber. Las líneas precedentes así lo constatan, al mismo tiempo que han inspirado un desarrollo relativamente autónomo del manejo público como un campo compartido por los cultivadores de la administración pública y los tratadistas de *policy*.

#### Diversificación Conceptual del Manejo Público

Como suele ocurrir con el desarrollo de las categorías científicas, a medida que los fenómenos sociales primigenios se transforman y se diversifican, los conceptos que los representan tienden a mutar bajo su compás. Esto es especialmente apreciable en el manejo desde los años de 1970, cuando fue emergiendo una perspectiva del manejo público orientada a lograr independencia con respecto a la administración pública.

En efecto, nuevas versiones del manejo público emergen en los Estados Unidos durante esos años como focos de interés tanto para los académicos como para los profesionales dedicados al desempeño gubernamental. Fue entonces que aparecieron los primeros trabajos titulados específicamente con la rúbrica de manejo público, como un libro representativo preparado por James

Mercer y Edwin Koester, para vincular la teoría de sistemas y el manejo público. Bajo esta relación epistemológica, los sistemas de manejo público son definidos como conjuntos de acciones de manejo público que interactúan para formar efectos distinguibles sobre la comunidad a la que sirven.<sup>53</sup>

También destaca el trabajo de Michel Chevalier y Thomas Bums, quienes utilizan al manejo público para ayudar a explicar el desequilibrio entre la comunidad humana y su medio ambiente, y más particularmente cuando las instituciones se han propuesto convocar a la acción pública. Tal como era perceptible hacia finales de la década de los 70, existía una disociación entre el modo como las comunidades humanas manejaban su ambiente y el resultado de ese manejo. El desarrollo de la sociedad y el desenvolvimiento de la organización de la administración pública están desfasados, de modo que los autores se han propuesto desarrollar una nueva forma de manejo público para colaborar al alivio de ese desfase, perceptible en la ineficiencia de ese manejo para conciliar los propósitos públicos y los propósitos individuales." En consecuencia, el manejo público es repensado como un nuevo paradigma orientado a hacer prosperar una adecuada relación entre ambos intereses, en función del contexto social. Por consiguiente, el manejo público puede ser entendido como un proceso de reconciliación de los intereses

individuales y los intereses colectivos, en la medida en cada uno de esos intereses tiene una lógica o cálculo propio." El cálculo de la decisión individual opera de conformidad con la lógica de la maximización del interés particular, pero este mismo es articulado dentro de límites colectivos y mediante restricciones. En contraste, con base en que la colectividad vive en virtud de sus relaciones con su contexto, en el sentido material y sociocultural, debiendo mantener un equilibrio, el cálculo de la decisión colectiva opera de acuerdo con la lógica de la subsistencia y con balance ante su contexto.

**El** nuevo paradigma de manejo público es aplicable en aquellos casos que, como los propios de esa época, ocurría un desbalance entre los intereses individuales y los intereses colectivos, y entre éstos y el contexto. Esta noción trasciende modelos de manejo aceptados, tales como la gerencia por objetivos propuesto por Peter Drucker," y establece el manejo por intereses. En contraste con la gerencia por objetivos, que enfatiza la definición y logro de propósitos concretos, el manejo por intereses se refiere a la identificación y gerencia de los intereses involucrados en un resultado de *policy*" Este último es más flexible y entraña una estrategia de planeación incremental que apunta a ligar intereses progresivamente dentro de redes capaces de planificar e implementar acciones, moviéndose hacia la solución de problemas complejos.

Pero también buena parte de los cambios acontecidos en el manejo obedecen al ambiente académico de entonces, que se caracterizaba por el desagrado sobre el curso imperante en los estudios de la administración pública, el énfasis del abordaje del temario de implementación en los programas de *poliey* y las reformas curriculares en las escuelas de negocios privados.

Uno de los primeros trabajos en recoger los problemas teóricos sobre el manejo público que entonces emergían, fue un artículo de Grabam Allison acerca de las diferencias entre ese manejo y el manejo de los negocios. Para entonces el manejo público comenzaba a abrazar los campos de la educación, la investigación y la práctica de la administración pública, así como otros ámbitos gubernamentales y no gubernamentales.<sup>58</sup>

Un conspicuo referente de su desarrollo es el Directorio de Investigación de Manejo Público preparado por David Garson y Sam Overman en 1981-1982, para la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos (NASPAAA). El Directorio refiere las relaciones entre los programas de investigación en administración pública, focalizados en el manejo público. Otro desarrollo significativo fue la aparición de un conjunto de trabajos sobre manejo público en la Escuela de Gobierno Kennedy de la Universidad de Harvard."

Igualmente, la Asociación para la *Poliey* Pública y el Manejo (APPAM), formada por un grupo de escuelas prestigiadas, crearon la Revista de Policy Pública y Management (Journal of Public Policy and Management) que ocasionalmente publica artículos sobre manejo, porque este tópico es cultivado más por administradores públicos, que por académicos de *policy*. En la prestigiada Revista de Administración Pública (Public Administration Review), fue formada desde 1970 una nueva sección llamada Foro de Manejo Público con una orientación eminentemente práctica. En este año la antigua Revista del Servicio Civil (Civil Service Journal) fue retitulada como Manejo (*Management*)<sup>60</sup>

Incluso ha florecido una versión del manejo público muy radical, que más allá de aspirar a brindarle plena autonomía, anhela divorciarlo totalmente de la administración pública. Esto es explicable porque sus promotores ejercen profesiones diversas a la administración pública, y sus *oeus* académicos consisten en planteles de enseñanza de *poliey*, por un lado, y de negocios privados por el otro. Esto distingue a pensadores como Laurence Lynn, que plantea la asociación entre la administración pública y ciencias de *poliey*, de otros autores como Barry Bozeman y Donald Kettl, que creen que dicha asociación debe excluir a esa administración pública e incluir al manejo privado.

### El Manejo Público como Opuesto a la Administración Pública

El enfoque referido consiste en el sincretismo de dos tradiciones emergentes del manejo público durante los años de 1970, que originalmente no sólo aparecieron como rivales de la administración pública, sino como adversarias entre sí. Una tradición procede del estudio de la *policy*, que Bozeman bautiza como el enfoque P -de *policy*-; la otra ha emanado de las escuelas de negocios, a la que llama el enfoque B -de *business*- (negocio, en inglés)." En estas últimas ha dominado la inclinación a modificar sus nombres dejando de constituir centros educativos de administración de negocios, para convertirse en planteles de manejo privado, cuya finalidad fue el hacer énfasis en la estrategia empresarial como contraste al estudio de la mecánica y los procesos de administración interior hasta entonces vigente.<sup>62</sup> Este movimiento fue acompañado por la creación de publicaciones tales como la Revista de Manejo Estratégico (Strategic Management Journal), en tanto que se reorganizó la división de la Academia de Manejo (*Academy of Management*), una congregación de profesantes de la nueva fe manejarial. El movimiento del manejo público, especialmente el que creció fuera del estudio de la estrategia corporativa en las escuelas de negocios, invoca que él constituye un enfoque novedoso que

comparte muy poco de las anejas tradiciones entre las que suponemos que Donald Kettl suma a los sucesores de Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon."

El otro concepto de manejo público ha surgido paralelamente en las escuelas de *policy* y producido frutos en el seno de la Asociación para el Análisis de *Policy* y Manejo (*Association for Public Policy Analysis and Management*). Los trabajos de investigación referentes al manejo público también tiene raíces distintas, y más recientes que las propias de la administración pública. Aquí hay que destacar que, cuando comenzaron a crecer y desarrollarse las escuelas de *policy*, en su seno se desarrollaron dos carriles diversos, uno propio del análisis de *policy* con base en enfoques fundados en la economía con miras a identificar a las mejores decisiones, y otro dedicado a la investigación en manejo público cuya orientación consistió en cómo ejecutar esas decisiones.<sup>64</sup>

La búsqueda de nuevos horizontes académicos está perfectamente representada en un libro pionero de Barry Bozeman, donde su autor señaló por principio que su obra abrazaba tópicos conocidos en textos de administración pública, tales como la teoría de la organización, el manejo financiero y la gerencia de personal; pero con la diferencia que ella descansa en el énfasis de la teoría y el análisis del manejo para

la adquisición de un conocimiento estratégico."

Bozeman acepta que el manejo público así conceptualizado tiene un origen nebuloso que contrasta con la nitidez del nacimiento de la administración pública y la teoría burocrática, pues en los Estados Unidos la primera se remonta al trabajo de Woodrow Wilson y su dicotomía política-administración, en tanto que el estudio de la burocracia comienza con Max Weber. Pero el origen del manejo público es aún más oscuro porque se trata más de una criatura de la evolución institucional de planteles de enseñanza, que del desarrollo intelectual, pues nació como un campo de estudio y **una empresa** educativa."

La autocrítica de Bozeman es digna de reconocimiento, pero también de alerta, pues la exploración conceptual del manejo público reclama el saber que se trata de un ámbito sumido en un nutrido debate acerca de su identidad; de un término aún muy confuso e ininteligible; y de la ausencia de consenso muy seria entre sus cultivadores.

Nosotros pensamos que el manejo público tiene pocas novedades, coincidiendo plenamente con apreciaciones similares expuestas tanto por administrativistas, como por politólogos. Esto ha hecho pensar que la emergencia del manejo público ha provocado que algunos estudiosos de la administración

pública hayan mostrado su asombro, y hasta en cierto grado su ira, cuando el asunto es mucho más complejo."? Incluso hay politólogos que razonan que su propio campo habitual de trabajo es el manejo público, cuyo origen se debe buscar en el artículo de Woodrow Wilson precisado, de modo que esta labor lleva más de cien años de estarse realizando. Hay otros científicos de la política que afirman, incluso, que los trabajos de investigación en implementación de *policy* hoy en día también lleva por nombre la voz manejo público, y con toda razón.

El desafío del manejo público, por consiguiente, es más que una pugna en pro de su identidad; se trata de una contienda a favor de su existencia, pues el movimiento de manejo público ha rechazado firmemente las reservas de la administración pública y la ciencia política acerca de la creación de una nueva teoría en el orden administrativo. Es más, los profesantes del manejo público creen que la administración pública continúa siendo el foro de investigaciones importantes, pero que ha perdido su asiento central en la mesa de su disciplina hermana, la ciencia política.

Pero se piensa erróneamente que los cultivadores de la administración pública se han distanciado de la ciencia política, y en ocasiones hasta hallado hogares más hospitalarios en otras disciplinas. Y

que otros tratadistas **optaron** por hacer de la administración pública una disciplina autónoma." Paralelamente, la ciencia política ha gravitado sobre la investigación del desempeño deficiente de los programas públicos, al grado que sus profesantes juzgan que resultan decepcionantes. En tanto que las investigaciones de la administración pública se enfocaron en la burocracia, el estudio de la implementación se centró en los programas gubernamentales.

Pero no sólo el manejo público nació como un rechazo a la administración pública, sino también de las escuelas de *policy*. Estos planteles, como la Escuela Kennedy en Harvard (*Kennedy School*), el Instituto de Estudios de *Policy* Pública de Michigan (*Institute for Public Policy Studies*), el Instituto Humphrey (*Humphrey Institutes*) y la Escuela de *Polcny* Pública de Berkeley (*School for Public Policy*), se fundaron parcialmente como un repudio directo a la administración pública al estilo antiguo. Esas escuelas se orientaron preferentemente al análisis cuantitativo formal, inspirados por la economía aplicada, además de que en ellas se comenzó reconocer la limitación en el sector público en lo respectivo al análisis cuantitativo formal, también llamado de gran diseño de *policy*. Paralelamente hubo una gran demanda sobre el manejo, pero las escuelas de *policy* requerían algo análogo a la administración pública sin identificación

con un campo considerado como anticuado. Entonces, concluye Bozeman sin pena ni rubor, el manejo público fue inventado como la solución."

Fue de tal modo que a mediados de los años 70 en las escuelas de *policy* se comenzó a usar el término manejo público. Sin embargo, dentro de esos planteles nunca dejó de ser un concepto nebuloso, de modo que se razonó que el manejo público debería ser un tipo de gerencia complementada por el análisis de *policy*, opción que no alcanzó mayor consenso. Todo lo anterior explica por qué la mayor parte de los egresados de esos planteles como expertos en manejo público tiene pocos antecedentes o una mínima identificación con la administración pública. Algunos de ellos son economistas renegados, otros son más practicantes que miembros de la academia, y unos más militan en la ciencia política con orientación institucional.

La investigación sobre el manejo público en las escuelas de *policy* tiene características diferenciales, que se inician con el rechazo de la administración pública, ya que se renuncia implícitamente a su metodología de investigación. Tampoco están inclinados al estudio de la implementación porque suponen que exhibe un cuadro desolador de los programas gubernamentales, a los que juzga que raramente trabajan adecuadamente. De hecho, las inves-



tigaciones en manejo público no emergieron de otra base, que de aquella propia del enfoque estratégico de las escuelas de negocios."? El manejo público toma distancia del estudio de implementación, orientado a explorar el alcance de las metas de un programa, en tanto que dicho manejo indaga sobre cómo se producen los resultados. Donald Kettl es muy claridoso al respecto, pues señala que en tanto para Pressman y Wildawsky es asombroso que los programas federales funcionen tal como lo hacen, los cultivadores del manejo público -como Laurence Lynn- están interesados en el papel central de los ejecutivos políticos en el desempeño del gobierno." Por consiguiente, la unidad básica del análisis de los investigadores en manejo público radica en el comportamiento de los altos gerentes de las burocracias públicas.

Otra veta del desarrollo del manejo público, particularmente en los planteles de *policy*, es el análisis de cómo deben ser y cómo se han realizado las decisiones públicas. Esto obedece a que hasta ahora los economistas han predominado en dichos planteles y que creen que las materias administrativas tienen poco interés; y porque se pensaba que las decisiones son lo preponderante, dado que ellas son lo que impulsan la administración de los programas. De hecho, las investigaciones en manejo público habían tenido un papel secundario en el análisis de estas de-

cisiones. Por consiguiente, el movimiento del manejo público está singular y autoconscientemente dedicado a alcanzar una paridad con la economía y el análisis de decisiones.

El manejo público se interesa por conocer lo que los gerentes públicos hacen realmente y cómo lo hacen, así como por el modo cómo lo hecho varía con el tiempo y con los diferentes tipos de problemas que ellos tratan.

El manejo público se centró en la gerencia de *policies* de alto nivel, pues su interés no recae en la administración cotidiana de las agencias, ni tampoco en el manejo estratégico de las mismas; sino en la función del manejador o ejecutivo político que hace las *policies* de alto nivel. El sustento investigador y docente de este concepto no propiamente teórico, sino orientado hacia reglas prescriptivas que están basadas en la práctica administrativa. De este modo, el método de investigación preferente es también el método de enseñanza dilecto en los planteles de negocios, es decir, el estudio de casos<sup>72</sup>

Con base en este ideario de enseñanza se entiende por qué el enfoque del manejo público basado en los negocios es considerado como el lado blando, en tanto que el análisis de *policy* entraña aliado duro.

Bozeman discierne que los puntos fuertes del enfoque basado en *policy* radican en el reconocimiento de la

importancia del análisis de *policy* para el manejo público; el aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes de dicho manejo; la preocupación por destilar las lecciones y transmitir las de un modo de fácil comprensión; y la promoción del diálogo entre manejadores *senior* y estudiosos del manejo público.<sup>73</sup>

Uno de los puntos de contraste esencial del manejo público ante la administración pública y los estudios de implementación, es que la primera explora a las agencias y sus empleados, en tanto que el segundo ausculta a los programas de gobierno y sus resultados.<sup>74</sup>

El manejo público está basado en el papel de los líderes de la alta administración y las estrategias que diseñan. En fin, se razona que en las escuelas de *policy*, donde se enseña el manejo público, se ha aportado a la administración pública y las *policies* mismas, pero no en términos de implementación, sino del "arte de lo posible".<sup>75</sup>

Se discierne que de ser válidas las evaluaciones recientes sobre la investigación y la teoría del manejo público, entonces este campo del saber no tiene todavía la aptitud para ocupar un lugar junto con ciencias sociales que son maduras y más ricas teóricamente. Como campo de estudio, el manejo público se ha descrito tanto como el lado blando del estudio -pues el análisis de *policy* es duro-, como un mero arte ajeno

al concepto de disciplina. Su investigación y su teoría tienen mejores calificaciones por cuanto su cariz práctico y su utilidad aplicada."

A pesar de estos problemas endémicos, así como a su diversidad conceptual, se argumenta que la teoría del manejo público tiene en tal diversidad una virtud, no un defecto: "pero, aunque este bálsamo es optimista, sufre ante la realidad de que esencialmente no existe una teoría del manejo público; no, al menos, si excluimos las teorías entroncadas con la economía, ciencia política, historia y campos del saber ... hay, pienso, poco que es exclusivo de la teoría del manejo público mismo, pero sus elementos distintivos logran formar un campo de estudio **unificado**".<sup>77</sup> Esos elementos son el interés por la prescripción y la teoría prescriptiva; el enfoque sobre el carácter distintivo del manejo público y de las organizaciones públicas, y particularmente los efectos de la política; el foco sobre problemas, más que el foco en el proceso; el énfasis fuerte en el conocimiento contextual y experiencial; y el foco sobre la estrategia y los problemas multiorganizativos.

Ese es el núcleo propiamente de lo que Bozeman llama un enfoque del conocimiento distintivo, no tanto un cuerpo de teoría singular, cuyo resultado de sus labores es diferente al de la sociología, la ciencia política, la economía y aun la administración pública.

Tal como es claramente observable, todavía el manejo público está lejos de constituir una disciplina científica, o una teoría propiamente hablando. Sin embargo, cultivado por pensadores como Bozeman y Kettl, el manejo público deja una lección que conviene no soslayar, y que consiste en un ánimo reactivo al estancamiento de la teoría de la administración pública en los Estados Unidos, así como una sensación de inconformidad sobre un campo del saber que se juzga como erosionado y en parálisis potencial.

### **El Nuevo Manejo Público como Transdisciplina Económica**

Existe una cuarta versión del manejo surgida en la década de los 90, pero que no tiene asociación alguna con las precedentes, salvo con la anterior en lo referente al papel de las escuelas de negocios. Efectivamente, hay una versión del manejo público nacida en los moldes de la economía neoliberal y de la opción pública (*ipublic chotee*) que propone una interpretación privada del manejo público bajo nociones del mercado.

Abonado el terreno de la globalización económica planetaria ha irrumpido el autollarnado nuevo manejo público (*new public management*), como un modelo de gerencia que se ostenta como una completa originalidad. En efecto, esa globalización significó la conjunción universal de los problemas admi-

nistrativos cuya síntesis planetaria conlleva un signo neoliberal, dentro del cual se han subsumido a los problemas de gobierno. El resultado es un modelo manejarial estándar para la administración pública de todos los países, que de tal modo asumen el mismo patrón de organización y funcionamiento. El efecto esperable es que cada administración pública individual quede uniformada bajo una pauta universal integrada por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración "enriquecida" como antinomia entre *policy* y *management*.

Se trata de una criatura propia de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Hugh Faulkner ha observado que la naturaleza del desafío manejarial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente, pero que los negocios se adaptaron más rápidamente a los cambios que el gobierno. Este último, inclusive en los hechos, muestra poca evidencia de tener alguna intención de adaptarse o una capacidad de adaptación.<sup>78</sup> Paralelamente, los negocios adquirieron la tecnología más rápidamente que el

gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones como a la informática. En las firmas privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de productividad.

El nuevo manejo público es el vástago más tierno del neoliberalismo y en consonancia con su paternal ideólogo, se propone anteponer la economía neoclásica al temario político, así como sustituir a una agonizante administración pública burocrática por un modelo neogerencial moderno, basado en la organización de la firma privada. Su manejo es más rápido y ágil, trata con diferencias aisladas dándoles autonomía y operándolas, y las controla por conducto de la gerencia financiera limitada desde la cima. El gobierno, por el contrario, opera con departamentos, agencias reguladoras y funciones redistributivas, al tiempo que es más complejo y más grande. Lo que distingue cualitativamente al manejo del sector público, del manejo de los negocios, es que aquel trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones."? Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación institucionales, porque todavía opera con reglas y jerarquía, y limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control, cuando

más bien debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional y construir una más flexible organización.

La ventaja del modelo empresarial privado sobre la organización burocrática del Estado radica en que cuenta con estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como con la definición de metas, objetivos e indicadores de rendimiento expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. En fin, ese manejo pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se anteponen esos resultados a los procedimientos. En suma: se ganan las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto dentro como fuera del sector público."

El nuevo manejo público consiste en un paradigma basado en la apreciación de los valores de competición, y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos podrían ser alcanzados por el sector privado, más que por el sector público." Con base en el modelo empresarial privado, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma constituye un esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica

manejarial, el cual necesita usar los instrumentos provenientes del sector privado en el sector público." Inclusive se discierne que la com-petencia provee el ahínco necesario para dar efectividad a los servicios públicos, y hace que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los proveedores del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios<sup>83</sup>

Las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. Esto explica por qué el propósito básico de la emergencia del Estado manejador, es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos."

El nuevo manejo público no únicamente es propuesto como un paradigma alternativo y superior a la administración pública "tradicional", sino también como la mejor medicina para sus males, pues se razona que esa administración no sólo

está en crisis como fenómeno social, sino también como ciencia." Se razona que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública que aún está basado en una perspectiva "tradicional", y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado.

El nuevo manejo público consiste en una disciplina ecléctica alterna que está fundada en la economía neoclásica más que en la política, que pone el énfasis en las fallas de gobierno más que en los defectos de mercado, y es escéptico sobre la capacidad de la burocracia para proveer efectivamente los servicios públicos. Se propone mejorar la visión de los problemas públicos del gobierno por medio de fuerzas tales como la privatización y la competitividad."

Donald Savoie, uno de sus críticos más sólidos, cree que el nuevo manejo público es invocado como una Gran Respuesta a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado." Desde la óptica de su rescatabilidad, el Estado se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por vía de una reforma a la que nosotros hemos llamado endoprivatización, que lo convierta en un Estado manejador solvente para desempeñar sus funciones. Tales funciones, sin embargo, gradual y radicalmente difieren de las que antaño estaban a su cargo.

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la exprivatización del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La exprivatización fue la etapa primigenia del neoliberalismo, meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto." La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. En tanto la exprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace en el cómo. La endoprivatización está personificada en el nuevo manejo público.

El paradigma neomanejarial público plantea una colisión maniquea de conceptos entre lo antiguo y decadente, y lo novedoso y vital: la administración pública elabora reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el

nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad. Es un modelo de manejo que transita del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de ganar, más que en gastar. Brevemente hablando, consiste en el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial, a un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor." Bajo sus nociones centrales se indiferencia al ciudadano y al consumidor, y se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a "la empresariedad" (*entrepreneurship*; y el "empoderamiento" *iempowerment*).

La irrupción del neomanejo público significa, al mismo tiempo, una sucesión de etapas dentro del neoliberalismo, pues ese manejo representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público." La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neomanejarial auspicia el mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado. Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, pues dado que todas las actividades del gobierno difícilmente

pueden ser transferidas al sector privado, la solución consistió en transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales.<sup>91</sup>

El manejo privado es radicalmente disímil de la administración pública: él deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo, lo que también significa desburocratizar las operaciones del gobierno y reducir las sustancialmente. Sin embargo, el nuevo manejo público no entraña una doctrina o un ideario unificado, sino un conjunto disímbolo de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde tal perspectiva, ese neomanejo puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga un Estado como insalvable, propala la transformación radical de su gobierno hacia un concepto de firma privada competitiva. Esta última acepción es la dominante y supone ante la precedente una radical despolitización del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo.

De hecho, la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado manejador lo substituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y establecer en su interior los elementos del mercado. El cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por el mercado, en lugar de la hechura de *poltyc*?"

El nuevo manejo público, a decir de varios de sus promotores intelectuales, brinda varias lecciones a la administración pública; primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización, y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.<sup>93</sup>

El nuevo manejo público consiste en una notoria novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que ha provocado. En primer lugar, constituye una visión privada de lo público que no ha brotado de la tradición establecida por

Frederick Taylor, Henri Fayol y Oliver Sheldon, mundialmente conocida como Movimiento del Manejo Científico, ni está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker 'hoy en día el tratadista más reconocido de la administración de los negocios privados; ni tampoco con los trabajos de Donald Sayles, Henry Mintzberg ni John Kotter, acreditados estudiosos con-temporáneos del manejo privado. Su origen se encuentra en la economía, y más particularmente en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la Escuela de Viena. De aquí abreva su sentimiento anti-administrativo cuyo padre es Ludwig von Mises. Otra vena de su nutrición intelectual proviene de la opción pública de la Escuela de Virginia, que le ha brindado su enfoque antiburocrático en el sentido formulado por Max Weber.

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz manejo (*management*), no es el manejo su fundamento sino la más general noción de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema "burocrático" del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intraestatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del "espíritu empresarial" en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

En efecto, el neomanejo público no ha desarrollado una teoría del *management* en el sentido de los autores precitados, porque su sello emblemático es la interfase entre el Estado y la sociedad por conducto del mercado, no las entrañas organizativas del gobierno. Se trata de un modelo de dentro hacia fuera, no de fuera hacia dentro.

Aunque pomposamente el nuevo manejo ostenta como apellido el 'vocablo público, nada lo vincula a esa palabra, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración y, como lo hemos resaltado, la emergencia de la antinomía entre *policy* y *management*. Emanado de los procesos de exprivatización de la década de los años 80, el neomanejo público personifica a la endoprivatización de la gestión pública por medio del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aplauden la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público.

El nuevo manejo público es un infante de la segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece



a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de los fenómenos mercantiles. Su nacimiento se refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero destaca específicamente al tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia la circulación, cuyo inicio ocurrió en la década de 1930.

Desde ese año la teoría del negocio lucrativo de la empresa privada moderna se orientó hacia el comerciante, dejando en segundo lugar al fabricante, pues aquél es quien conoce mejor al diente. Por lo tanto, el mercader es el que debe diseñar los productos, desarrollarlos y buscar fabricantes que hagan los artículos según sus diseños, especificaciones y costos hechos." Esta nueva definición del comerciante maduró durante varios años antes de ser aceptada por los proveedores tradicionales como su nuevo papel. Esto propició que el manejo se desplazara de su tradicional sitio de la producción y se trasladara hacia la circulación, trascendiendo su nicho en los procesos de fabricación, para transitar hacia el proceso comercial.

A partir de entonces la empresa privada dedica buena parte de su tiempo a estudiar lo que ocurre fuera de sí misma, auscultando el sentir y la opinión de los clientes, o más bien, de sus no-clientes, pues los primeros síntomas de alteración

esencial de una firma raramente emergen dentro de su organización, o entre sus clientes efectivos.<sup>95</sup> Ciertamente, habiendo el manejo privado trascendido la interioridad de la empresa, los clientes dejaron de ser sus interlocutores para empeñar su esfuerzo en captar a los que no lo son todavía. Esos síntomas normalmente se manifiestan primero entre los no-clientes, que siempre son mucho más numerosos que los clientes.

Peter Drucker fue el primero en observar este fenómeno de transformación del manejo privado cuando estudió el caso de la empresa británica *Marks and Spencer*, que fue pionera al respecto en los años 30, para diseñar y desarrollar las mercancías con base en la expectativa de compra del cliente potencial, más que en incentivos de venta con criterios de producción. Un incentivo a favor del no-cliente es la ausencia del control del mercado. Por ejemplo, *Wall-Mart*; un emporio gigantesco del comercio, a mediados de la década de los 90 detentaba sólo el 14% del mercado de bienes de consumo en los Estados Unidos, de modo que el 86% del mercado era no-cliente de esa empresa.

Por consiguiente, una empresa lucrativa debe atender preferentemente al mercado, es decir, a los no-clientes, pues sólo de esa forma será efectivamente un negocio productivo. Ergo: para que la administración pública sea eficiente

por cuanto a la provisión de bienes y servicios, debe ser rentable; para ser rentable debe orientarse al cliente (y no-cliente, según el caso); para orientarse el cliente debe evadirse de su nicho burocrático y situarse en el mercado. Debe, en suma, adoptar al neo-manejo público como su mentor y así incorporarse a los progresos de la economía neoclásica globalizada.

### Epílogo

Las cuatro escuelas del manejo público lo observan de manera ciertamente diversa. Pero las tres primeras conservan vínculos académicos que permiten mantener la visión sobre un suceso singular, como variaciones sobre el mismo tema. La versión referente al manejo como cualidad definitoria de la administración pública se orienta a enriquecerla desde la óptica interiorista de los angloamericanos, en tanto que la perspectiva de su papel como mediación entre *policy* y ejecución refuerza su idea como un ingrediente del proceso administrativo público con carácter implementador. La interpretación antinómica manejo público-administración pública conserva temas centrales de la segunda, y muchos de sus próceres la cultivaron como tema central. En todas ellas existen dosis graduales de entremetimiento de los negocios privados y la administración pública, muy al estilo de los estadounidenses.

En suma: las tres versiones miran hacia el interior de la administración pública para estudiar a los procesos de gestión interna como tema primordial, pues una pone el énfasis en la organización, otra en la implementabilidad y una más en la formación de la alta burocracia a la que mira como gerencia.

No está demás que destaquemos que aquella versión que opone al manejo público y la administración pública, tiene mucho de caprichoso e insustancial, sin dejar de externar perjuicios injustificados. Entre los tres referidos, este último es el que menos sustento científico detenta, toda vez que con cierto despecho y felonía con la administración pública ocupa sus temas, explota sus progresos y le sustrae reconocimientos.

y sin embargo ni este último tiene paralelo alguno con el nuevo manejo público, una criatura neoliberal nacida de los procesos mercantiles. Tal como lo señalamos, su presencia en la administración pública no obedece a esquemas analógicos ni adaptaciones técnicas, sino a la transferencia de los fenómenos mercantiles en su seno.

El *management* público es un concepto elusivo que diariamente pierde precisión y utilidad, pues cuando una categoría sirve para referir el todo y la nada, lo negro y lo blanco, se ha divorciado completamente del fenómeno que

refería. Así han comenzado aquellos conceptos que se evaporaron luego de un desgaste idiomático, y de ser tratados sin medida como meras modas, no como instrumentos de comunicación y materiales para la construcción del conocimiento.

### Bibliografía

- Babbage, Charles. "Sobre la División del Trabajo", en Merrill, Harwood (comp.). **Clásicos en Administración**. México, Limusa. 1975
- Baretti, Joseph. **Dictionary English and Spanish**. London Printed for Priestre and Delamolliere, 1786, dos tomos
- Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel, "Public Management of Privatization", **United States, Public Productivity & Management Review**, Vol. 14, núm. 2, 1990
- Borins, Sanfrd. "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol 38, núm. 1, 1995
- Boyer, A. **Dictionnaire Royal Français-Anglais et Français-Anglais**, Lyon, chez J. Marie Bryset, Libraire, 1756.
- Boyne, George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", **United Kingdom, Public Administration**, Vol 74, winter, 1996.
- Bozeman, Barry. **Public Management and Policy Analysis**, New York, StoMartina's Press, 1979
- , "Theory, wisdom, and the Character or Knowledge in Public Management a Critical View of the Theory-Practice Linkage", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art** San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- , "Introduction: Two Concepts of Public Management", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- , "Conclusion: Searching oC Public Management", Bozeman, Barry (oo.). **Public Management: The State of the Art**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993
- Chevalier, Michel and Thomas Burns. "The Public Management oC Private Interest", Sutherland, JoOO (ed.). **Management Handbook for Public Administration**, New York, VanNostrand Reinhold Co. 1978.
- Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope oC Public Administration". Gaus, JoOO et al. **The Frontiers of Public Administration**, New York, Russell and Russell, 1967 (1936).
- , "The Study oC Administration", **United States, The American Political Science Review**, Vol. 31, 1937.
- Duncan, Jack, Cinter, Peter and Sillar Capper. "Excellence in Public Administration: Four Trasferable Lessons from the Private Sector", **United States, Public Productivity & Management Review**, Vol. 14, núm. 3, 1991.
- Drucker, Peter. **The Practice of Management**, New York, Harper and Row Publishers, 1954
- , Su **Visión** sobre: la **Administración**, la **Organización Basada en la Información**, la **Economía** Ya **Sociedad**, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996 (1995)
- Faulkner, Hugh. "Looking lo Public Management", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 33, núm. 1, 1995.
- Gladden, E.N. **An Introduction to Public Administration**, London, Staples Press, 1966 (1945).
- Golembiewski, Robert. "Perspectives on Public Management: Three Benchmarks", Golembiewski, Robert (ed.). **Perspectives on Public Management: Cases and Learning Designs**, Itasca, F.E. Peacock Publishers, 1968.
- González, Florentino. **Elemental de Clenda Administrativa**, Bogotá, Imprenta de LA Cualla. 1840
- Goodnow, Frank. **Politics and Administration**, New York, Russell and Russell, 1900
- Guerrero, Omar. "El 'Management' Público: un 'Torre de Babel'" Toluca., **Convergencia** (Revista de Ciencias Sociales), Año 5, núm. 11, 1998, pp. 13-47
- Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick. **Papers on Science or Administration**, New York, Augustus M. Kelly Publishers, 1973 (1931).
- Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons?", **United Kingdom, Public Administration**, Vol 69, núm. 1, 1991
- Ink, Dwight. "The President as a Manager", **United States, Public Administration Review**, Vol. 36, núm. 5, 1976.
- Kaul, Mohan. "The New Public Administration, Management Innovations in Government". London. **Public Administration and Development**, Vol. 17, núm. 1, 1997
- Kettl, Donald. "The Perils and Prospect of Public Administration" **United States, Public Administration Review**, Vol 50, núm. 4, 1989.
- , "Searching for Clues About Public Management: Seeing the Onion Different Ways", en Bozeman, Barry (ed.). **Public Management: The State of the Art**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993
- Kotler, JoOO. **The General Managers**, New York, The Free Press, 1982
- Lene, Ian-Etik. "Will Public Management Drive Out Public Administration?", **Japan-The Asian Journal of Public Administration**, Vol 16, núm. 2, 1994.
- Littleton, Adam. **Lingua Latinae. Liber Dictionarius Quadrupartitus**, London, 1723, 5a. ed
- Lynn, Laurence. **Managing the Public's Business**. New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1981
- , **Public Management: Art, Science and Profession**, New Jersey, Chatham House Publishing.
- Marx, Carlos. **El Capital**, México, Fondo de Cultura Económica, 1968 (1867, 1885 Y 1894), tres tomos
- Mescen, Michael, Albert, Michael and Franklin Khedouri, **Management**, Cambridge, Harper and Row Publishers, 1977
- Mercer, James y Edwin Koester. **Public Management Systems**. New York, American Management Association, 1978
- MCTiam, Charles. "The Development of Theory for Administration" **United States, Advancement Management Journal**, Núm. 5, 1940.
- Millet, John. **Government and Public Administration**, New York, McGraw-Hill Books Company, 1959
- Mintzberg, Henry. **The Nature of Managerial Work**, New York, Harper and Row, Publisher, 1973
- Paramez Monlenegro, Carlos. **Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública**, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974 (1972)
- Pfiffner, JoOO and Robert Presthus. **Public Administration**, New York, The Ronald Press, 1967 (1935)
- Rainey, Hal "Public Management Recent Developments and Current Prospect", en Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky, **Public Administration: The State of DisdpNe**, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990.
- Riggs, Fred "Administrative Development: An Elusive Concept", Montgomery, John and William Siron (eds.). **Approaches to Development: Politics, Administration and Change**, New York, MacGarw-Hill, 1968
- Savoie, Donald. "What is Wrong with the New Public Management", Canada, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 38, núm. 1, 1995.
- Sayles, Donald. **Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations**, New York, McGraw Hill, 1962
- Sheldon, Olivero La **Filosofía del Management**, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923)
- Taylor, Frederick. **The Principles of Scientific Management**, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1911
- Taylor Wislow (Frederick). **Principios del Manejo Científico**, Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, 1928
- Taylor, Frederick. **Principios del Manejo Científico del Trabajo**,

México, sin datos editoriales, 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

Urwick, L. Y E.F.L. Brech. *La Historia del Management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944).

Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*, New York, Random House, 1967 (1955)

Wengert, Egbert. "Public Administration", United States, *The American Political Science Review*, Vol. 36, 1942.

White, Leonard. *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, The McMillan Co. 1926.

———. *Trends in Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1933.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration", United States, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, núm. 2, 1887.

Willoughby, William. *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927

## Notas

<sup>1</sup> Este asunto lo tratamos en otro lugar: Guerrero, Omar. "El 'Management' Público: una Torre de Babel". *Toluca, Cervergoceta* (Revista de Ciencias Sociales). Año 5, núm. 17, 1998, pp. 13-47.

<sup>2</sup> González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*, Bogotá, Imprenta J.A. Cuaula, 1840 dos tomos, Tomo I, p. III; p. 1 (Hay una edición moderna publicada por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en 1994).

<sup>3</sup> Taylor, Frederick. *Principios del Manejo Científico del Trabajo*, Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, 1928

<sup>4</sup> Taylor, Frederick. *Principios del Manejo Científico del Trabajo*, México, sin datos editoriales, 1956 (es una copia revisada de la edición de 1928).

<sup>5</sup> Riggs, Fred. "Administrative Development An Elusive Concept". Montgomery, John VldWilliam Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, New York, MacGraw-Hill, 1968, pp. 225-255.

<sup>6</sup> Fayol, Henri. *Administration Théorique et Générale*, Paris, Dunod, 1931 (1916).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 12. El énfasis es del original.

<sup>8</sup> Lynn, Laurence. *Managing the Public's Business*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1981, p. 107.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.108

<sup>10</sup> Littleton, *Lingua Latinae, Liber Dictionarius Quadrupartitus*, London, 1723

<sup>11</sup> Baretii, Joseph. *Dictionary English and Spanish*, London Printed for Peetre and Delamollere, 1786, dos tomos, Tomo I, p. 247

<sup>12</sup> Boyer, A. *Dictionnaire Royal Français-Anglais et Français-Anglais*, Lyon, chez l. Marie Bryset, Libraire, 1756, p. 358.

<sup>13</sup> Parada Montenegro, Carlos. *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración Pública*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974 (1912), pp. 65-66.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 39-40

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 43-44

<sup>16</sup> Taylor Wislow [Frederick], op. cit.

<sup>17</sup> Mescon, Michael, Albert, Michael and Franklin Khedouri, *Management*, Cambridge, Harper and Row Publishers, 1977, p. 38.

<sup>18</sup> Urwick, L. y E.F.L. Brech. *La Historia del Management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944).

<sup>19</sup> Sheldon, op. cit

<sup>20</sup> Babbage, Charles. "Sobre la División del Trabajo", p. 35. Merrill, H. Good (comp.), *Citiboes en Administración*, México, Limusa, 1975, p. 35.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 40-41.

<sup>22</sup> Marx, Carlos. E. *Capital*, México, Fondo de Cultura Económica, tres tomos, 1968 (1867, 1885 Y 1894), tomo 1, pp. 266-267.

<sup>23</sup> Sheldon, op. cit, pp. 29-30.

<sup>24</sup> Drucker, *The Practice of Management*, pp. 6-7

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>26</sup> Sayles, Donald. *Managerial Behavior: A Administration in Complex Organizations*, New York, McGraw Hill, 1962, p. 2

<sup>27</sup> Mintzberg, Henry. *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper and Row, Publisher, 1973, p. 169.

<sup>28</sup> Kotler, John. *The General Managers*, New York, The Free Press, 1982, p. 1

<sup>29</sup> Wilson, Woodrow. "The Study of Administration", United States, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, num. 2, 1887, p. 197.

<sup>30</sup> Wilson, op. cit, pp. 197-224. Goodnow, Frank. *Politics and Administration*, New York, Russell and Russell, 1900. Willoughby, William. *Principles of Public Administration*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1927

<sup>31</sup> White, Leonard. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York, The McMillan Co. 1926, pp. VII-VIII.

<sup>32</sup> Sheldon, Oliver. *La Filosofía del Management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923).

<sup>33</sup> White, op. cit., p. 2.

<sup>34</sup> White, Leonard. *Trends in Public Administration*... New York, McGraw-Hill, 1933, p. 147

<sup>35</sup> Willoughby, op. cit., pp. 41 Y 49.

<sup>36</sup> Ink, Dwight. "The President as a Manager", United States, *Public Administration Review*, Vol. 36, num. 5, 1976, pp. 508-515.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 513.

<sup>38</sup> Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization", en Gulick, Luther and Lyndall Urwick, *Papers on Science and Administration*, New York, Augustus M. Kelly Publishers, 1973 (1917), p. 60

<sup>39</sup> Dimock, Marshall. "The Meaning and Scope of Public Administration", Gaus, John *et al*, *The Frontiers of Public Administration*, en New York, Russell and Russell, 1967 (1936), p. 9.

<sup>40</sup> Merriam, Charles. "The Development of Theory for Administration", United States, *A Development of Management Journal*, Num. 5, 1940, p. 130

<sup>41</sup> Wengert, Egbert. "Public Administration", United States, *The American Political Science Review*, Vol. 36, 1942, p. 320

<sup>42</sup> Pfiffner, John and Robert Presthus. *Public Administration*, New York, The Ronald Press, 1967 (1935), p. 28

<sup>43</sup> Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*, New York, Random House, 1967 (1955), p. 1.

<sup>44</sup> Gladden, E.N. *An Introduction to Public Administration*, London, Staples Press, 1966 (1945), p. 12.

<sup>45</sup> Dimock, Marshall. "The Study of Administration" United States, *The American Political Science Review*, Vol. 31, 1917, pp. 31-32.

<sup>46</sup> Appleby, op. cit, pp. 6-7.

<sup>47</sup> Millet, John. *Government and Public Administration*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1959, p. 185

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Golembiewski, Robert. "Perspectives on Public Management: Three Benchmarks", Golembiewski, Robert (ed.), *Perspectives on Public Management: Cases and Learning Designs*, Itasca, F.E. Peacock Publishers, 1968, p. 7.

<sup>50</sup> Lynn Laurence. *Public Management: Art, Science and Profession*, New Jersey, Chatham House Publishing, p. 1

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.7

<sup>53</sup> Mercer, James y Edwin Koester. *Public Management Systems*, New York, American Management Association, 1978, p. 8.

<sup>54</sup> Chevalier, Michel and Thomas Burns. "The Public Management of Private Interests", Sutherland, John (ed.), *Management Handbook for Public Administration*, New York, Van Nostrand Reinhold Co. 1978, p. 134.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>56</sup> Drucker, *The Practices of Management*, op. cit

<sup>57</sup> Chevalier y Burns, op. cit, p. 145

<sup>58</sup> Rainey, Hal. "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", Lynn, Noarmy and Aaron Wildawsky, *Public Administration: The State of Discipline*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, pp. 157-182.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 1661-164.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 163.

<sup>67</sup> Bozeman, Barry. "Introduction: Two Concepts of Public Management", Bozeman, Barry (ed.), **Public Management: The State of the Art**, San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1993. pp. 1-2.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 2

<sup>69</sup> Kettl, Donald. "Searching for Clues About Public Management Slicing the Onion Different Ways", Bozeman, Barry (ed.), **Public Management: The State of the Art**, San Francisco. Jossey-Bass Publishers 1993, p. 56.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>71</sup> Bozeman, Barry. **Public Management and Policy Analysis**, New York, 51, Martin's Press, 1979. pp- V-VI

<sup>72</sup> Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management", p.

<sup>73</sup> Kettl, op. cit., 56.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>75</sup> Bozeman, op. cit. p. 2.

<sup>76</sup> Kettl, op. cit., p. 57

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>78</sup> Bozeman, op. cit., p.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>80</sup> Kettl, Donald. "The Perils and Prospects of Public Administration", United States, **Public Administration Review**, Vol. 50, núm. 4, 1989. P. 413

<sup>81</sup> *Ibidem*

<sup>82</sup> Bozeman, Barry. "Theory, Wisdom, and the Character of Knowledge in Public Management: a Critical View of the Theory-Practice Linkage", en Bozeman, Barry (ed.), **Public Management: The State of the Art**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993. p. 27

<sup>83</sup> Bozeman, Barry. "Conclusion: Searching for Public Management", en Bozeman, Barry (ed.), **Public Management: The State of the Art**, San Francisco. Jossey-Bass Publishers, 1993. p. 362

<sup>84</sup> Faulkner, Hug. "Looking to public Management", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 33, núm. 1, 1995, p. 384

<sup>85</sup> *Ibidem*

<sup>86</sup> Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?", United

Kingdom, **Public Administration**, Vol. 69, núm. 1, 1991, p.p. 5-6 El énfasis es del original

<sup>87</sup> Borins, Senford. "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 33, núm. 1, 1995, p. 131-132

<sup>88</sup> *Ibidem*

<sup>89</sup> Kaul, Mohán "The New Public Administration: Management Innovations in Government", London, **Public Administration and Development**, Vol. 17, núm. 1, 1997, p. 18

<sup>90</sup> *Ibidem*

<sup>91</sup> Lene, Jan-Erik. "Will Public Management Drive Out Public Administration?", Japan, **The Asian Journal of Public Administration**, Vol. 16, núm. 2, 1994, p.p. 139-151. p. 139

<sup>92</sup> Boyne George. "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom, **Public Administration**, Vol. 74, winter, 1996. p. 686

<sup>93</sup> Sevcic, Donald. "What is Wrong with the New Public Management", Canada, **Canadian Public Administration Review**, Vol. 38, núm. 1, 1995, p. 112-121

<sup>94</sup> Bad: enov Timothy and Jeffrey Raffel. "Public Management of Privatization", United States, **Public Productivity & Management**, Vol. 14, núm. 2, 1990, P. 152

<sup>95</sup> Savoie, op. cit.

<sup>96</sup> Lane, op. cit.

<sup>97</sup> Savoie, op. cit.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 140

<sup>99</sup> Duncen, Jack, Ointer, Peter and Stuart Capper. "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the private Sector", United States, **Public Productivity & Management**, Vol. 14, núm. 3, 1991, p. 230

<sup>100</sup> Drucser, Peter. Su **Visión sobre: La Administración, la Organización Basada en la Información, la Economía y la Sociedad**. Santa Fé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996 (1995). p.p. 11-22

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 30

---

# Ética y administración pública

---

*Pedro G. Zorrilla Martínez*

**A**l procurar una permanente adecuación de la administración pública a la actualidad, y al propio tiempo se evitan prepotencias, rigideces, lentitud en las respuestas y falta de preparación y vocación en los funcionarios, todo esto para hacerla instrumento más ágil de un Estado reformado y moderno, es absolutamente indispensable que se reinserte de manera firme y patente la ética en la organización y operación de la administración pública.

Los principios éticos, incorporados a las normas jurídicas para que éstas aseguren en favor de esos valores, el orden, la igualdad y la seguridad jurídicas, serían por supuesto reglas de cumplimiento obligatorio para la administración y los servidores públicos.

La alta e insustituible tarea del derecho es la de traer del mundo de la ética, de los derechos humanos individuales y sociales, y valores claramente aceptados por una sociedad específica en un

tiempo determinado; así, el propio derecho portaría esos principios, y los de justicia, para llevarlos a la **convivencia cotidiana, que así sería más** respetuosa, armónica y estimulante.

Una parte relevante de la vida social se genera y anima por la presencia y la acción de la administración pública, o en un Estado compuesto como México, de las administraciones públicas federal y de las entidades federativas, así como de las municipales.

Si dichas administraciones definen su conducta según los valores éticos y los propiamente jurídicos -seguridad, igualdad y orden- que contiene el derecho, sin ninguna duda su actitud hacia los ciudadanos será mucho más valiosa y eficiente, al igual que su operación administrativa.

La Constitución Española de 1978 expresamente dispone que la administración pública se sujetará a la ley y

al derecho. Si bien es cierto que la ley es la manifestación privilegiada de éste, no es ella su única fuente, porque otras son las sentencias judiciales, por ejemplo, o los reglamentos administrativos, que también obligan a la administración a su obediencia.

Ahora bien, por lo que respecta al Estado de derecho, en él se da una indispensable relación del derecho con la ética; no se concebiría este Estado sin una importante dosis de principios y valores que, con ventaja para la libertad y la justicia, limiten al poder y le impongan el compromiso de relacionarse con los ciudadanos de manera conforme con dichos principios.

Conviene recordar que el Estado de derecho nació de la coincidencia de una evolución histórica con la de las ideas políticas, resultante del enfrentamiento del liberalismo con el poder absoluto; dicho liberalismo fue producto de la confluencia de los largos y perseverantes afanes libertarios de los hombres en la historia, y por lo mismo se trató de un pensamiento cabal y bien dotado de vertientes culturales, sociales, éticas, políticas y económicas; no era pues lo que hoyes usual entender como neoliberalismo.

Una vez triunfante el liberalismo, se esmeró en sujetar al poder en beneficio de las libertades y así se generaron los mecanismos apropiados del Estado de

derecho; destacadamente, un catálogo de derechos humanos individuales cuyo disfrute no podría ser impedido por el poder; -rnás tarde aparecerían los derechos sociales-; la división del poder para su ejercicio, con el mismo propósito de salvaguarda de derechos y libertades y para que unos actúen como frenos y contrapesos de los otros; el acotamiento del poder, es decir, el establecimiento de límites o valladares, con la misma finalidad de protección de las libertades; y la constitución de un poder judicial independiente, con facultades para juzgar actos de cualesquiera autoridad, inclusive la propia, para confrontarlos con las normas y evitar actos de autoridad inconstitucionales o ilegales.

Años después, ya a principios del siglo XX, vinieron las libertades que podrían llamarse concretas o reales, que también conforman el Estado de derecho actual, y que significan un concepto positivo de libertad; es decir, que frente a dichos derechos el Estado no sólo no debe abstenerse, sino está obligado a intervenir para crear las condiciones materiales necesarias para que puedan ser efectivamente disfrutados en la realidad; este es el caso, por ejemplo, del derecho a la educación en México, y asimismo del derecho a la salud; si el Estado no preparara maestros en las normales públicas, si no construyera escuelas y si no editara los llamados libros de texto gratuitos, muy pocos niños mexicanos tendrían acceso real a la

educación. De otra parte, si no se organizaran campañas de vacunación y no hubiese hospitales públicos, la proliferación de enfermedades sería rápidamente una muy grave realidad.

Pero volvamos al surgimiento del Estado de derecho y al triunfo del liberalismo, que abrió la entrada de este pensamiento a la historia.

Este ingreso se produjo al propio tiempo que se inventaban las máquinas textiles, las de vapor, Yotras, y que se establecían grandes fábricas, antes inexistentes; asimismo, se incrementó tanto la producción como el comercio, se crearon las letras de cambio y los pagarés, y una verdadera vorágine económica hizo que se descuidaran cada vez más los aspectos éticos y sociales del liberalismo, en beneficio casi exclusivo de los económicos; es decir, el liberalismo se hizo economicista.

Una de las consecuencias más negativas de esta transformación fue la explotación en las factorías, verdaderamente atroz, de los trabajadores, hombres, mujeres y niños, problema del que el liberalismo economicista no asumió la responsabilidad; dejó hacer y dejó pasar, y el abuso se manifestó en largas horas de trabajo, bajísimos sueldos e impresionantes medios de **sumisión**.

Es claro que el estado de cosas descrito tenía que provocar efectos; las inquietudes sociales generadas por la sujeción de los trabajadores crecieron cada vez más, hasta que afloraron en las revoluciones sociales en Europa, a mediados del siglo XIX, lo que reinstaló en la historia las preocupaciones por el desenvolvimiento social. Frente a esta experiencia resulta difícilmente admisible que en el tiempo actual se vuelvan a plantear las tesis neoliberales,

Pero el desempleo, la pobreza creciente y la marginación de muchos hombres, están llevando sin embargo hoy a una reconsideración de esta situación en la mayor parte de los países, que ya diseñan políticas de desarrollo social para suavizar las aristas más hirientes del llamado neoliberalismo. Esto significa que afirman su pertenencia al Estado de derecho los derechos sociales y las libertades concretas; ciertamente evitándose un Estado omnipresente, que incurriera otra vez en los riesgos que conlleva el estatismo.

Para no caer en esta contingencia debe acostumbrarse la sociedad a que el Estado no puede atender todos los requerimientos de los grupos sociales, y que tiene que haber prioridades y límites. Debe recordarse que el Estado se hipertrofió y asimismo la administración pública, también por razón de que cada grupo de la sociedad, habiendo tomado



conciencia de su pluralidad, requirió del Estado, la satisfacción de sus particulares necesidades; la administración fue multiplicándose hasta la desmesura, para intentar resolver estas peticiones, sin medida, y no obstante que muchas de entre ellas eran contradictorias; así, las exigencias de comerciantes e industriales frecuentemente lo son, y asimismo las de los exportadores frente a las de los importadores. Además, se elevó enormemente el gasto público, generándose inflación, y desde luego contratándose una demasiado grande deuda pública.

La tesis del presente ensayo es que en México deben plantearse y respetarse a fondo los derechos sociales; ha de conciliarse la sujeción de la administración pública al derecho con la eficacia y fortalecerse la democracia en todos los órdenes -no sólo electoral-, porque debe ir en paralelo con el Estado de derecho.

Asimismo, deberán evitarse las formas más comunes en que los gobiernos eluden la obediencia del derecho. Estas son las atribuciones discrecionales exageradas, las facultades reglamentarias exorbitantes y la pretensión de denominar políticos a actos de autoridad que son administrativos, con el sólo propósito de incumplir la ley y sustraerse de la acción del poder judicial.

Los juzgadores deben estar preparados para enjuiciar actos de autoridad que hayan pasado por encima de la ley por las vías mencionadas; salvo los de comunicación entre los poderes y el ejercicio de la política exterior de un gobierno, todas las demás acciones son administrativas, y pueden y deben ser apreciadas por el poder judicial, el que también ha de oponerse al ejercicio de facultades reglamentarias que vayan más allá de la ley reglamentada y a la indebida denominación, referida antes, de actos administrativos, como políticos.

La causa última para explicar y justificar esta actitud judicial frente a la desobediencia de las leyes y para condenar la discrecionalidad excesiva, las facultades reglamentarias exorbitantes y la calificación de actos políticos a los que no lo son, es una razón ética para cuidar de los posibles abusos que ello significaría para los ciudadanos y sus derechos y libertades.

Pensemos ahora en un sistema jurídico que incorpore principios y valores, que dote de orden y seguridad a los mismos, pero que no sea ampliamente obedecido. Este derecho, sin acatamiento, sin cumplimiento efectivo, no puede por ello traer a la vida social real los valores que porta, y por lo tanto su incumplimiento los arriesga aun cuando, además, son aceptados generalizadamente por la sociedad; es decir, que sin la eficacia

del derecho no hay vigencia de los lineamientos éticos y de los valores sociales.

Prácticamente en todos los países del mundo, de unos años para acá, se ha dado en hablar de la urgencia de una llamada reforma del Estado, de la que debería formar parte necesariamente una transformación administrativa. Ante la rigidez, lentitud y la creciente complejidad, incomunicación y abuso de la administración pública, ante su pesadez y el descontrol respecto de sí misma, y finalmente para mejorar la relación del Estado con los ciudadanos, hubo que plantear la reforma mencionada antes.

Vino el convencimiento de que la administración pública para el desarrollo no se logra sino con vitalidad institucional, estabilidad económica, política y social, seguridad jurídica, y justicia digna, pronta y expedita; y con un profundo respeto por la Constitución, las leyes, y los derechos humanos.

Por lo demás, habría que dotar de nueva flexibilidad y rapidez en sus reacciones a la administración pública, y de sencillez y exclusión de prepotencia a los funcionarios y servidores públicos. También se vio como indispensable una creciente apertura de la administración pública, y una democracia, tanto representativa como participativa y autogestionaria, frente al poder.

Aquí es que fuertes conveniencias de grandes potencias y de organismos internacionales, empleando todos los recursos a su alcance, vieron la ocasión de reinstalar el liberalismo economicista en la realidad actual, en beneficio, obviamente, de ellas mismas y no de los otros estados, y menos de los países en desarrollo.

Hay que tener la sospecha de que la aparición y moda de las ONO -organizaciones no gubernamentales- y de la designación políticas públicas, no son ajenas a esos grandes intereses de los países más ricos y de algunos organismos multinacionales, porque quizás se estaría pretendiendo, o dejando entender, que las organizaciones, que no se llaman civiles o privadas, sino precisamente no gubernamentales, tendrían la capacidad de emprender tareas propias del gobierno, sin serlo; por esto se calificaron negativamente, es decir, como no gubernamentales. Por su parte, las políticas de gobierno recibirían la denominación de públicas, para atribuir su ejecución precisamente a organizaciones no gubernamentales y no al gobierno.

La política que aquí nos importa es en última instancia una cuya finalidad exclusiva es la preservación de la nación -en nuestro caso mexicana- en el tiempo por venir. Este es el fin propio de esa política, que por lo mismo es condición

existencial de la nación, y no puede ser llevada al cabo por nadie que no sea el Estado.

Nótese que una política industrial, una religiosa, o familiar, por ejemplo, son políticas instrumentales, porque se busca con ellas, respectivamente, obtener un buen producto de la industria, asegurar la permanencia y crecimiento en el número de fieles de una iglesia, y garantizar la armonía y unidad familiar; es decir, no son requisitos de existencia, como si lo es una política nacional.

Esta última tiene siempre dos manifestaciones: una hacia adentro, que se advierte entre otras formas en la resolución de los conflictos por vía del poder judicial o del poder político, según proceda, y pacíficamente; por la vigencia del Estado de derecho; por una ordenada vida de partidos políticos, con reglas claras y comúnmente aceptadas para las contiendas, y por un desarrollo económico y social que permanentemente mantenga viva la convicción de la viabilidad de la nación en el tiempo futuro.

La vertiente de la política nacional que ve hacia afuera, está constituida por las diversas políticas de relaciones exteriores, desde la diplomacia tradicional y los intercambios culturales y la defensa de la integridad e identidad nacionales frente a decisiones ajenas al país, hasta

la celebración de tratados económicos, negociaciones financieras y créditos internacionales, entre otras muchas más.

La trascendencia que tienen la ética y el derecho lleva a criticar **duramente** que se de una casi total exclusión de estas materias en la docencia de la administración pública y de la ciencia política; desde luego es muy importante que recientemente la Secretaría de Educación Pública haya anunciado que se restablece una asignatura en cada uno de los tres años de secundaria, que se denominará formación cívica y ética, pero el planteamiento de los grandes temas propios de ella se debe continuar, profundizar y perfeccionarse en el ciclo preparatorio y en la educación profesional.

Ya se ha dicho que las normas jurídicas pueden y deben ser portadoras de valores, mismos que general y mayormente se expresan en la Constitución, para que **el sistema jurídico completo se ajuste a esas normas de nivel superior.**

Ahora bien, el derecho administrativo es el que llega con sus normas específicas frecuentemente y más cerca de los ciudadanos, y transmite por medio de ellas los principios y valores constitucionales. Así una administración pública que no entienda claramente qué sentido tienen el derecho constitucional y el administrativo y que, por lo mismo,

no se sujete a ellos, está actuando de manera peligrosa para los ciudadanos y sus libertades, para la justicia y desarrollo, y para el bienestar.

Muchos efectos constitucionales se dan sólo por conducto de la administración, operando con fundamento en el derecho administrativo, cuya enseñanza, por lo mismo, es imprescindible en las facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública y en los centros e institutos que se ocupan de los mismos temas.

Ahora bien, los anteriores argumentos y otros que podrian traerse a colación, dejan demostrado que una actitud ética de la administración es la única que significa respeto a los ciudadanos, a los grupos que estos integran y a sus organizaciones.

Asimismo y además, sin ética, la democracia no lo es propiamente, porque en ella no habria equidad ni distribución adecuada de bienes materiales y espirituales; por lo mismo, no puede haber desarrollo sin ética, porque en todo caso seria un simple crecimiento, seguramente en beneficio de muy pocos y en detrimento de los más; no se daría una repartición equitativa de la riqueza. En suma, no puede haber un justo ejercicio de gobierno sin principios éticos, ni respeto de las libertades, sin cumplimiento de los derechos humanos, individuales y sociales; normas legales desprovistas de ética no pueden constituir un Estado de derecho, ni

recoger los valores sociales y llevarlos a conformar la vida de la comunidad.

Finalmente, y al lado de este indispensable cuidado de la ética pública y del Estado de derecho, el Estado debe permanentemente evitar las causas, que históricamente han sido más frecuentes, de inestabilidad política y social.

Entre otras, éstas serian el permitir las luchas políticas sin reglas claras ni aceptadas por las partes; la manipulación de la Constitución y del orden jurídico y las prácticas políticas opuestas, precisamente al orden constitucional; la pretensión de un gobierno, sobre todo en etapas iniciales del desarrollo, de satisfacer demandas sociales sin límites ni prioridades, emitiendo moneda injustificadamente o haciendo crecer las deudas interna y externa fuera de toda proporción, todo esto con las consecuencias negativas bien conocidas. Tanto el financiamiento del gasto público y la contratación de adeudos por encima de las posibilidades de pago, son actitudes que claramente han generado en muchos países quebrantos a la estabilidad, tanto política como social.

Para terminar, también ha sido factor de inestabilidad la integración improvisada, sin cuidado y ética, de la administración pública, con personas con nula vocación, capacidades, aptitudes y en ocasiones sin honradez. El control que debe tener la administración sobre sí misma se pierde, la corrupción se extiende, los

principios éticos se olvidan y el derecho se hace a un lado.

Es seguro que a la par de lecciones de ética en las escuelas de administración pública, se pueden diseñar unos muy buenos programas de difusión pública generalizada, de comunicación social,

que hagan ver a los ciudadanos y a los funcionarios la importancia de respetar el Estado de derecho, explicando una vez más lo que éste es, y adoptando en forma firme, convencida y permanente los principios de la ética que son indispensables a la vida social.

---

## Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo

---

Mario A. Garza Salinas

Por razones metodológicas, a fin de ubicar en su contexto a las políticas públicas, la ética y la seguridad, conviene conocer y diferenciar previamente algunos conceptos básicos relacionados con el mismo Estado. Para ello empiezo por un breve repaso, sin entrar en detalles ni abstracciones teóricas, sobre Estado, nación, Estado y nación conjuntamente y gobierno. Una vez revisados y diferenciados los conceptos, estamos en posibilidad de seguir con nuestro trabajo.

Hobbes sostiene en el *Leviatán* que: "el Estado es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento "racional" de su seguridad colectiva".<sup>1</sup> Es decir: "Frente a la inminencia colectiva de la propia muerte, allí donde reina la guerra de todos contra todos, la fundación del Estado instaurando la paz y la seguridad física de la sociedad civil".<sup>1</sup> El *Leviatán* asegura la vida en paz de sus súbditos. En otras palabras,

el Estado de Hobbes es la seguridad de la sociedad civil.

El Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se dan una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen **su acción**.

Se desprende que los elementos esenciales del Estado son: población, territorio, estructura jurídica, autoridad. La finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma Estatal es el bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros días, dirige su acción en general.

Desde un punto de vista sociológico, el Estado "es la agrupación de hombres que poseen conciencia de su conducta recíproca y han formulado un sistema de normas. Desde el punto de vista jurídico, el Estado se presenta como una **estructura normativa**".<sup>3</sup>

La nación es una comunidad cultural y anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos. Los elementos esenciales que le sirven de base son: la tradición, la cultura, la comunidad de raza, la lengua, vida económica y territorio.

El vínculo fundamental, el elemento esencial en la constitución de la nacionalidad es de orden psicológico está finca de a la par en la historia y en el futuro: la comunidad de recuerdos, de tradiciones, el pasado con sus glorias e infortunios, la comunidad de necesidades presentes y aspiraciones para el porvenir, la certeza de un sentido común.

Entre los conceptos de Estado y nación hay vinculaciones, pero que no llegan a identificarlos, a menos que se les explique de la siguiente manera: "El Estado es un concepto político-jurídico, la nación es un concepto sociológico. La nación es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado. El Estado es el instrumento político de las clases opresoras cuya función básica consiste en mantener los sistemas de explotación imperantes, en tanto que la nación es el producto en un momento dado de la expresión de los estados nacionales burgueses como consecuencia del desarrollo de las fuerzas del capitalismo de explotación, estableciendo naciones colonialistas e imperialistas"

"El Gobierno es un elemento primordial del Estado, sin este elemento podrá existir la nación, pero no el Estado. Las sociedades organizadas no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de **autoridad** que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar. El poder es el medio que permite imponer la autoridad por un grupo, aun mediante la fuerza coercitiva para aquellos que resistan sus mandatos. El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo que el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, o sea, cuál es la forma de gobierno, dicho sea de paso, representa a la clase opresora.

"Hay un concepto amplio sobre lo que se entiende por gobierno y otro restringido, estricto: En sentido amplio, gobierno es sinónimo de poder supremo en una nación, es decir, que es la legislación, ejecución y hasta debe comprender la administración de justicia porque ésta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

"En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblado este concepto restringido, se denomina gobierno no solamente a la función de administrar, sino también al

mismo órgano supremo de la administración pública. Resumiendo, diremos que: el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y **seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno**".<sup>5</sup>

Tres conceptos clásicos de la ciencia política que intervienen también dentro del Estado son indispensables para poder "armar" el esquema que nos lleve a una serie de reflexiones sobre el papel ético y seguridad del Estado, que hoy en día son dos aspectos necesarios que deben rescatarse para reorientar y "salvar" al Estado, con vistas al próximo milenio.

Los conceptos que a continuación se revisarán son: los objetivos nacionales, el interés nacional y el poder y potencial nacionales.

**ESQUEMA:**

Los objetivos nacionales se pueden

considerar como los "fines" que persigue el Estado; tratar de definir lo que se entiende por objetivos nacionales no resulta tarea fácil. Ellos constituyen, evidentemente, formas de concreción de **las aspiraciones nacionales y, como tales,** son susceptibles de hacerse realidad mediante un proceso de decisión, programación y acción política.

Los objetivos nacionales específicos, no son necesariamente permanentes y algunas veces no se pueden lograr en su totalidad. Pueden ser de naturaleza relativamente transitoria. Deben ser asuntos de la más alta consideración para la seguridad del Estado. La realización de los objetivos nacionales específicos debe eliminar los obstáculos o fomentar el progreso hacia el logro de los objetivos nacionales básicos.

Los fines del Estado deben imperiosamente concretarse en objetivos que la nación debe alcanzar. Tales son los objetivos nacionales, expresión de las

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Objetivos nacionales (Cm)</b></li> <li>■ <b>Interés Nacional (meta)</b></li> <li>liii <b>Poder Nacional (medio)</b></li> <li>■ <b>Potencial Nacional (medio)</b></li>   <li><b>Factor:</b></li> <li>☞ <b>Hwnano</b></li> <li>☞ <b>Económico</b></li> <li>☞ <b>Físico</b></li> <li>☞ <b>Político</b></li> </ul>	<p><b>Políticas</b></p> <p><b>Principios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ <b>Conducción</b></li> <li>☞ <b>Regulación</b></li> <li>☞ <b>Distribución'</b></li> <li>☞ <b>Redistribución</b></li> <li>☞ <b>Capitalización</b></li> <li>☞ <b>Ética</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Bienestar Social</b></li> <li>■ <b>DesarrolloEconómico</b></li> <li>Ji <b>Seguridad Integral</b></li>   <li>☞ <b>SeguridadNacional</b></li> <li>☞ <b>Seguridad Interior</b></li> <li>☞ <b>Seguridad Pública</b></li> <li>☞ <b>Seguridad Civil</b></li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



aspiraciones o intereses de la naturaleza histórico-política de la nación, teniendo en cuenta las necesidades, situaciones, posibilidades y peculiaridades de las mismas.

Por las características de los fines, los objetivos nacionales engloban dos finalidades, materializándose en los objetivos específicos de desarrollo, bienestar y de seguridad.

En resumen, a los objetivos nacionales puede considerárseles como el conjunto de acciones del Estado para lograr un determinado fin.

El interés nacional viene siendo la "meta" que persigue el Estado y es un concepto cuya interpretación no es general ni uniforme, pero que, sin embargo, tiene la suficiente significación para justificar el haber sido adoptado como instrumento analítico y prescriptivo. La vaguedad del concepto deriva de diversos factores. En primer término, nacional es un vocablo que hace referencia tanto a la nación como al Estado, siendo imaginable, naturalmente, que los intereses de una y otro pudieran ser interpretados como no coincidentes en un momento determinado. Por otra parte, el concepto puede ser utilizado como herramienta de acción política para proponer y justificar determinadas orientaciones y aspiraciones según del Estado que se trate, pero también como instrumento de análisis para el examen y la aplicación de una política exterior.

El interés nacional permite, entre otras cosas, definir las aspiraciones máximas de un pueblo, la comparación entre ellas y las políticas que se vienen desarrollando; establecer criterios para la evaluación de la política general del Estado y fundamentar las determinaciones adoptadas en el nivel gobierno.

De esas diferentes finalidades surgen en forma correlativa distintas maneras de entender el interés nacional. Así, puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de tales en objetivos que pueden ser operacionalmente perseguidos mediante acción política. Paralelamente, puede identificarse en forma de interés nacional básicamente explicativa, la cual puede ser utilizada políticamente con fines polémicos.

El interés nacional, contiene dos planos uno a nivel subjetivo y otro operativo, con algunas importantes diferencias. El primero se traduce generalmente en objetivos a largo plazo en los que influyen poderosamente factores históricos e ideológicos y aun cuando dan cierta orientación, pueden no ser coherentes entre ellos y, en parte, hasta contradictorios. Usualmente, además, no van acompañados de estudio, programación, ni análisis de costos financieros o políticos.

En el plano operacional, el interés nacional se presenta como la preo-

cupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas. Los factores de necesidad, urgencias, capacidad real, etcétera, pasan a ser decisivos. Algunas veces se programan como objetivos máximos y mínimos. Naturalmente, los primeros se aproximan a las aspiraciones.

En relación al potencial y al poder nacionales, "medios" con que cuenta el Estado para lograr su objetivo puede entenderse el potencial nacional como la resultante de todas las fuerzas materiales y espirituales con que cuenta un Estado para la consecución de sus objetivos nacionales y la posibilidad de desarrollarlas y disponer de ellas en lo futuro. En la mayoría de los colegios de guerra el término que se emplea es el de poder nacional.

Hay una diferencia fundamental entre los conceptos. Etimológicamente la voz potencia implica capacidades y posibilidades que pueden ser eventualmente utilizadas. Potencial pertenece o concierne a potencia; lleva en si la idea de poder producir, de la fuerza y de la facultad de emplearla.

A diferencia del potencial que puede considerarse como algo cuyo orden de magnitud puede ser susceptible de acrecentamiento por propia iniciativa, el poder resulta un fenómeno que surge esencialmente de una relación entre, por lo menos, dos unidades políticas.

La historia está llena de errores en la apreciación del poder generalmente por haberlo subestimado. Bástenos tomar los ejemplos más recientes: en la segunda guerra mundial, Alemania y Japón subestimaron el poder de Estados Unidos; en la guerra que se libró en Vietnam, Estados Unidos subestimó la capacidad del Vietcong para concebir y conducir un nuevo tipo de guerra, al mismo tiempo la más primitiva y la más típica de nuestra época: la guerra revolucionaria; los grandes países industrializados e Israel subestimaron la habilidad de los países árabes luego de la cuarta guerra árabe-israelí.

La obtención o mantenimiento de los objetivos nacionales es esencialmente función de la calidad del potencial nacional y del poder nacional, para prevalecer sobre el poder de otras entidades. El potencial nacional está constituido por los medios y elementos que utilizados armónicamente permiten alcanzar y preservar los objetivos nacionales y consecuentemente el desarrollo potencial nacional no constituye un fin sino un medio para alcanzarlos.

"El valor, la capacidad de un potencial nacional, es función de sus aspectos positivos y negativos en un momento dado: Las vulnerabilidades existentes, es decir, los elementos deficitarios y carencias en relación con las necesidades, afectan la aptitud del potencial nacional para hacer frente a los obstáculos que se oponen a la consecución de los objetivos nacionales". 6

Los factores potenciales son básicamente cuatro, los cuales mantienen entre sí estrecha interdependencia:

- El Humano y económico: factores determinantes y esenciales.
- El físico y el político, con su ordenamiento jurídico de influencia.

El factor humano, comprende a todos los habitantes del país. "El tamaño de la población es uno de los elementos sobre los cuales descansa el poder nacional; pero no es suficiente conocer la cantidad total de población, también es necesario conocer la distribución por edades para determinar concretamente la incidencia del factor población sobre el potencial nacional; además del volumen de la población y su repartición por edades habrán de tenerse en cuenta los factores de capacidad económica, cohesión social y de otra naturaleza, nivel cultural y cívico, carácter nacional, tradición, satisfacción con el sistema político-social, etcétera". <sup>7</sup>

"El factor económico es el que crea los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades de bienestar y seguridad.

"Dentro de este factor un elemento primordial en nuestros días es la capacidad financiera tecnológica e industrial". <sup>8</sup> Sin ella no se puede decir que un país está en primer plano.

El factor físico, comprende el territorio nacional o el medio en que desenvuelve

sus actividades la población. El factor físico reviste gran significación así como su posición estratégica, al igual que los recursos naturales con que cuenta, tanto en la paz como en la guerra el poder depende cada día más del control sobre los recursos naturales y las materias primas. La falta de control sobre éstos expone al país a un índice alto de vulnerabilidad.

En síntesis, "el factor físico comprende dos elementos sustantivos: la ubicación y los recursos. El primero influye en la orientación general de la actividad económica y tiene gran significación en cuanto a la vinculación política. El segundo constituye un factor potencial de dependencia o de liberación en la medida en que puedan ser razonablemente explotados". <sup>9</sup>

El factor político y ordenamiento jurídico comprende la organización y la acción política propia

Dentro de este factor los elementos más importantes son la estabilidad política y la madurez cívica. Sin estabilidad política es difícil que la acción del Estado goce de la continuidad necesaria para alcanzar los objetivos nacionales.

Sin embargo, de acuerdo a los cuatro factores mencionados existen errores en la apreciación del potencial, por ello, deben constantemente evaluarse para no perder dicha apreciación, porque como dice Morgenthau "el error reside en que las potencias, una vez que llegan al

pináculo del poder, les resulta difícil comprender que ya lo han perdido". Asimismo cada factor debe guardar su respectiva jerarquía y su valoración en la forma más ajustada posible, sin perder de vista que las apreciaciones deben ser actualizadas y proyectadas a los probables desarrollos del potencial".<sup>10</sup>

En relación a las características del concepto de potencial nacional, en síntesis, éstas son:

- Un medio del Estado para alcanzar los objetivos nacionales.
- No existe una fórmula absoluta para medir el potencial, su valor es relativo y constantemente debe irse ajustando para medir el potencial.
- Es fundamentalmente dinámico, porque experimenta cambios constantes.
- La capacidad es un momento dado está en función de sus recursos y carencias materiales y de otro tipo.

Por lo tanto, de estas características se desprende que al Estado le compete: "Conocer la posibilidad del potencial nacional, identificando sus aspectos negativos y positivos para planear la acción estatal y desarrollar el potencial **nacional**".<sup>11</sup>

Ahora bien, el poder se basa en el potencial, pero no es ni su equivalente ni su estricta correlación.

Una vez analizados el objetivo nacional, el interés nacional, el poder y el potencial, ahora toca exponer el

conjunto de políticas necesarias que se vinculan con todo lo anterior. Hemos expresado ya que es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales que se derivan del interés nacional y que el potencial es la fuente de medios de que se vale para lograrlos. Ahora debemos señalar que la acción del Estado va siempre en pos de un objetivo, pero para actuar con eficacia, como ya se ha dicho, es requisito previo convertir valores, intereses y aspiraciones nacionales en objetivos concretos.

Dentro de esta secuencia estamos ya en condiciones de definir lo que se entiende por política nacional o política general: es el lineamiento del Estado para lograr y mantener sus objetivos nacionales o también el conjunto de acciones del Estado para lograr sus objetivos nacionales.

De acuerdo con estas concepciones se tiene que convenir que la política es la acción encaminada a alcanzar un objetivo, es por ello que habrá tantas políticas como objetivos se tengan.

El proceso de planeamiento estratégico es "la acción del Estado para lograr sus fines alcanzando los objetivos nacionales, se lleva a cabo mediante su política general. Pero si bien en su esencia la política general es la única, en las acciones para lograr los fines tiene que referirse a situaciones y campos específicos y diferentes por lo cual

la política general se realiza conceptualmente a través de tres políticas fundamentales: las políticas de desarrollo económico, la política de bienestar social y la política de seguridad integral. Tanto la política de bienestar social, desarrollo económico y de seguridad, engloban diversos aspectos sobre los cuales hay que actuar, dando lugar a diferenciar las acciones como políticas derivadas de las primeras, referidas a los aspectos específicos y que tienen sus propias finalidades particulares y sus objetivos los que, en sí, son los objetivos políticos que se concretan en los programas de gobierno".<sup>12</sup>

Política	Objetivo
A	A
B	B
e	e

La decisión política está en función de la obtención de los objetivos nacionales.

¿Cómo debe proceder el gobierno para alcanzar los objetivos nacionales?

Para el investigador Antonio Cavalla: "Al gobierno le compete formular y realizar la política nacional; en sus decisiones deben incluirse el esclarecimiento de tres procesos fundamentales:

"-Formular los objetivos nacionales inmediatos o políticos teniendo en cuenta las presiones dominantes y el valor del potencial nacional.

"-Determinar con precisión y claridad la naturaleza de la acción a tomar.

"-Determinar la cantidad del potencial nacional que será aplicada para lograr los objetivos nacionales".<sup>13</sup>

La naturaleza de tales prioridades es asunto de la competencia interna de cada Estado. Lo importante es que sean establecidas de manera tal que se orienten a la consecución de los fines del Estado que, en nuestros días, se van agrupando en grandes políticas considerados casi universalmente como esenciales: bienestar social, desarrollo económico y seguridad integral.

Ubicada la política general o nacional, y con la idea de enunciar un breve marco referencial que sirva para el desarrollo de este trabajo, a continuación se explicará de manera breve en esta parte del artículo, qué es una política pública, empezando por delimitar la importancia de su estudio, su conceptualización y, por último, su significado.

Para todos aquellos que han aplicado alguna vez políticas públicas, así como para los estudiosos de éstas, quizá lo más difícil ha sido la interpretación de una compleja situación social y ver el impacto de una política pública sobre ella, pues

esto implica realizar un gran esfuerzo predictivo de lo que va a suceder sobre la población. Ahí radica muchas veces la importancia de su estudio. Es por ello que en este trabajo lo que pretendemos es visualizar para el próximo siglo lo que podría pasar a nuestro país si no se instrumentan políticas públicas.

William Jenkins define la política (en su sentido de *policy*) como "un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas".<sup>14</sup>

Tomando como referencia a Luis F. Aguilar Villanueva, en lo referente al ámbito público, dice "al campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones hacen política y las políticas, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política".<sup>15</sup>

Una vez expuesto lo que es la política (*Policy*) y lo que es lo público, "Creemos así indispensable establecer que las Políticas Públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos *per se*, es decir de las

acciones que emanan de su criterio de la racionalidad que se deriva de ser depositario de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social, entendida como aquélla que surge de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de las necesidades de la sociedad.

"El estudio de las Políticas Públicas se refiere a entender y sugerir, dentro de un enfoque multidisciplinario, líneas de acción de gobierno a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado, y no surgido exclusivamente de un centro decisional único generalmente ubicado en la figura del gobierno".<sup>16</sup>

Por otro lado, las políticas públicas como un proceso de análisis dice Thomas Oye, nos enseñan a entender. En primer término, cuando es factible que el propio gobierno asuma una política pública, ya que en ocasiones no es conveniente llevarla a cabo, puesto que ésta representa un instrumento prospectivo que significa una ciencia de la acción y de la antifatalidad que conduce un panorama amplio del entorno social y con ello varias alternativas relacionadas entre sí, que incluyen una serie de decisiones de actuación o no actuación, lo que quiere decir que muchas veces las políticas públicas también nos enseñan a omitir, o sea a definir tácticas y estrategias y de esta manera comprender cuáles son las "causas" o "determinantes" que

llevan a formular una política pública, puesto que es necesario explicar a la población los motivos que llevan al gobierno a tomar dichas acciones, así como cuáles serán las consecuencias de los "impactos" de la aplicación de una política pública hacia la población, sus posibles efectos sobre las condiciones económicas de la sociedad, el medio ambiente, la educación, la salud, la seguridad, la defensa, la energía, el transporte, el desarrollo urbano, la vivienda, las comunicaciones, etcétera, por citar algunos de ellos.

Es importante aclarar, que el conocimiento por sí solo del proceso de análisis de la política pública, no es suficiente para entender la conceptualización de ésta, si no se caracteriza su contenido específico, explicado bajo ciertos principios básicos.

Fred Frohock estableció una serie de principios básicos para las políticas públicas, que los formuladores y tomadores de decisiones siempre deberán seguir en su aplicación: conducción regulativa, distributiva, redistributiva, capitalizable y ética.

Frohock afirma que una política que no considere alguno de estos principios, será insuficiente.

1. Conductiva, porque establece líneas de acción que sirven de guía para alcanzar los objetivos, a través de decisiones, o sea que conduce las acciones,

2. Regulativa, porque mide, concerta, ajusta acciones, intereses y conductas de la sociedad o de los que participan, es decir, busca un equilibrio armonía entre los diferentes actores que intervienen en ella.
3. Distributiva, porque debe repartir los bienes y servicios a la población.
4. Redistributiva, porque debe repartir, dividir equitativamente los bienes y servicios a la población.
5. Capitalizable, porque debe reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, es decir, obtener el máximo de beneficios al menor costo posible.
6. Ética, porque debe prevalecer siempre la moral y la honradez en la aplicación de cada uno de los cinco principios anteriormente señalados, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública, así como ser en todo momento profesional, guardar fidelidad, honor y verdad en la aplicación de la política pública.

Asimismo, dice Oye, que la política pública para su formulación, aplicación, gestión y evaluación requiere de dos cosas: arte y laboriosidad. Arte, porque demanda creatividad, imaginación, en la identificación y descripción de los problemas sociales, y laboriosidad, porque necesita de un profundo conocimiento de la política, la economía, el derecho, la administración, la sociología y la estadística.

La combinación de creatividad con conocimientos facilitará la elaboración

de una política pública que más tarde se traducirá en la composición de modelos.

En relación con la política de bienestar social tenemos que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona humana. El grado de satisfacción de las necesidades es el que determina los niveles de vida para los integrantes de una nación. El nivel de vida es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, es el aspecto cualitativo de la política.

"En las Naciones Unidas se ha aceptado la siguiente lista de componentes del nivel de vida: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, seguridad social, vestuario, entretenimiento y libertades humanas.

"Frente a un determinado interés nacional en el campo del bienestar social es necesario formular metas concretas capaces de promover o alcanzar dicho interés; dichas metas constituirán los objetivos nacionales inmediatos o políticos de bienestar".<sup>17</sup> La política de desarrollo económico es el conjunto de acciones encaminadas a la explotación racional de los recursos naturales renovables y no renovables para transformarlos en bienes y Servicios. Es el aspecto cuantitativo de la política.

La política de seguridad integral se puede considerar con el común denominador de las otras dos políticas, ya que sin ella, no es posible llevar a cabo las políticas de bienestar social y de desarrollo económico, por ende, la primera es la base de las otras dos e incluso de la misma supervivencia del Estado.

La política de seguridad integral consta de cuatro tipos de seguridad que son: seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública y seguridad civil. Antes de explicar en que consiste cada una de ellas, el concepto de seguridad para, a partir de él abordar los otros conceptos de seguridad.

Seguridad significa, en general, la cualidad de seguro; y está vinculada con las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas. El término *securitas* deriva del adjetivo *securus* y éste a su vez del verbo *curare*, por lo que remite a la idea de cuidarse en toda la extensión de la palabra, la seguridad entonces supone un concepto mucho más amplio que la protección. La protección es la acción propiamente de auxiliar socorrer: en cambio, la seguridad, además de auxiliar, es también prever y restablecer.

"La seguridad implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida; así, en el hombre la seguridad no se presenta



como un anhelo accidental o de coyuntura sino como una parte esencial de su naturaleza racional. El hombre necesita proceder racionalmente, con conocimiento de causa, es decir con certeza para intentar lograr sus fines. La idea de seguridad esta relacionada intimamente con la percepción de libertad y de orden social. El hombre requiere de mayor seguridad en la medida que pretende ejercer plenamente su libertad de manera responsable y cuando, por consiguiente, valora el orden social establecido que le permite condiciones para su desarrollo individual". 18

"La seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar". 19

"Entonces, el concepto de seguridad hay que entenderlo en su debida dimensión e importancia de lo que significa para el desarrollo actual de una nación con necesidades, intereses y aspiraciones propias. Si la acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad, los intereses individuales y colectivos deben confluír en el proceso de convivencia social de tal suerte que la articulación armónica de ambos se oriente para alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural. Seguridad y desarrollo se

presentan así como dos conceptos complementarios dentro de los fines y los medios que corresponde realizar el **Estado**". 20

Ahora bien en cuanto al concepto de seguridad nacional se puede decir que "es el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al **exterior**". 21

Por su parte, el Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme entiende que "la seguridad es una condición en que los estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que pueden seguir libremente su propio desarrollo y progreso...". 22

Es decir, que en el concepto de seguridad nacional se interpreta que no existe entidad más adecuada para proporcionar seguridad que el Estado. Las acciones de seguridad nacional tienen que ver entonces con todo aquello que pone en peligro al Estado y lo que pudiera atentar contra la paz entre naciones. Como propósito de la acción del Estado se encuentra la protección de los intereses nacionales entre los que **destacan**, en la doctrina tradicional, la integridad territorial y la soberanía, que implica la

autonomía de un pueblo, para autodeterminarse en su forma de gobierno. Actualmente, el concepto de soberanía está en revisión ya que la globalización, los bloques económicos y la interdependencia, son una realidad, de la cual no se puede abstraer ningún Estado.

Para la seguridad nacional las amenazas a los intereses nacionales provienen siempre de acciones políticas de otros estados que buscan imponer sus propios intereses. Sin embargo, "el dilema de la seguridad parece haber tomado una conformación novedosa, ya que las amenazas surgen no de acciones político-militares de otros Estados, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control o manejo de cualquier Estado".<sup>23</sup>

De esta manera, James R. Harding define seguridad nacional como "todo aquello que pone en peligro al Estado nacional, no sólo militarmente, sino también lo que pudiera atentar contra la paz hemisférica como el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la contaminación ambiental y la violación de patentes y derechos de autor".<sup>24</sup>

La seguridad nacional refleja a la nación como un todo, es decir, integra las concepciones de seguridad individual y colectiva para proporcionar en un determinado territorio el clima de orden y tranquilidad necesario para que las actividades nacionales se desarrollen en beneficio de la nación.

En el caso de la seguridad nacional, la función primordial de brindar la seguridad es del gobierno, pero su responsabilidad no es exclusiva ya que involucra también a la nación. Así, "la seguridad, como bien de una nación e imperativo moral de su sobrevivencia, exige cooperación de la comunidad nacional como un todo"<sup>25</sup>, es decir, de los individuos e instituciones.

Como ya se dijo anteriormente, los conceptos de seguridad y desarrollo interactúan permanentemente, cabe observar que en las naciones desarrolladas, comparativamente, existen mayores condiciones de seguridad, y en tanto en éstas exista una nación será más fácil lograr su desarrollo.

En México la primera alusión oficial al término seguridad nacional se hace en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Más tarde, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se define a la seguridad nacional como la herramienta para mantener las condiciones de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. En 1989 se crea el Gabinete de Seguridad Nacional integrado por representantes de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y por la Procuraduría General de la República.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en mayo de 1995, no existe una definición de seguridad

nacional: sin embargo, se refiere a ella al tratar el tema de la soberanía, asociando las ideas de identidad nacional, integridad territorial, política exterior, autodeterminación, nacionalismo, unidad nacional, Estado de derecho, democracia, desarrollo social, crecimiento económico y fortalecimiento de nuestra cultura. En él se afirma que el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.

Dentro de los objetivos específicos para la defensa de la soberanía con miras al México del año 2000, se establecen los siguientes:

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.
- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- **Asegurar** que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su

cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.

- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del ambiente.

En correspondencia con los objetivos planteados, se fijan las estrategias y líneas de acción, que se pueden resumir en: preservar la integridad territorial, el espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país. frente a otros estados: asegurar la vigencia del Estado de derecho y vigilar nuestras fronteras; actualizar la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada mexicanos; fortalecer la capacidad militar de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país; asegurar la unidad de criterios entre la Federación y las entidades federativas en el combate al narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo; fomentar nuestra identidad nacional al interior y en el extranjero con las comunidades mexicanas; actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia nacional y aprovechar la cooperación

internacional en el intercambio de información.

Finalmente, cabe señalar que si bien en nuestra Constitución Política no se hace referencia expresa a la seguridad nacional, si se incluyen diversas medidas para preservar la existencia del Estado. El artículo 29 de la Ley Suprema establece que el Presidente de la República podrá suspender en aquellos casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto..., en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación. Asimismo, la fracción III del artículo 118 afirma que las entidades federativas no podrán, sin consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro inminente, que no admitan demora. El artículo 119 determina que los Poderes de la Unión deben de proteger a los estados (entidades federativas) contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida, es decir, a petición de parte.

En el mismo sentido, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en los artículos 123 al 145 tipifica como delitos

una serie de conductas en los llamados delitos contra la seguridad de la nación, entre los que se inscriben la traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje, conspiración (**incitación o invitación a ejecutar** alguno de los anteriores), a los que podríamos ubicar en el contexto de la seguridad nacional.

En relación a la seguridad interior, conviene puntualizar cuál es su ámbito de competencia, para estar en posibilidad de delimitar el margen de acción de la seguridad pública y su relevancia en esta cadena que tiene como eje central una aspiración vital del núcleo social.

La seguridad interior se circunscribe a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país. Sobresale entre ellos la presión de **carácter subversivo, así como también** supone la defensa de instituciones.

La seguridad interna o interior se define como "la garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se pueda conquistar y mantener los considerados objetivos nacionales permanentes".<sup>26</sup>

“A la seguridad interna hay que concebirla como la parte de la seguridad

nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones de orden interno; es decir, problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en **vulneración** de soberanía, **violencia, subversión, corrupción**, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo". 27

La seguridad interior tiene como objetivo superar, neutralizar y reducir esos antagonismos o presiones que se producen interfronteras. Por ello, sus acciones tienden a contrarrestar todas las formas que pueden perturbar el orden interno.

El terrorismo, el narcoterrorismo, asaltos, secuestros aquellas acciones que tienden a destruir los valores y principios nacionales son el tipo de acciones que conforman los llamados procesos subversivos concatenados, normalmente con carga ideológica, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiestan en el ámbito interno de un país, y que quebrantan o tienen por meta minar o destruir los objetivos nacionales, ya sea atacando a las instituciones, controlando progresivamente a la población o destruyendo los valores de la nacionalidad. Aquí, la función del Estado es impedir o eliminar dichas acciones.

"Asimismo, **existen otra serie de** acciones de seguridad interior que

tienden, más que a contrarrestar situaciones ya dadas, a evitar posibles antagonismos o presiones. Se trata de acciones que buscan mantener el clima de paz social cuando se presume confrontación entre grupos de la sociedad, acciones que están orientadas a garantizar la soberanía y la integridad del patrimonio nacional ante amenazas separatistas de inspiración regional o internacional, étnicas, culturales, políticas o económicas; y de **aquellas** que pretenden preservar la integración nacional cuando puedan ser flanco de **acciones políticas, económicas**, psicosociales y militares orientadas por individuos e intereses extranjeros". 28

Con relación a la seguridad pública, anteriormente señalamos diversos eslabones en la conceptualización genérica de la seguridad, corresponde concretar su ámbito. "Este tipo de seguridad tiene el objetivo de hacer prevalecer el orden público evitando toda clase de violaciones que podríamos llamar comunes, es decir no aquellas que se refieren a los antagonismos o presiones que atañen a la seguridad interior. Así, la seguridad pública se relaciona con la seguridad individual en la que el individuo cuenta con las garantías de libertad, propiedad y protección contra actos delictivos y, con la seguridad comunitaria que genera condiciones a los grupos sociales para relacionarse política, económica y socialmente en un marco de estabilidad del interés social". 29

“La seguridad pública se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, por lo que podemos definir a la seguridad pública como la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público.” Analizada de esta forma, hay que entender a la seguridad pública como un factor determinante de la gobernabilidad de un país, cuyo objetivo es garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar dentro del respeto al orden jurídico.

“El concepto de seguridad pública hace referencia a la protección que se proporciona a través del mantenimiento de la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran. Su operación la ejercen las instituciones de administración y procuración de justicia y las estructuras que conforman las policías preventivas”.<sup>31</sup> Así, se afirma que “la seguridad debe ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía **administrativa**”.<sup>32</sup>

La seguridad pública incorpora todas las condiciones de orden que garantizan la paz de una comunidad nacional,

comprendiendo también acciones de prevención de riesgos naturales y de los generados por el hombre para lograr el orden y con ello la tranquilidad pública.

La relevancia de la seguridad pública es trascendental contribuye al tratar de evitar las alteraciones del orden social, a la convivencia armónica entre los individuos y al respeto a sus derechos. Por ello, González Uribe sostiene que “el valor formal de la seguridad adquiere una decisiva importancia cuando se trata de la conservación de un orden social firme y pacífico”.<sup>33</sup>

Es oportuno decir que en la legislación mexicana la seguridad pública se ha elevado ya a rango Constitucional estableciéndose, en el artículo 21, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal define a la seguridad pública y establece sus objetivos. Determinando que la seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva, al Estado y tiene por objeto.

- I.- Mantener el orden público;
- II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos,
- V.- Auxiliar a la población en caso de siniestro o desastre.

Por último, respecto al concepto de seguridad civil, es importante aclarar que no es parte de la seguridad nacional, está inmersa dentro de la seguridad integral, como una política más que adopta el Estado de acuerdo al interés nacional para alcanzar los objetivos nacionales por conducto del poder nacional, convirtiéndose en una política pública del gobierno, insertada dentro del proceso de modernización que experimenta el país en la actualidad. Adicionalmente se caracteriza por la participación ciudadana o civil que debe existir como condición, a diferencia de las otras seguridades, en que son las autoridades las responsables de llevarlas a cabo.

Sobre la seguridad civil, es conveniente aclarar algunos aspectos semánticos, tales como, ¿por qué la llamamos seguridad civil y no protección civil, defensa civil u otros términos? En primer lugar el concepto seguridad es un concepto mucho más amplio y completo que cualquier otro: como ya se dijo, la palabra seguridad significa, referida en este caso al Estado, el

"conjunto de medidas y condiciones de orden y de poder que garantiza la paz interna y su integridad e independencia frente al exterior". Nominalmente seguridad denota tranquilidad, calma, orden, garantía, confianza y, desde el punto de vista de la administración pública "velar por la seguridad de los ciudadanos". Por lo tanto, abarca, prácticamente todos los conceptos que exige un sistema de seguridad con respecto a la población: **prevención**, mitigación, auxilio, y restablecimiento, o sea, prevenir una contingencia, ayudar en el momento y reconstruir el daño. Este concepto es el que más se adecúa al objetivo del trabajo; además es el que cumple con los requisitos para que funcione un verdadero sistema integral de seguridad civil.

Encontramos una concepción de seguridad civil que nos parece interesante incluir, es la que utiliza Adolfo Aguilar Zinser en su libro **Aún tiembla**, "al declararse una zona de desastre, se hace automáticamente un llamado para que se pongan en operación, coordinadamente, mecanismos de defensa civil concebidos y organizados de antemano. La sociedad civil cubre su espacio y ejerce, plenamente, la autoridad que le confiere el desastre, no el gobierno. En el desastre la sociedad no ayuda ni se solidariza con el gobierno, ambos se complementan y cada cual cumple su misión. Esa es la idea".<sup>34</sup> Al margen de esta concepción, que

contiene varios aspectos importantes a destacar, la sociedad civil cubre un espacio y ejerce su autoridad en caso de un desastre, participa y decide, complementándose y vinculándose con el gobierno, que en un momento dado sirve como un ejercicio de democracia y coadyuva a restablecer la situación, pues la sociedad por medio de su participación ocupa ese espacio que tiene reservado entre el desastre y el gobierno, cumpliendo una función de vital importancia en el proceso de su seguridad que nadie puede ocupar y que puede quedarse vacía. En tal caso el desastre rebasaría la capacidad de respuesta del mismo gobierno y de la sociedad.

Es por ello que podemos decir que sociedad política más sociedad civil es

igual a atención al desastre. Como ya quedo demostrado durante los sismos de 1985, por sí solo el gobierno no pudo atender una situación de desastre, así como también por sí sola la sociedad tampoco pudo, de allí que ambas sociedades, deben trabajar.

**Concepto de Seguridad Civil**

Para atender una situación de desastre las dos "esferas" se complementen de manera armónica y equilibrada bajo el principio regulativo, sin que ninguna de las dos se subordine a la otra para atender el desastre. Con base en lo anterior se puede decir que seguridad civil es el conjunto de medidas encaminadas a salvaguardar la vida de los ciudadanos y sus bienes, mediante el concurso de su participación, ante cualquier evento

ESQUEMA		
SOCIEDAD POLÍTICA		DESASTRE
	Sociedad Civil	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participa</li> <li>- Decide</li> <li>- Ejercicio de democracia</li> <li>- Las alternativas.</li> </ul>	



destructoro que se presente mediante la prevención, el auxilio y el restablecimiento, en el marco de los objetivos nacionales y de acuerdo al interés general del Estado.

Ahora bien, de acuerdo con toda la revisión conceptual realizada, aplicando los seis principios básicos para las políticas públicas que plantea Fred Frohok, vinculados a nuestro esquema, podemos decir que conforme al principio de conducción, es la línea que adopta el estado para dirigir y orientar sus acciones con decisiones correctas hacia objetivos específicos, o sea, es la guía que por derecho tiene el Estado para conducir a la nación: sin dicha conducción provocaría una falta de liderazgo y, en consecuencia, habría ingobernabilidad.

Respecto al principio de regulación, supone que debe existir un equilibrio y armonía entre los distintos actores que componen la sociedad, mediante acuerdos y concertaciones. La falta de una negociación equilibrada, de un diálogo y de sensibilidad provocaría el deterioro del "tejido" social y un clima de inseguridad y violencia.

Los principios de distribución y su distribución, requieren de un reparto justo y proporcional de acuerdo a las necesidades de cada quien de los bienes y servicios que proporciona el Estado a la sociedad. La no aplicación de ambos principios origina una mala distribución

de la riqueza y una deficiente impartición de justicia y por ende impunidad, así como también genera un sentimiento general de desconfianza.

El principio de capitalización supone que el Estado deberá beneficiar con sus políticas al mayor número de personas, para que tengan un verdadero impacto social sobre la mayoría, a fin de mitigar y resolver su problemática. Asimismo dicho principio debe conducir al máximo de beneficios sociales al menor costo posible, lo que significa que los recursos del Estado deben racionalizarse y administrarse lo mejor posible para que alcancen. La inobservancia de este principio trae como resultado el dispendio de los recursos, así como la creciente pobreza generalizada de la sociedad y, por lo tanto, el beneficio de la minoría sobre la mayoría, creando mayor desigualdad.

Al principio ético de las políticas públicas lo he dejado al final, no porque sea el menos importante, sino porque con él cerramos el planteamiento formulado al inicio de la exposición con relación a los objetivos, interés, poder y potencial nacionales así como a las tres políticas fundamentales que adopta el Estado para alcanzar los objetivos e intereses nacionales.

Este principio, sin lugar a dudas, creo que es uno de los más importantes, ya que el principio ético del Estado debe ser el rector de su conducta para el diseño

de sus políticas, lo que significa que es la base de la actuación del Estado. La ética es la que le da sentido al Estado.

En este caso la ética es la parte de la filosofía que estudia lo bueno y lo malo **de la conducta humana**, "su misión, decía Antonio Gómez Robledo, es proponer a la voluntad su bien verdadero". "Ella se ocupa de examinar problemas como el de la libertad, los valores que el hombre debe tratar de realizar y el fundamento, origen y fuente de la moralidad" .<sup>36</sup>

"La moralidad, o las reglas morales serán el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno". <sup>37</sup> "El principio de la moral es "haz el bien y evita el mal" ... Estos principios, sin embargo a medida que se van concentrando, ofrecen dudas y problemas y en ocasiones graves derivaciones bajo el influjo de la pasión, de malos instintos o de un deseo de autojustificación. Quien no vive como **piensa, acaba pensando como vive**". <sup>38</sup>

Por naturaleza el hombre es libre y por consiguiente el Estado debe procurar la libertad del hombre, "Cuando su libertad no se respeta, se está atropellando su propia naturaleza de hombre. Pero, al mismo tiempo que es libre, el hombre es un ser que está obligado, su obligación fundamental es actuar de acuerdo con los mandatos que su propia naturaleza le impone. De aquí, de la naturaleza humana, van a derivar las normas éticas

y van a desprenderse también las reglas jurídicas que regulen la convivencia entre los hombres". <sup>39</sup>

**"Las normas éticas se convierten en jurídicas cuando adquieren relevancia especial para la convivencia y el grupo social considera que deben ser obligatorias.**

"La moral tiende a lograr la perfección del hombre y el derecho, la de la convivencia, El derecho hace bilaterales y coercibles aquellas normas morales que tienen particular importancia para regir la convivencia humana. Así ocurre con el no matarás, no hurtarás, no levantarás falsos testimonios ni mentirás".

De las ideas anteriores se desprende que es muy importante exponer para los fines de este trabajo a la ética profesional que "Es el *ethos* del grupo, el espíritu que anima a la profesión y da sentido a su práctica. Para un profesional su desarrollo moral como persona se logra a través de su desarrollo moral profesional. La profesión es el camino que hemos escogido para servir a los demás y realizamos a nosotros mismos.

"Los códigos de ética profesional contienen reglas que se refieren propiamente a la conducta moral y otras que, a su vez, tratan del honor, la dignidad y el debido ejercicio de la profesión".

En este sentido los servidores públicos juegan un papel muy importante dentro

de las tareas del Estado, de ellos, a su vez, "depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia: garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran".<sup>42</sup>

El Lic. José Campillo Sáinz, en una conferencia magistral pronunciada en el INAP, aportó el decálogo del servidor público:

1. "Ama y **asume** como tuyos los fines de tu actividad
2. Cumple y haz cumplir la ley.
3. Sé probo.
4. Sé veraz
5. Sé eficiente
6. Sé discreto
7. Sé imparcial
8. No abuses nunca de tu autoridad
9. Sé cortés y comedido...<sup>41</sup>

Albert Camus expone las siguientes ideas acerca del papel moral del Estado; "Las doctrinas no son eficaces por su novedad, sino solamente por la energía que transmiten y por el espíritu de sacrificio de los hombres que les sirven".<sup>44</sup> "El amor por la verdad no impide tomar partido",<sup>45</sup> "La política no necesita de genios, sino de principios que la

sustente".<sup>46</sup> En otra parte afirma; "no basta exigir orden para gobernar bien, sino hay que gobernar bien para lograr el único orden que tiene sentido, no es el orden el que refuerza la justicia, sino la justicia la **que da su certeza al orden**".<sup>47</sup>

Conceptualizado el principio ético de la política pública, la inobservancia y la no aplicación de este principio nos lleva principalmente a la falta de credibilidad en las instituciones, debido a la incongruencia entre lo que se dice con lo que se hace, así como también al ocultamiento de la información: el no decir de "cara" a la sociedad la verdad tiene un alto costo social. Por otro lado, la falta de ética conlleva a la corrupción, tanto de índole económica, política, social y moral. Por ello, como dice Camus, "El Estado no necesita de reformas **económicas, ni políticas, ni sociales, sino lo que se necesita es una reforma moral**",<sup>48</sup>

El Estado para el nuevo milenio necesita, nuevamente rescatar los valores éticos, pues sin éstos, aunados con falta de confianza de credibilidad, impunidad, corrupción, inseguridad, deterioro del "tejido" social, ausencia de democracia, se hace vulnerable al Estado y jamás podrá lograr sus intereses nacionales (metas), ni alcanzar a su vez sus objetivos nacionales (fines), con la consiguiente ausencia o deficiente instrumentación de las políticas de bienestar social, desarrollo económico y

seguridad integral del Estado, conduciría a un grave riesgo para la supervivencia del mismo Estado.

Sin un sentido ético del Estado no sólo se afectarían los intereses y objetivos nacionales, sino también la aplicación de las políticas de bienestar, desarrollo y seguridad, lo que provocaría un atentado contra la misma existencia del Estado, por la inseguridad en la que viviría.

El propósito de este artículo ha sido ir un paso más allá de lo que podría suceder, con objeto de reflexionar y estar alertas, sobre el rumbo que debemos seguir hacia el nuevo milenio a fin de evitar la desaparición del Estado, en este caso, el mexicano. Es por ello que si le damos un sentido ético al Estado e instrumentamos convenientemente una política pública de seguridad integral, como ya se ha afirmado, estoy seguro que nuestro país continuará y saldrá adelante en el futuro próximo. En vísperas a él tendremos un profundo avance en la ciencia, la tecnología, la filosofía y la espiritualidad.

#### Bibliografía.

- Aguayo Quezada, Sergio (1990). E. busca de la seguridad perdida México, Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, Luis E (1992). El Estado de las Políticas Públicas. México, Colección de Antologías de Políticas Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Bartra, Roger (1973) *Breve Diccionario de Sociología Marxista*, México, Grijalvo. Colección 78., No. 121.
- Bustamante, Jorge. México-Estados Unidos migración indocumentada y seguridad nacional. del libro E. busca de la Seguridad Perdida.
- Buendía, Alejandro (1997). "Políticas Públicas, enfoques y perspectivas", EN *Revista del Instituto de Administración Pública del Edo. de México*, IAPEM. Julio- septiembre
- Campillo Sainz, José (1996). La *Ética en el servicio público*, México, INAP. Serie Praxis No. 87.
- Camus, Albert (1984). *Moral y Política*, Madrid, Nueva Alianza
- Carrillo Prieto, Ignacio (1992). *Elementos de política jurídica*, México, UNAM.

- Cavalla Rojas, Antonio (1979) *Antología Geopolítica y Seguridad Nacional*, México, UNAM
- Dye Thomas R. (1994) *Understanding Public Policy*, Florida State, U.S.A
- Frohock Fred M. (1979) *Public Policy, Scope and Logic*, Englewood, New Jersey, U.S.A 1979.
- Garza Salinas, Mario A. (1989) *Seguridad Civil y Participación Ciudadana*, México, INAP. 1989.
- Herrera-Lesso, Luis. "Balance y Perspectiva en el uso del concepto de Seguridad Nacional en el caso de México del libro *En busca de la Seguridad Perdida*
- Hobbes, Thomas (1960) *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, México, Fondo de Cultura Económica
- Jenkins, William *Policy Analysis a Political an Organizational Perspective*, England, Martin Robertson and Company
- Rosas Ramírez, Salomón. (1998). *La seguridad Pública en México: Elementos para el diseño de una política Pública en el Distrito Federal*, México. Tesis. Universidad Iberoamericana.
- Thiago Cintra, José (1991) *Seguridad Nacional Poder Nacional y Desarrollo*, Diplomado en Análisis Político, Colegio de México, México, 1991
- AGUILARZINSER, Adolfo y otros (1986), *Aún Tercera*, México, Grijalbo.

#### Notas

- <sup>1</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y Poder de una República eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, 1960, México, p. 88.
- <sup>2</sup> Ibidem, p. 76.
- <sup>3</sup> Cavalla Rojas, Antonio. *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, Lecturas Universitarias, UNAM, 1979, México, pp. 336-337.
- <sup>4</sup> Bartra, Roger. *Breve Diccionario Marxista*, Grijalvo, 1973, México Colección 78, p. 71.
- <sup>5</sup> Cavalla Rojas, Antonio, op. cit., p. 338.
- <sup>6</sup> Ibidem, pp. 353-354
- <sup>7</sup> Ibidem pp. 355 y 356.
- <sup>8</sup> Ibidem, p. 356
- <sup>9</sup> Ibidem, p. 361
- <sup>10</sup> Ibidem, p. 362.
- <sup>11</sup> Ibidem, p. 362-363
- <sup>12</sup> Ibidem, págs. 363-364.
- <sup>13</sup> Ibidem, pp. 368.
- <sup>14</sup> Jenkins, William. *Policy Analysis, a Political an organization perspective*, England, Martin Robertson and company., 1978, p. 15.
- <sup>15</sup> Aguilar Villanueva Luis, colección de antologías de Políticas Públicas. México 1992 Miguel Ángel Porrúa, p. 28.
- <sup>16</sup> Buendía, Alejandro. "Políticas Públicas, enfoques Y prospectivos." en *Revista del Instituto de Administración pública del Edo. de México* (IAPEM), 1997 julio- agosto, México, p. 14.
- <sup>17</sup> Cavalla Rojas, op. cit. pp. 368-369.
- <sup>18</sup> Rosas Ramírez, Salomón. *La seguridad Pública en México: Elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal*, (tesis), Universidad Iberoamericana, 1998, México, pp. 29.
- <sup>19</sup> Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional y Desarrollo*, Diplomado de Análisis Político, Colegio de México, 1991., México, p. 40.
- <sup>20</sup> Rosas Ramírez, op. cit. p. 30.
- <sup>21</sup> Herrera Lasso, Luis. Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México. E. *En busca de la seguridad perdida*, op. cit. p. 391.
- <sup>22</sup> Aguayo, Sergio. *Diplomado Universitario sobre Derechos Humanos para Servidores Públicos*, Universidad Iberoamericana, México, enero-julio de 1993
- <sup>23</sup> Ibidem.
- <sup>24</sup> Artículo Publicado por Dolia Estévez, en el periodo *El Financiero*, 20 de mayo de 1994, p. 44.
- <sup>25</sup> Thiago Cintra, op. Cit., p. 53.
- <sup>26</sup> Ibidem, p. 42.
- <sup>27</sup> Rosas Ramírez, op. cit. p. 41.
- <sup>28</sup> Ibidem, p. 42.
- <sup>29</sup> Ibidem, p. 44

- \* Thiago Cintra, op. cit. p. 42.  
 \* Fundación Mexicana Cambio XXI. **Seguridad Pública y Justicia, Retos y Propuestas**, México, 1994, p. 9.  
 \*\* Ibidem.  
 \*\* González Uribe, op. cit., p. 204.  
 \* Zinzer Aguilar, Adolfo et al **Año I Inestable**. Grijalvo, 1986, México, p.90.  
 \* Campillo Sainz José. **La ética en el servicio pública**,. INM, Serie Proxis No. 87. 1996, México, p. 11.  
 \* Ibidem.  
 \* Ibidem.  
 \* Ibidem. p. 12.
- \* Ibidem. pág. 15  
 .. Ibidem.  
 \* Ibidem. pp. 16-17.  
 .) Ibidem. p. 9  
 .) Ibidem. pp. 25-28.  
 .. Camus, **Albert, Moral y política**, Nueva Alianza, 1984. Madrid., P 37  
 .. Ibidem. p. 23  
 .. Ibidem. p. 31.  
 \* Ibidem. p. ))  
 \* Ibidem. pág. 45

---

# Evaluación de la administración pública

---

*Jesús Rodríguez y Rodríguez*

**D**e problemas fiscales y presupuestarios nace el parlamentarismo y son razón última y lejana, de la democracia representativa. Parlamentarismo que no es sólo creación inglesa como se afirma generalmente sino que tiene reconocidos antecedentes medievales españoles, pues hay que recordar que desde el siglo XII las cortes de León y después las de Castilla y Aragón, establecieron el "mandato imperativo" para los representantes del pueblo ante sus monarcas.

Por tres vías ejercen los congresos y parlamentos el llamado "poder de la bolsa" que, bien usado, no sólo da respuesta a los requerimientos más reiterados de sus electores sino que les otorga una mayor fuerza y peso específico ante el Poder Ejecutivo, al que se limita directa e indirectamente ejerciendo dicha potestad.

En primer lugar, y la cuestión está tan explorada que no me referiré a ella, es bien sabido que no puede cobrarse impuesto alguno que no esté deter-

minado en las leyes correspondientes (en México la anual de ingresos y variedad de ordenamientos fiscales).

Enseguida, existe la prevención constitucional de que no podrá hacerse ningún gasto público que no esté determinado en el presupuesto, y es la Cámara de Diputados la que tiene la facultad exclusiva de examinarlo, discutirlo y aprobarlo en su caso.

A este respecto, y para hacer notar el alcance y eficacia de este poder, vale la pena recordar la frase de un magistrado norteamericano: "El Presidente no puede asegurar que se cumplan las leyes si el Congreso le niega los medios adecuados para hacerlo".

La tercera forma de control sobre el Ejecutivo, que es la que trataré de explicitar, se encuentra en la facultad también justamente exclusiva de los Diputados- de comprobar que los ingresos estatales se hayan recaudado en los términos y condiciones que señalan las leyes tributarias, y que las

erogaciones se hayan realizado conforme a las partidas, cantidades y ramos señalados en el presupuesto, así como que su destino haya correspondido al cumplimiento de los objetivos programados.

La preocupación por cuidar el manejo de los fiscos o haciendas públicas viene de antiguo; nace antes que el Estado democrático y representativo, ya que en un principio de lo que se trataba era de proteger a las tesorerías reales y no a los súbditos pagadores de pechos y tributos.

Así, tanto en los antecedentes peninsulares españoles como en los de los virreinos americanos y en los reinos y señoríos feudales franceses, encontramos las más variadas entidades: consejos reales, cámaras y tribunales de cuentas, jueces visitadores, intendentes, que supervisaban la tarea de recaudadores, pagadores y tesoreros metropolitanos y coloniales.

Es apenas con la Constitución francesa del año IU, cuando empieza a configurarse la potestad de un Poder Legislativo, ya diferenciado del Ejecutivo, para verificar el uso de los recursos públicos.

Pero es hasta 1832 cuando efectivamente se otorga al Parlamento francés la revisión del informe que le somete el Tribunal de Cuentas, creado en 1807, pero hasta entonces órgano del Emperador y no del Legislativo.

También, a fines del siglo XVIII, en la Constitución de los Estados Unidos, se establece que periódicamente se deberá publicar un estado contable de los ingresos y gastos públicos, a cuyo efecto, por la Ley de la Tesorería de 1789, se crea un Contralor General al que se le da suficiente autonomía.

Parece que en México no estábamos tan atrasados en la idea republicana de que la representación popular vigilara el uso de los recursos públicos, pues ya desde 1814, en la Constitución de Apatzingán se dispuso que correspondía al Supremo Congreso "examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública".

Tanto la Constitución de 1824, como la de 57, otorgaron al Congreso la facultad de revisar la cuenta pública, competencia que en 1874, pasa a ser exclusiva de la Cámara de Diputados.

Así queda en la Constitución vigente, con el agregado de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, por más que desde 1824 ya se hacía referencia a una comisión de inspección de cinco diputados.

Vale la pena mencionar algunos ejemplos de instituciones comparadas, que si bien no son aplicables en su cabalidad a México, sí pueden servir de modelo en aspectos relevantes.

Empezaré por la *General Accounting Office* (GAO) norteamericana, no bien traducida como Oficina General de Contaduría, que es el brazo investigador del Congreso y a cuyo cargo está examinar todas las materias relativas a la recepción y gasto de fondos públicos.

En Estados Unidos, desde la Ley de la Tesorería de 1789, se creó un contralor que puede considerarse el predecesor del actual contralor general. Durante el siglo XIX, el Congreso norteamericano fue estableciendo nuevos cargos de contralores y auditores hasta que en 1894 se designó un solo Contralor del Tesoro que si bien tenía vínculos con el Congreso, todavía guardaba relación con la Tesorería.

Es hasta 1921, en la Ley del Presupuesto y Responsabilidades, cuando se establece el cargo de Contralor para auditar con toda independencia a las agencias del gobierno a cuyo efecto es designado por el Presidente con la aprobación del Senado, por un término de 15 años, sin que pueda ser removido sino por una especie de juicio político (*impeachment*).

Desde entonces, la GAO ha venido adquiriendo más responsabilidades y deberes, así como mayor influencia y prestigio al involucrarse en una serie de materias mucho más allá que la de auditar la contabilidad pública y las asignaciones presupuestales.

Sin ser limitativa la enumeración, señalaré que lo mismo ha intervenido en el análisis de los problemas de los nativos americanos, como en la venta de un hotel en las Islas Virgenes y en el trabajo social en las áreas marginadas de Washington; ha preparado informes con recomendaciones para la mejor administración de las corporaciones públicas y opinado sobre los contratos de defensa para evitar excesos y desperdicios.

A resultas de una ley de 1967 empezó a evaluar programas de gobierno, especialmente los de ayuda a la pobreza, proporcionando informes sobre accidentes en plantas nucleares, emitiendo opiniones para mejorar los servicios de seguridad social, dictaminado sobre el uso de pesticidas en alimentos, evaluación de las misiones de paz en Cambodia y Somalia a petición de la ONU; en 1991 intervino en examinar la eficiencia de los aprovisionamientos militares en la guerra del Golfo Pérsico; ponderó el beneficio para Estados Unidos de haber ayudado a México en 1995 con el paquete económico y también, en los últimos tiempos, calificó las violaciones en las contribuciones para campañas electorales federales.

Todavía en 1997 evaluó el proyecto de plan estratégico de la Tesorería norteamericana y en 1998 dio opiniones sobre la violencia doméstica prevaliente entre beneficiarios del bienestar social y el uso por el **FBI** de los fondos para combatir el terrorismo.



En el Reino Unido se creó la Oficina Nacional de Auditoría *National Audit Office*, -NAO- por ley de 1983, pero con antecedentes que se remontan a siglos, sin embargo, formalmente sólo se estableció la oficina del Contralor y Auditor General en 1866.

Actualmente el Contralor y Auditor General es un funcionario inamovible de la Cámara de los Comunes, independiente del gobierno (Gabinete).

Los objetivos de la agencia que es totalmente autónoma son, entre otros, que los fondos públicos se gasten de acuerdo con el presupuesto aprobado; mejorar el control financiero sobre las dependencias gubernamentales y buscar que la nación consiga el valor máximo de lo gastado.

De todo ello se informa al Parlamento, por medio de cuentas certificadas anuales e informes sobre sus investigaciones específicas.

Sus tareas son de lo más variado, van desde el ejercicio contable sobre los fondos presupuestados, hasta calificar los esfuerzos para reducir el crimen en Londres, analizar la efectividad de los servicios médicos públicos en la práctica de los exámenes para el control del cáncer de pecho y cervico-uterino, mantenimiento de camiones, escuelas y helicópteros oficiales, resultados obtenidos con los recursos gastados en

organismos internacionales y uso de sus fondos donados a países en desarrollo.

La NAO insiste en que para el examen de las cuentas públicas emplea procedimientos de auditoría semejantes a los usados por el sector privado, pero siempre ajustándose a los requerimientos especiales de la contabilidad pública.

Como en el caso de la GAO, la agencia inglesa revisa no solo la parte cuantitativa de las funciones públicas sino la bondad de algunas de las políticas públicas, para lo que, no obstante la mayor parte de su personal de especialidad contable, emplea profesionistas de un amplio rango de disciplinas académicas.

Por supuesto que hay una serie de órganos de control y auditoría de otros países que valdría la pena examinar; no hay duda de la importancia del tradicional y eficaz Tribunal de Cuentas de Francia, del Tribunal de Cuentas de España o de la Corte Federal de Auditoría de Alemania, pero como sus nombres mismos lo indican, son entidades de gobierno colegiado, estructura -ya lo veremos en la discusión legislativa mexicana- que no parece ser la más idónea para nuestro país.

He hecho esta sucinta referencia de las facultades del Poder Legislativo para el control -en un principio sólo de la

administración financiera- del Ejecutivo, porque es el fundamento último de la evaluación y control de la administración pública en general, por un órgano no perteneciente al poder que administra.

Por supuesto que debe existir siempre -y las críticas que se han hecho al respecto por tenerlo son infundadas- una evaluación y un control internos, pues sería irrazonable en cualquier institución humana o aun en la vida personal, no someterse a una permanente autocrítica .

Pero si bien es importante esa autotutela de la conducta política, social y humana, sin duda es más valioso que un ente distinto al que actúa, examine con diferente perspectiva y plena imparcialidad, las acciones sujetas a revisión.

Por eso en este artículo no me referiré a los organismos y procedimientos de control interno sobre la administración pública que, con diferentes nombres, han actuado sobre todo a partir de la Constitución que nos rige.

Como casi siempre OCurre en los fenómenos y movimientos sociales, las aspiraciones que los informan, si son razonables, maduran y llega el momento en que no puede el Estado desentenderse de ellas.

Esto sucede hoy en lo que toca a ese anhelado requerimiento de un conocimiento preciso y transparente del uso de los recursos públicos, no sólo en su

aspecto cuantitativo sino en el resultado final de su aplicación.

Para ello, debemos convenir que son otros tiempos de México y que es hora de abandonar mitos y afirmaciones cuyo único fundamento es su antigua repetición, que a veces lleva a conclusiones simplistas e interesadas.

Es común escuchar en materia fiscal que muchos incumplidos causantes, personas físicas y corporaciones, afirman que contribuirían gustosos y cubrirían religiosamente sus impuestos si se gastaran bien y se vigilaran mejor los recursos públicos. Sostienen que toda la administración es corrupta y. con clara intención facciosa, algunos grupos políticos y *gurús* de la comunicación, generalizan satanizando a todos los servidores públicos. Esto no es cierto y al no hacerse distinguos, se ofende a cientos de miles de funcionarios y empleados de la administración, honorables y probos.

Pero también es verdad que debemos mejorar los sistemas de evaluación, control y vigilancia sobre las funciones y políticas administrativas, y este creciente interés en el tema, caro a todos los partidos y corrientes de opinión, ha hecho coincidente en el tiempo la búsqueda de soluciones.

Los organismos a cargo de esos sistemas, propios de los países democráticos,

deben ser externos o ajenos al Poder Ejecutivo y estar colocados en un nivel superior en la estructura del Estado.

También, para que tengan la fuerza no sólo legal sino de opinión pública, se ha de dotar de gran publicidad a sus procedimientos y decisiones, las que comprenden poderes sancionadores que aumentan su peso específico sobre las dependencias del Ejecutivo.

De ahí que haciéndose eco de reiteradas demandas que se plantearon al Presidente Zedillo en su campaña electoral, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se recogió el compromiso de fortalecer la autonomía, capacidad técnica, prestigio y credibilidad del órgano externo encargado del control de la gestión pública; la Contaduría Mayor de la Federación. Había que modernizarla en su estructura y marco jurídico y dar mayor transparencia en sus procedimientos y resoluciones.

En cumplimiento de ese mandato popular, el Presidente Zedillo envió, en noviembre de 1995, una iniciativa de reformas constitucionales para el control y supervisión de la gestión pública federal, que despertó el interés general de la sociedad y partidos políticos, porque como he afirmado, respondía a un clamor social.

Podemos decir que la historia legislativa de esta iniciativa ha sido peculiar pues

inmediatamente después de su presentación, los partidos de oposición expusieron diferentes proyectos, que si bien aceptaban la idea de un órgano superior de fiscalización como oportuno y necesario, pretendían modificar la propuesta del Ejecutivo para presentarse como los hacedores de la nueva institución que se creara. Disentían sobre todo acerca del carácter unipersonal o colegiado del órgano y en los procedimientos para su designación.

Esto hizo que se suscitaran encontrados debates, todavía informales, entre los legisladores y se presionara por las diferentes fuerzas políticas tanto en los medios de comunicación como en los pasillos del Congreso, por lo que se acordó, en apretadas negociaciones, pasar la iniciativa presidencial a su consideración legislativa formal al periodo que se iniciaba en marzo de 1996.

Sin embargo, y pese a que el grupo parlamentario de Acción Nacional presentó una iniciativa sobre el mismo tema en abril de 1996 y el de la Revolución Democrática en 1997, es hasta 1998 cuando se discute ya formalmente en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que después de arduas discusiones, produjo su dictamen en diciembre de 1998, presentado al Pleno de la Cámara de Diputados el día 14 del propio mes.

Valdría la pena, pero para efectos de este artículo no es posible hacerlo, reproducir la discusión que se suscitó en la sesión de esa fecha, pues contiene muy interesantes -y otros no tanto- puntos de vista sobre el órgano que se propone crear.

Del dictamen y del debate camaral, singularizaré cuatro temas que me parecen de especial relevancia: autonomía del órgano fiscalizador, estructura de su gobierno, procedimiento para designación del mismo y su campo de acción.

En la terminología que se usa en el dictamen aprobado, en los nuevos artículos 74 y 79 constitucionales, se hace énfasis en que no hay dependencia sino sólo vinculación orgánica del nuevo ente con la Cámara de Diputados, para lo cual se expresa que ambos se coordinarán por conducto de una comisión legislativa y ya no se dispone, como en el precepto vigente, que dicha comisión vigilará al organismo.

Fueron muy interesantes las discusiones entre partidos y legisladores, académicos y comunicadores, acerca del carácter unipersonal o colegiado del órgano, pues siguiendo el ejemplo de los tribunales de cuentas, sobre todo europeos, se pensó originalmente en una dirección colegiada, pero esto, además de que podía hacer más lento su trabajo y decisiones, diluía la responsabilidad entre los titulares y

todavía más, por la pluralidad política existente en México, había la posibilidad de que se exigieran representaciones partidistas que impedirían la mejor selección de los integrantes de su consejo de gobierno.

Vinculado estrechamente con la autonomía técnica y de gestión de la entidad fiscalizadora, se encuentra el procedimiento para designar a su titular. Aun cuando la Constitución señala casos en que funcionarios superiores son nombrados por alguna de las cámaras, a propuesta del Ejecutivo Federal, en éste, por las amplias facultades que se otorgan al órgano, que revisará no sólo la gestión del mismo sino de los otros poderes, organismos y entidades públicas, la designación corresponderá sólo a la Cámara de Diputados, por voto de sus dos terceras partes y a propuesta de la comisión coordinadora.

Para no dejar duda alguna, por el artículo 79 se eleva a rango constitucional la facultad de la entidad de fiscalización superior que, se señala expresamente, se ejercerá respecto de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, no sólo para fiscalizar, *ex post*, los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los mismos.

Con esto se evitan pretensiones mal fundadas de algunas entidades como el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que

por su propia autonomía en sus funciones sustantivas, se estimaban ajenos a esta regulación sobre sus manejos patrimoniales.

Pero no sólo se atenderá en el futuro a lo propiamente contable y económico sino que se verificarán los programas administrativos federales en cuanto a su eficiencia, eficacia y resultados, a fin de que con los recursos federales se obtengan los beneficios sociales esperados.

Sin caer en una imitación servil de lo que se hace en otros países, en los que la fiscalización de programas abarca los campos más heterogéneos, pero sí con ánimo de verdaderamente ampliar las facultades y funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, deberán identificarse, sobre todo en la ley reglamentaria que la regule, los programas federales cuyo cumplimiento y frutos queden a revisión del organismo.

Es cierto que la actual fracción **IV** del artículo 74 de la Constitución y el artículo 3o, fracción **III**, inciso 4 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ya parecen permitir que se justiprecien los resultados de los programas administrativos, pero en la práctica esa evaluación se ha hecho con criterios restringidos. Se examinan los programas con base en la información **programática** presupuesta! de la cuenta pública, es decir, objetivos, metas y recursos. En una palabra, se ven más los números que los resultados en sentido

teleológico: su impacto en el bienestar social, salud pública, grados de escolaridad.

Ahora bien, hacer esto que en teoría parece claro y razonable, en su ejecución práctica tiene muchos bemoles.

En primer término, porque la confección y presentación de los programas presupuestales, en ocasiones hipotéticamente sustentados en encuestas y consultas populares, no siempre permiten que sus objetivos y metas sean de fácil homologación, además de quedar bajo el paraguas de políticas públicas que, a su vez, obedecen a ideologías políticas siempre disputables.

En segunda consideración, por la tendencia latente en los órganos revisores de sustituir en sus decisiones al órgano revisado, lo que puede conducir a la consecuencia no deseada y aun riesgosa, de que esa entidad superior de fiscalización termine, de hecho, administrando y reemplazando al poder ejecutivo, titular original de la administración pública.

En la evaluación de los programas administrativos, debe tenerse cuidado en no juzgar el trasfondo de la decisión política que les dio origen, aunque sí se debe opinar sobre los efectos que esas decisiones producen en la realidad.

Explicaré mejor esto con un ejemplo propio de México. El caso del subsidio a la tortilla. La entidad fiscalizadora no

debería formular una opinión política sobre si dar ese subsidio es o no conveniente, pero ya otorgado por el Estado, si debe pronunciarse sobre si el mismo ha dado el efecto esperado.

Considero necesario advertir que me he venido refiriendo a un dictamen sobre reformas constitucionales aprobado por la Cámara de Diputados que, en las fechas en que se escriben estas notas, ha pasado a la Cámara de Senadores como minuta con proyecto de decreto. Por tanto, no se ha completado el proceso legislativo, máxime que en el caso no sólo se requiere la aprobación calificada del Congreso de la Unión sino la de las legislaturas en los estados.

Además de que, como queda dicho, no sólo falta tenninar el proceso legislativo para que se pueda crear la nueva entidad fiscalizadora, también se requiere de cuando menos una ley orgánica que la reglamente. De ahí que se proponga una prudente *vacatio legis* hasta el año 2001. Todas las iniciativas coinciden en que la entidad que, esperamos, seguramente nacerá de las reformas constitucionales y su reglamentación, requerirá del mejor factor humano. No se vaya a caer en el exceso que ya se dio en otros casos, de

buscar candidatos fuera de este mundo, espíritus puros, angelicales, que nunca hayan pertenecido a un partido político o sostenido ideología alguna.

Deberá encontrarse en el candidato a dirigir la entidad, no al mejor especialista en auditorías contables privadas, no al afamado jurista formado en la academia, sino a una persona de reconocida probidad, de experiencia y trayectoria vivas en el servicio público, con sensibilidad política y, por supuesto, con conocimientos de las principales disciplinas administrativas.

Debe ser, como todo el personal del órgano fiscalizador, imparcial, y tener la serenidad que da la madurez.

Terminaré citando las palabras del Presidente del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, al tomar posesión de su cargo y que son perfectamente aplicables a todas las entidades fiscalizadoras de la gestión pública: "El Tribunal Federal de Cuentas no es un antagonista de los poderes del Estado ni un adversario de la administración pública. Podemos considerarle como un interlocutor y un asesor imparcial de esos dos poderes".

# RESÚMENES

## *Globalización y nuevas instituciones*

*José Luis Ayala Espino*

Un mundo a la deriva, sin restricciones institucionales, sólo guiado por el mercado, sería ciertamente el peor escenario para transitar a una nueva economía mundial donde el crecimiento, el desarrollo y la estabilidad fueran posibles.

**En este trabajo se sugiere la necesidad de pensar un nuevo marco institucional que permita ordenar y conducir el proceso de globalización desde una perspectiva que promueva la negociación entre las distintas economías para compartir sus costos y beneficios.**

**La idea básica que se sostiene es que para tener mercados fuertes se requieren instituciones sólidas y eficientes, y ciertamente un Estado que las promueva.**

## *Globalization and new institutions*

*José Luis Ayala Espino*

A world to the drift, lacking institutional restrictions, and only guided by the market, would certainly be the worst scenario to move forward a new global economy where the growth, the development and the stability were possible.

This is to suggest the need to think of a new institutional frame which allows to establish and to lead the globalization process from a perspective that promotes the negotiation among the different economies so to share their costs and benefits.

The basic idea supported here is that, in order to have strong markets, solid and efficient institutions are required, and certainly a State which promotes them.



## *La reforma del Estado*

*Pedro Ojeda Paullada.*

Se aborda en este ensayo a la reforma del Estado, que para muchos analistas ha tenido un desarrollo implacable en su etapa quirúrgica, quedando pendiente su rehabilitación. El Estado, como partícula-totalidad, y como el conjunto de instituciones que ejercen coerción legítima sobre un territorio y su población, fue el tema central del "Informe sobre Desarrollo Mundial 1997" elaborado por el Banco Mundial, en el que se indica que un Estado efectivo es vital para el desarrollo. Entre el surgimiento del Estado de bienestar y el denominado "Consenso de Washington", ha habido una preocupación constante por replantear el papel del Estado, y en las últimas dos décadas, las expresiones "ajuste estructural" y "reforma del Estado" nos acompañan en los foros más heterogéneos, y aunque no podemos partir de una acepción única, lo cierto es que en gran cantidad de países se lleva a cabo. Se hace hincapié en que más allá de radicalismos y pensamientos únicos, tenemos el irrenunciable compromiso de lograr una adecuada fórmula para que el Estado cumpla sus fines con la sociedad, es decir, junto a la mano invisible del mercado debe actuar la mano visible de la justicia para lograr el desarrollo con justicia y eficiencia. Finalmente, y ante la **inminencia de los procesos electorales del año 2000, se presenta una oportunidad específica** para que cada partido prepare un proyecto en el que aporte propuestas integrales en tomo a la reforma del Estado, incluyendo, no solamente a la reforma política sino también a la **administrativa.**

## *The State reform*

*Pedro Ojeda Paullada*

In this essay we approach the State reform that for many analysts has had an implacable development in its surgical stage although rehabilitation remains pending. The State, as "particle-entirety", and as well as the group of institutions that exercise legitimate coercion over a territory and its population, was the main topic of the "World Development Report 1997" made by the World Bank, in the report it is pointed out that an effective State is vital to achieve development. Between the arising of the State of well-being and the one denominated "Consent of Washington", there has been a constant concern to restate the role of the State. In the last two decades, expressions such as "structural adjustment" and "State reform" accompany us in the most heterogeneous forums, and although we cannot start from a sole meaning, the actual truth is that it is carried out in a great quantity of countries. Stress is made in the fact that beyond radicalisms and sole thoughts, we have the unrenounceable commitment of achieving an appropriate formula for the State to fulfill its objectives toward the society, that is to say, next to the invisible hand of the market the visible hand of the justice must act to achieve the development with justice and efficiency. Finally, and in view of the imminence of electoral processes of the year 2000, a specific opportunity arises for each party to prepare a project in which they can come up with integral proposals over the reform of the State, including not only the political reform but **the administrative one too.**

## *Reforma del Estado y Constitución Política*

*Jacinto Faya Viesca*

Nuestra Constitución como ley suprema, es decir, como norma jurídica suprema, constituye, simplemente, el tema **más** esencial y trascendente de nuestra vida jurídica nacional, de su cabal comprensión depende, su utilización eficaz, en las complejas y múltiples relaciones jurídicas de las instituciones públicas y de los ciudadanos de nuestro país.

El propósito de este estudio es mostrar cual es el significado verdadero del concepto de constitución como documento que establece que el poder público proviene del pueblo y como documento que pone límites al poder y **cuál** es su fuerza real, es decir, analizar la constitución mexicana como ley suprema de toda la unión y la soberanía como fuente de todo el poder público.

Nuestra Constitución en muchos supuestos no es aplicable por sí misma, sino que depende de la legislación ordinaria, legislación que en algunos casos está viciada de inconstitucionalidad, prevaleciendo sobre la misma Constitución

En este sentido, una de las tesis esenciales del trabajo es proponer la derogación del artículo 133 constitucional, por ser una norma inoperante y trastocadora de nuestro orden jurídico nacional. Otra, son las ventajas de crear en México un Tribunal Constitucional incorporado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## *State Reform and Political Constitution*

*Jacinto Faya Viesca*

Our Constitution as supreme law, that is to say, as supreme juridical norm, constitutes, simply, the most essential and transcendent topic in our national juridical life; its effective usage, within the complex and multiple juridical relationships of public institutions and among the citizens of our country, depends on its full comprehension.

The purpose of this study is to show the true meaning of the concept constitution as a document which establishes that the public power comes from the people also as a document that sets limits to the power and which establishes its real force, that is to say, to analyze the Mexican Constitution as the supreme law of the whole union and the sovereignty as the source of all the public power.

In many cases our Constitution is not applicable by itself, instead it depends on the ordinary legislation; which in some cases is full of vices that lack of constitutionality, overcoming the same Constitution

In this sense, one of the essential theses of the work is to propose the repeal of the constitutional article number 133, because it is an inoperative and confusing regulation of our national juridical order. Another theses of this paper: the advantages of creating a Constitutional Tribunal incorporated to the Supreme Court of Justice of the Nation, in Mexico.

## *Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano*

*Ricardo Uvalle Serrones*

El desenvolvimiento del Estado mexicano es fruto de condiciones históricas y políticas que lo definen como un tipo de complejidad organizada. Su capacidad de respuesta responde a políticas de gobierno y a los procesos de la administración pública, los cuales permiten que la vida de la sociedad sea articulada y orientada hacia el logro de transformaciones políticas y económicas. En este sentido, la reforma del Estado en México se ubica como un **conjunto de procesos estructurales, mismos que son la base para comprender el comportamiento de las instituciones públicas**. Hoy, la reforma del Estado es un imperativo de primer orden y debe contribuir a la formación y al desarrollo de las capacidades de gobierno para que sea eficaz y trascendente.

En el mundo contemporáneo la reforma del Estado mexicano debe traducirse en la creación de capacidades que le permitan dirigir, coordinar y estimular con eficiencia regulativa, los problemas, las contradicciones y las expectativas de la sociedad civil. Por eso, el Estado mexicano tiene que recuperar el valor y el sentido de lo público, con el propósito de que su capacidad de gobierno institucionalice la intensa dinámica de las organizaciones sociales y ciudadanas, así como los retos que impone un mundo global, abierto y competitivo.

## *Conditions, times and processes of the reform of the Mexican State*

*Ricardo Uvalle Serrones*

The performance of the Mexican State is a consequence of historical and political conditions which define it as a kind of organized complexity. Its capacity of response meets government policies and the processes of the public administration, which allows life of the society to be articulated and oriented towards the achievement of political and economic transformations. **In this sense, the reform of the State in Mexico is seen as a group of structural processes, which establish the base to understand the behavior of public institutions**. Now a days, the reform of the State is an imperative of first order and it must contribute to the formation and the development of government's capacities in order to be effective and transcendent.

**In** the contemporary world the reform of the Mexican State must be translated into the creation of capacities which will allow the country to direct, to coordinate and to stimulate with regulative efficiency, the problems, contradictions and expectations of the civil society. For that reason, the Mexican State has to recover the value and the sense of the public issues, so that government capacity institutionalizes the intense dynamics of the social and civic organizations, as well as the challenges imposed by a global, open and competitive world.

## *Los nudos históricos de la administración pública*

*José Juan Sánchez*

El autor sitúa históricamente el objeto de estudio y el estudio del objeto de la administración pública, para lo cual identifica seis "nudos históricos" que le han impedido obtener el **status de disciplina científica plena, autónoma e independiente**. Estos "nudos históricos" -el epistemológico, el científico, el multidisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo- son parte inherente de la propia conformación del objeto y del estudio del objeto, lo que propicia una ciencia fragmentada de diversas interpretaciones en torno a la administración pública y al mismo tiempo, una ciencia aplicada en gestación que busca su coherencia y unidad teórica.

## *The historical knots O/ the public administration*

*José Juan Sánchez*

The author historically locates the object of his study and the study of the object of public administration, to do that he identifies six "historical knots" which have prevented him from obtaining the status of a full, autonomous and independent scientific discipline. These "historical knots" -the epistemological, the scientific, the multidisciplinary one, the juridical one, the political and the administrative ones - are an inherent part of the conformation of the object itself as well as of the study of the object, giving as a result a broken **science of diverse interpretations around the public administration and at the same time, an applied science** in a developing stage that looks for its coherence and theoretical unit,

## *Modernización de la administración pública mexicana*

*José Mejía Lira*

Este artículo plantea algunos puntos a tomar en cuenta para lograr una administración pública exitosa, considerando como tal aquella que responde a las demandas y necesidades ciudadanas, logra dirimir las diferencias, articula esfuerzos y soluciona problemas de interés público.

Son expuestos de acuerdo al autor, los grandes retos de la modernización gubernamental, la cual va más allá del simple establecimiento de nuevas estructuras, procedimientos o formas. Responder a los retos y hacerlo bien, implica ubicarse en el contexto actual de desarrollo, en el cual se requiere consolidar la democracia, el establecimiento de una gobernabilidad permanente, el logro de metas de desarrollo económico vinculadas con metas sociales, que no deben ser dejadas de lado por otro tipo de prioridades.

## *Modernization of the Mexican public administration*

*José Mejía Lira*

This article outlines some points to be taken into account in order to achieve a successful public administration, considering that as such the one that meets demands and civic needs, is able to settle the differences, to integrate efforts and to solve problems of public **interest**.

According to the author, the big challenges of governmental modernization are exposed; the modernization goes beyond the simple establishment of new structures, procedures or forms. To respond and to make it well, implies to place oneself within the current context of development, in which it is required to consolidate democracy, to establish a permanent governability, and to achieve goals of economic development linked to social goals that should not be set aside for another kind of priorities.

***Política y administración pública: Valladares ante el nuevo gerencialismo***

*Rolando Barrera Zapata*

El autor aborda el tema desde dos nuevas perspectivas "apertura" y "responsabilidad" administrativas, tomando en cuenta las nuevas condiciones del Estado y la acción de la sociedad, así como el rescate de la política y los valores, no sin dejar a un lado la toma de decisiones, el establecimiento de normas y regulaciones, y la evaluación de programas.

Asimismo, este trabajo pretende enjuiciar los enfoques neogerencialistas que buscan despolitizar la administración pública, peor aún, sustituirla como disciplina por lo que se conoce como *management* público o gestión pública, ante un supuesto fracaso en el cumplimiento de sus cometidos.

***Politics and public administration: Valladares facing the new managerism***

*Rolando Barrera Zapata*

The author approaches the topic from two new perspectives "administrative opening" and "administrative responsibility", taking into account the new conditions of the State and the action of society, as well as the rescue of politics and values, without putting aside decision making, the establishment of rules and regulations, and the evaluation of programs.

This work also seeks to prosecute the neo-management approaches which try to separate public administration from politics or even worse, to substitute it as discipline for what is known as public management or public administration, due to a supposed failure in the accomplishment of its goals.

***La modernización de la administración pública:  
La reforma al sistema presupuestario***

*José Angel Gurría Treviño*

**Durante los últimos años, México ha promovido profundos cambios estructurales y ha realizado un ajuste macroeconómico de gran importancia, con el fin de consolidar las condiciones que apuntalen un crecimiento económico sostenido y estable y alienten la generación de empleos. Para ello, el manejo eficiente de las finanzas públicas es un factor indispensable.**

La modernización de la administración pública forma parte fundamental del esfuerzo por incrementar la productividad y eficiencia del gasto público. Con este propósito, se inició **un proceso de reforma al sistema presupuestario que modificó la estructura orgánica de la administración pública. Se creó, asimismo, una nueva estructura programática y se ha trabajado en el diseño e instrumentación de indicadores estratégicos de gestión. Además, se ha buscado incrementar la calidad del capital humano en el sector público y se han descentralizado programas y responsabilidades hacia los gobiernos tanto estatales como municipales. Se trata de un enfoque integral que asimila a la gestión pública de México, las estrategias desarrolladas por empresas privadas exitosas, así como por administraciones públicas de otras latitudes.**

Es un hecho ineludible que para continuar avanzando en el desarrollo económico y social del país, **es necesario contar con un sector público fuerte, capaz de responder con agilidad y eficiencia a las legítimas demandas de la sociedad y, en especial, de los sectores más desprotegidos.**

***The modernization of the public administration:  
The reform to the budgetary system***

*José Angel Gurría Treviño*

**During the last years, Mexico has promoted deep structural changes and has carried out a vitally important macroeconomic adjustment, aimed to consolidate the conditions which will ensure a sustained and stable economic growth and encourage employments generation. For it to be achieved, the efficient handling of public finances is an essential factor.**

The modernization of the public administration is a fundamental part of the effort to increase the productivity and efficiency of the public expense. Thus, a reform process to the budgetary system took place in order to modify the organic structure of the public administration. **It was also created a new programmatic structure and we have been working in the design and instrumentation of strategic indicators of administration. In addition, a quality improvement of the human factor has been searched for within the public sector and programs and responsibilities toward state as well as municipal governments have been decentralized. It is about an integral approach that incorporates strategies developed by successful private companies to Mexican public administration, as well as by public administrations of other latitudes.**

It is an unavoidable fact that in order to step forward in the economic and social development of the country, it is necessary to have a strong public sector, able to respond with agility and efficiency to the legitimate demands of the society and, especially, of the sectors with a huge lack of protection.

***"Management" público, un concepto elusivo.  
Cuatro variaciones sobre el mismo tema***

*Omar Guerrero*

Este artículo tiene como propósito analizar la situación actual del uso idiomático y conceptual de la noción de manejo público, (*public management*) destacando cuatro versiones contemporáneas sobre ese fenómeno: El manejo como un elemento definitorio de la administración pública; El manejo como nexo entre *policy* y ejecución; El manejo público como opuesto de la administración pública; El nuevo manejo público como transdisciplina económica.

El autor profundiza cómo las cuatro escuelas del manejo público lo observan de manera ciertamente diversa. Señalando que las tres primeras conservan vínculos académicos que **permiten mantener la visión sobre un suceso singular, como variaciones sobre el mismo tema.** La versión referente al manejo como cualidad definitoria de la administración pública se orienta a enriquecerla desde la óptica interiorista de los angloamericanos, en tanto que la perspectiva de su papel como mediación entre *policy* y ejecución refuerza su idea como un ingrediente del proceso administrativo público con carácter implementador.

La interpretación antinómica manejo público-administración pública conserva temas centrales de la segunda, y muchos de sus próceres la cultivaron como tema central. Ninguna tiene paralelo con el nuevo manejo público, una criatura neoliberal nacida de los procesos mercantiles. Su presencia en la administración pública no obedece a esquemas analógicos ni adaptaciones técnicas, sino a **la transferencia de los fenómenos mercantiles en su interior.**

***Public "management", an elusive concept  
Four variations on the same topic***

*Omar Guerrero*

The purpose of this article is to analyze the current situation of the idiomatic and conceptual usage of public management notion, while highlighting four contemporary versions on that phenomenon: The management as a defining element of the public administration. The management as a link between policy and execution. The public management as an opposing element to the public administration. And the last one, the new public management as an economic trans-discipline,

The author deepens on how the four schools of the public management have certainly different points of view. Pointing out that the three first ones keep academic links that allow us to maintain the vision on a singular event, as well as on variations over the same topic. The version in relation to the management as a defining quality of the public administration is oriented to enrich it from the interior optic of the Anglo-Americans, while the perspective of its role as a mediator between policy and execution reinforces its idea as an ingredient of the public administrative process with an implementary character.

The antinomic interpretation of the public management - public administration keeps the central topics of the second one, and many of its followers developed it as a core topic. None has a parallel with the new public management, a born neo-liberal creature of the mercantile processes. Its presence in the public administration does not obey to analogical outlines neither to technical adaptations, but to the transfer of the mercantile phenomenon from its inside.



## *Ética y administración pública*

*Pedro G. Zorrilla Martínez*

Es indispensable que impere la ética en la administración pública. Los principios éticos incorporados a normas jurídicas **que los doten de orden y seguridad jurídica, serán reglas de cumplimiento obligatorio para la administración.**

En el Estado de Derecho hay una estrecha relación de la Ética con el derecho. Los valores se establecen en beneficio de la libertad, limitando al poder. El liberalismo condujo al Estado de derecho, al triunfar sobre el poder absoluto, y tuvo originalmente vertientes culturales, sociales y éticas; no era lo que hoy se denomina *neoliberalismo*. Así, los derechos humanos, la división del poder, el acotamiento del mismo y un poder judicial independiente, formaron parte de ese Estado. El liberalismo a principios del siglo XIX se desnaturalizó, y perdió sus dimensiones sociales y éticas, en beneficio casi exclusivo de las económicas; así, se propició una gran explotación humana y se sembraron los gérmenes que afloraron con las revoluciones europeas de mediados de dicho siglo. La conciencia de la pluralidad llevó a que todos los grupos solicitaran al Estado la satisfacción de sus necesidades; esto lo hizo crecer, y asimismo a la administración pública, por ello deben ser objeto de unas reformas del Estado y administrativa

Hay fuertes y concentrados intereses a favor de volver al liberalismo economicista, pero esto debe impedirse; tiene que haber un desarrollo social impulsado por el Estado, a fin de que pueda asegurarse el futuro de la nación mexicana. La administración pública ha de sujetarse al derecho administrativo y Constitucional, ramas jurídicas que deben enseñarse en las facultades de Ciencias Políticas y Administración Pública.

**No puede haber un justo ejercicio de gobierno sin principios éticos, ni respeto a los derechos humanos**

## *Ethics and public administration*

*Pedro G. Zorrilla Martínez*

It is essential that ethics reigns in the public administration. The ethical principles incorporated into juridical norms providing them with order and juridical security, will be compulsory rules for the administration.

In the State of Law there is a narrow relationship between Ethics and Law. Values are established on behalf of freedom, limiting the power. The liberalism led the State of law to overcome the absolute power, and originally had cultural, social and ethical slopes; it was not what today is known as neoliberalism. Thus, human rights, division of the power, its demarcation and an independent judicial power, came to be part of that State. Liberalism at the beginning of the XIX century was denaturalized, and its social and ethical dimensions, on behalf of an almost exclusive benefit from the economic dimension; this way, a great human exploitation was given and the germs that flourished with the European revolutions of mid century appeared. The conscience of the plurality led all the groups to request the State the satisfaction of their needs making them and the public administration grow, for they must be submitted to some State and administrative reformations.

**There are strong and concentrate interests in favor of returning to the economist-liberalism, but this must be avoided; there has to be a social development impelled by the State, so that the future of the Mexican nation is assured. The public administration must hold to the administrative law and of Constitutional, juridical branches that must be taught in the faculties of Political Sciences and Public Administration.**

It cannot exist a fair government exercise without ethical principles, neither respect to human rights.

## *Políticas públicas, ética en el marco de la acción del Estado. Reflexiones para el próximo siglo*

*Mario A. Garza Martinez*

**El artículo contiene una serie de reflexiones en torno a la acción del Estado en los próximos años, de cara al nuevo milenio. Inicialmente se revisan algunos conceptos básicos como son Estado, nación y gobierno. A fin de ubicar en su contexto nuestro esquema, se explican algunas de las acciones del Estado; los objetivos e interés nacional, el poder y potencial nacionales. Después se expone la naturaleza y los principios de las políticas públicas, como estrategias para alcanzar el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad integral, en este caso, se conceptualiza a la seguridad, resaltando para ello el principio ético de las acciones del Estado.**

El artículo se centra en los aspectos esenciales a considerar en el futuro: la seguridad del Estado y el sentido ético del Estado, en ellos las políticas públicas juegan un papel importante como herramientas encargadas de llevar a cabo ambos. Si se desatiende la seguridad y no se ejercita una ética se pone en peligro la supervivencia del propio Estado.

### *Public policies, ethics and security in the State agenda. Thoughts for the next century*

*Mario A. Garza Martinez*

I wanted to write this article to reflect around the deeds the State will make the next few years, **facing the new millennium, when some basic concepts like State, Nation and Government** will be reviewed with the intent of putting in context our scheme. Here I explain some of the State acts like the national interest objectives, along with Power and National Potential so I can later expose the Nature and Principles of Politics and Public Policies as strategies to accomplish Social Welfare, Economic Development, Safety and Security as a whole, conceptualizing in this case the Safety and Security themes, relating the principles of Public Policies, remarking the Ethics principle with the State deeds.

The main thought of the article centers on two relevant aspects to consider in the future, which are the State security and the ethics principle of the State, where public policies play an important role as tools whose purpose is to accomplish both, because, if the opposite takes place, if Safety and Security are not considered relevant, and ethics is not applied, there is the possibility to pose risks to the State survival.

## *Evaluación de la administración pública*

*Jesús Rodríguez y Rodríguez*

El artículo trata de un tema caro a la sociedad, a los partidos políticos y a los estudiosos del Estado. Es un acercamiento a la institución para regular el correcto uso de los recursos públicos obtenidos de los bolsillos de los ciudadanos. Hace un breve recuento de los antecedentes históricos y de algunas instituciones de derecho comparado, para llegar a la historia legislativa no completa aún, de las últimas iniciativas que se han dado en México en esta materia, originadas en una demanda social generalizada para mejorar el control de las finanzas públicas, por un órgano autónomo que pueda tener ingerencia en los tres poderes del gobierno.

Se concluye en que si bien hay un antecedente que ha sido útil durante más de un siglo, se requiere darle una mayor autonomía y ampliar sus facultades para no sólo atender al aspecto contable de las finanzas públicas sino a la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, y sus resultados últimos en el bienestar social.

## *Public administration evaluation*

*Jesús Rodríguez y Rodríguez*

The article is about an expensive topic to the society, to the political parties and the specialists of the State. It is an approach to the institution to regulate the correct usage of the public resources obtained from the pockets of citizens. It makes a brief inventory of the historical backgrounds and of some comparative jurisprudence institutions, to arrive to the legislative history so far incomplete, of the latest initiatives given in Mexico over this subject. These were originated in a widespread social demand to improve the control of the public finances, by an autonomous body able to exert meddling over the three powers of the State.

In conclusion it can be said that although there is a background which has been useful for more than a century, it is required to give it a bigger autonomy and to enlarge its abilities, not only to assist the countable aspect of the public finances but also to the efficiency and effectiveness of the use of the public resources, and its latest results in the social well-being.

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.e.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

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

## **CONSEJO DE HONOR**

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano  
Adolfo Lugo Verduzco

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.e.

## Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

### CONSEJODIRECTIVO      COORDINACIONES

Presidente      Desarrollo y Formación Permanente  
José Natividad González Parás      Elena Jeanoetti Dávila

Vicepresidentes  
Alejandro Carrillo Castro      Estados y Municipios  
Guillermo Haro Bélchez      José de Jesús Arias Rodríguez

Consejeros  
Arsenio Farell Cubillas      Consultoría y Asistencia Técnica  
Sergio García Rarnírez      Ana Guadalupe Villarreal Chapa  
Ornar Guerrero Orozco  
Carlos Jarque Uribe  
María del Carmen Pardo      Investigación y Desarrollo de Sistemas  
Fernando Solana Morales      Andrés Andrade Berzabá  
Jorge Tamayo López-Portillo  
Javier Treviño Cantú  
Pedro Zorrilla Martínez ✚

**Tesorero**      Programa de Profesionalización  
Alejandro Valenzuela del Rio      del Servicio Público  
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

**Secretario Ejecutivo**      Administración y Finanzas  
Néstor Fernández Vertti      Valentín H. y áñez Campero

Comité Editorial  
Andrés Andrade Berzabá  
José de Jesús Arias Rodríguez  
Yolanda de los Reyes  
José Chanes Nieto  
Néstor Fernández Vertti  
Virgilio Jiménez Duran

Revista de Administración Pública N° **100**

**La Administración Pública Mexicana ante el Futuro**

Se terminó de imprimir en mayo del 2000.  
por Géminis Editores e **Impresores**, S.A. de C.V., Emma No. 75  
Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo  
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP.