Revista de Administración Pública

111

Tomo II
Vol. XL

ANTOLOGÍA CONMEMORATIVA

Aniversario
1955 - 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

COMITÉ EDITORIAL

José Carreño Carlón
Presidente
Gildardo Campero Cárdenas
Alejandro Carrillo Castro
Renward García Medrano
Jorge Ruiz Dueñas
Consuelo Sáizar Guerrero

ISSN 0482-5209
Publicación Periódica
Registro Número 102 1089
Características 210241801
Certificado de Licitud de Título Número 2654
Certificado de Licitud de Contenido Número 1697

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.,
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto,
05110 Cuajimalpa, D.F.
Tel. 5081-2600
www.inap.org.mx

Impreso en México
Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente personales de sus autores. La Revista, el INAP o las instituciones a las que están asociados los autores no asumen responsabilidad por ellas.
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

Diseño de Portada: Alejandra Montes Bastidas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Alejandro Carrillo Castro
Presidente

Xavier Ponce de León
Vicepresidente

José Ángel Gurría Treviño
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

José Cárdenas Cavazos
Vicepresidente para los Institutos de Administración Pública de las Entidades Federativas

CONSEJEROS

Gloria Brasdefer Hernández
Irma Cué Sarquís
Sergio García Ramírez
Armando López Fernández
María Angélica Luna Parra Trejo L.
Ramón Muñoz Gutiérrez
María del Carmen Pardo
Elías Rafful Vadillo
Eduardo Romero Ramos
Fernando Serrano Migallón
Diego Valadés
Luis Vázquez Cano

CONSEJO DE HONOR

Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás

MIEMBROS FUNDADORES

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

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COORDINACIONES

Investigación
Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Consultoría
Blanca Holguín Quiñones

Profesionalización
y Actualización
Elena Jeannetti Dávila

Servicios Administrativos
Luis Lara Rubio

ÍNDICE
TOMO I

Presentación.....XIII

INAP, Medio Siglo de Contribuir al Mejoramiento de la Administración Pública.....XV

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

2. La Revista de Administración Pública en su Número 100. *José Natividad González Parás (RAP 100, 1999)*.....7

HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3. Los Nudos Históricos de la Administración Pública. *José Juan Sánchez (RAP 100, 1999)*.....13

4. Del Centralismo Primitivo al Ilustrado en la Política y la Administración. *Romeo Flores Caballero (RAP 34, 1978)*.....41

5. Presidentes de México. *José Iturriaga (RAP 8, 1958)*.....59

6. Facultades que Otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones. *Adolfo Lugo Verduzco (RAP 21, 1970)*.....71

7. Evolución de la Administración Pública 1821-1958. *Carlos Sierra (RAP 10, 1958)*.....75

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y SUS REFORMAS

8. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958). *Gabino Fraga Magaña (RAP edición especial, 1982)*.....83

9. Legislación Administrativa Mexicana. La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. *César Augusto Izaguirre Rojo (RAP 10, 1958)*.....113

10. Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958, Vigente a Partir del 1° de Enero de 1959. *Horacio Castellanos Coutiño (RAP 10, 1958)*.....125

11. Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal. *Álvaro Rodríguez Reyes (RAP 16, 1964)* (Se anexa artículo de RAP 17 del mismo autor sobre "La Reforma Administrativa del Gobierno Federal") 141

12. Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de Administración Pública. *Andrés Caso Lombardo (RAP 17, 1964)*.....183

13. Base Institucional de la Reforma Administrativa. *María García Díaz (RAP 17, 1964)*.....219

14. Programa de Reformas a la Administración Pública para Adecuarla a las Necesidades del Desarrollo. *Gustavo Martínez Cabañas y Alejandro Carrillo Castro (RAP 21, 1970)*.....227

15. Programa Actual de Reforma Administrativa (1971-1976). *Porfirio Muñoz Ledo (RAP 22, 1971)*.....229

16. Los Marcos de la Reforma de la Administración. *Fernando Solana Morales (RAP 22, 1971)*.....235

17. Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982), *Alejandro Carrillo Castro (RAP 31/32, 1977)*.....243

18. La Simplificación de la Administración Pública Federal. *Xavier Ponce de León (RAP 65/66, 1986)*.....263

19. La Modernización de la Administración Pública: La Reforma al Sistema Presupuestario. *José Ángel Gurría Treviño (RAP 100, 1999)*.....275

20. Agenda Actual de la Administración Pública: Una Visión Iberoamericana. *Ramón Muñoz Gutiérrez (RAP 110, 2004)*.....289

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL Y SUS REFORMAS

21. Las Entidades Paraestatales en México. Origen, Evolución y Perspectivas. *Jorge Tamayo (RAP 82, 1992)*.....297

22. Las Empresas Públicas en la Economía Nacional. *Enrique Serna Elizondo (RAP 42, 1980)*.....319

23. Productividad, Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública. *Mario M. Rozenstein Szraiber (RAP 59/60, 1984)* 339

24. Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria. *Irma Cué de Duarte (RAP 51, 1982)*.....357

25. El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. *María Elena Vázquez Nava (RAP 77, 1990)*.....373

26. Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal en el Sector Industrial Mexicano. *Enrique Cabrero Mendoza (RAP 73, 1989)*.....377

27. Una Tendencia Mundial: La Privatización. *Elena Jeannetti Dávila (RAP 76, 1990)*.....397

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL

28. Las Formas de Organización Administrativa Federal. *Andrés Serra Rojas (RAP 31/32, 1977)*.....411

29. La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa en México. *Gustavo Martínez Cabañas (RAP 33, 1978)*.....427

30. La Reforma Administrativa Municipal. *Raúl Martínez Almazán (RAP 25, 1973)*.....435

31. Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México. *Ignacio Pichardo Pagaza (RAP 27, 1975)*.....439

32. Federalismo y Descentralización Administrativa. *Mario Moya Palencia (RAP 27, 1975)*.....447

33. Burocracia Federal en los Estados de la República. Descentralización y Desconcentración. *Sergio Elías Gutiérrez Salazar (RAP 67/68, 1986)*.....459

Resúmenes / Abstracts.....467

TOMO II

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

34. La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico. *Rafael Mancera Ortiz (RAP 1, 1956)*.....491

35. La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico. *Ricardo Torres Gaitán (RAP 17, 1964)*.....499

36. Comisión de Inversiones. *Raúl Salinas Lozano (RAP 5, 1957)*.....513

37. Planeación y Reforma Administrativa. *Ernestina Vidal (RAP 17, 1964)*.....523

38. El Estado y el Desarrollo Económico. *Jesús Reyes Heroles (RAP 16, 1964)*...541

39. La Prognosis Administrativa y los Escenarios del Futuro. *José Galván Escobedo (RAP 55/56, 1983)*.....551

40. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presentación. *Miguel De la Madrid Hurtado (RAP 55/56, 1983)*.....573

EL CONTROL ADMINISTRATIVO

41. El Departamento de Contraloría 1917-1933. *Omar Guerrero (RAP 57/58, 1984)* (incluye el artículo de Alberto J. Pani "El Nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa").....583

42. La Función de Control en la Reforma Administrativa. *José López Portillo y Pacheco (RAP 22, 1971)*.....631

43. Control Político de la Administración Pública. *José Chanes Nieto (RAP 24, 1973)*.....643

44. La Función de Control en la Administración Pública Mexicana. *Horacio Flores de la Peña (RAP 27, 1975)*.....649

45. El Control Democrático de la Acción Gubernamental y la Retroalimentación Administrativa. *Luis García Cárdenas, Armando López Fernández (RAP 38, 1979)*.....655

46. Evaluación de la Administración Pública. *Jesús Rodríguez y Rodríguez (RAP 100, 1999)*.....665

ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL

47. La Administración del Personal Público en México. *Rodrigo Moreno Rodríguez (RAP 39, 1979)*.....677

48. De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. *Mauricio Merino (RAP 91, 1996)*.....687

49. Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México. *María del Carmen Pardo (RAP 103, 2000)*.....699

50. La Reforma Administrativa en México desde la Perspectiva de la Formación de Funcionarios Públicos. *Alejandro Carrillo Castro, Gildardo Héctor Campero Cárdenas (RAP 110, 2004)*.....733

FINANZAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

51. El Sistema Financiero Mexicano y sus Posibles Relaciones con Estados Unidos y Canadá. *Guillermo Ortiz (RAP 81, 1991)*.....751

52. El Banco de México y su Función en el Ámbito Internacional. *José Antonio Sánchez Saavedra (RAP 85, 1993)*.....755

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

53. Niveles y Áreas de Descentralización para la Toma de Decisiones y Papel de los Sistemas de Información. *Miguel Duhalt Krauss (RAP 21, 1970)*.....769

54. Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas. *Carlos M. Jarque Uribe (RAP 99, 1998)*.....773

55. Formación Interactiva a Distancia: La Experiencia en el INAP de México. *Néstor Fernández Vertti (RAP 104, 2000)*.....795

REFORMA DEL ESTADO

56. Reforma del Estado y Renovación Política. *Pedro G. Zorrilla Martínez (RAP 76, 1990)*.....805

57. El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión. *Bernardo Kliksberg (RAP 86, 1994)*.....811

58. La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública. *Luis F. Aguilar (RAP 91, 1996)*.....835

59. Estado, Régimen y Sistema Político. (Nuevas Pautas para la Administración Pública Mexicana). *Hilda Aburto Muñoz (RAP 96, 1997)*.....843

60. La Reforma del Estado. *Pedro Ojeda Paullada (RAP 100, 1999)*.....857

61. Condiciones, Tiempo y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano. *Ricardo Uvalle Berrones (RAP 100, 1999)*.....877

GOBERNANZA

62. Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública. *Carlos Almada López (RAP 82, 1992)*.....903

63. La Participación Social y la Administración Plural. *Yolanda de los Reyes Alvarado (RAP 96, 1997)*.....909

64. La Gestión Pública de la Transparencia. *José R. Castelazo (RAP 107, 2003)* 923

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD PÚBLICA

65. La Jurisdicción Penal Internacional y la Legislación Mexicana. *Sergio García Ramírez (RAP 105, 2000)*.....937

66. Sistema Nacional de Seguridad Pública, Avances y Perspectivas. *Gloria Brasdefer Hernández (RAP 106, 2002)*.....973

Resúmenes / Abstracts.....995

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

RAP 1, enero-marzo de 1956

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO

Rafael Mancera Ortiz

Entre los problemas que mayor atención han recibido del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, pueden citarse los relacionados con la administración de la política económica. Se ha propuesto hacer una investigación por etapas, dando consideración al principio a los aspectos fundamentales para pasar después al estudio de los detalles, lo cual significará un trabajo de varios años.

Se piensa que seria un mal sistema empezar con un trabajo en masa, o al por mayor, sin delinear antes un gran marco, dentro del cual se aproveche todo aquel material de que actualmente se dispone, conectando elementos heterogéneos y haciendo resaltar los puntos esenciales. Posteriormente se trazarán metas y se aclarará el camino. Se ha preparado un cuestionario inicial que se ha distribuido convenientemente para alentar el intercambio de ideas tendientes a lograr los fines que se proponen.

Sintéticamente, el cuestionario abarca los siguientes puntos: lo que debe entenderse por administración de la política económica; principales medios por los cuales la autoridad interviene en la vida económica; consideración sobre si debe existir una administración de la política económica, independiente de la administración general; casos en que se usan los sistemas administrativos ordinarios; agencias especiales dedicadas a la administración de la política económica; fijación de los límites de la administración económica; forma en que se planean u operan las agencias gubernamentales destinadas a la administración de la política económica: establecimientos públicos de carácter industrial y comercial; empresas de participación estatal; problemas existentes en la administración de la política económica; efectividad y resultados obtenidos en dicha administración, etc.

Como base principal para trazar un programa de política económica, se considera fundamental el evaluar primeramente la eficiencia de la administración gubernamental.

Los gobiernos de todos los países se enfrentan constantemente a la necesidad del mejoramiento de su eficiencia, a fin de utilizar sus recursos de tal modo que preserven y vigoricen sus instituciones libres, así como para estimular el respeto común y conservar u obtener el prestigio de sus operaciones.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas ha preparado un cuestionario muy interesante y relativamente breve para evaluar la eficiencia gubernamental. Dicho cuestionario no se refiere ni a la forma, ni a la política del gobierno a que se aplique, pero

sí se interesa por la organización interna de la rama ejecutiva del gobierno y por las técnicas y procedimientos utilizados en la conducción de programas especiales.

El campo de la administración pública es tan extenso que cualquier método de investigación para evaluar su eficiencia debe ser, necesariamente, de una extremada simplicidad. El cuestionario a que me refiero puede sugerir contestaciones doctrinales, pero la intención fundamental es sólo la de señalar, por medio de preguntas adecuadas, la identificación de los problemas para los que se pueden derivar soluciones adaptables a las condiciones de cada país.

Uno de los indicios de la buena organización y eficiencia de la rama ejecutiva del gobierno puede ser esclarecido mediante un examen en torno de lo adecuado de las leyes y de su observancia. Después, debe considerarse que los problemas de organización inicialmente se manifiestan en las actividades cotidianas de las secretarías, ministerios, departamentos y oficinas. Si se hace un examen del plan de organización, también puede apreciarse hasta qué grado se están empleando los elementos de que se dispone para la dirección ejecutiva.

La eficiencia gubernamental primero requiere una determinación de qué es lo que el gobierno se propone hacer; en segundo lugar, una graduación de preferencias y calendarios de trabajo en relación con los diversos objetivos que se desean alcanzar y, finalmente, un acuerdo de cómo van a desarrollarse los diversos programas.

La eficiencia de un gobierno puede ser evaluada, parcialmente, sobre bases monetarias, en términos de los resultados financieros obtenidos y de las tendencias y procedimientos dentro del gobierno mismo.

Dado que la mayor parte de las funciones gubernamentales se traducen en transacciones de índole financiera, la eficiencia con que éstas sean conducidas constituye un criterio parcial de la eficiencia de la administración. Dentro de tales transacciones pueden señalarse como de gran importancia las compras y los contratos de obras.

Se pone especial atención al estudio de los sistemas de dirección del personal y del servicio civil en general, en virtud de que la burocracia suele ser un motivo de gasto innecesario de los fondos públicos, que inevitablemente se traduce en servicios de bajo rendimiento.

Cualquier cuestionario que se tome como base para evaluar la eficiencia administrativa, puede resultar infinito, pues la evaluación misma es un proceso ilimitado. El cuestionario que ha preparado el Instituto está encaminado, en primer lugar, a sugerir áreas de investigación al nivel superior de la administración y, por tal motivo, no contiene problemas relativos a la ejecución de servicios en esferas tales como salubridad, seguridad social, educación, etc.

La mayor parte de los países están empeñados en esfuerzos tremendos para aprovechar sus recursos naturales, incrementar su producción agrícola e industrial, expandir el comercio, estabilizar las finanzas, promover una justa distribución del ingreso nacional, elevar los *standards* de vida y, al mismo tiempo, fortalecer su defensa. El convencimiento de que es posible mejorar las condiciones de vida así como los niveles culturales, materiales y espirituales, se ha apoderado de la mente del pueblo en todo el mundo.

La disponibilidad de recursos naturales adecuados es un factor de primera importancia. Sin embargo, existen condiciones sociales y económicas deplorables en muchas áreas que, contando con aquellos, con clima y topografía favorables, no han logrado desarrollar una economía sana y un alto nivel de civilización como algunos países menos privilegiados. El secreto descansa, fundamentalmente, en la fibra moral de cada pueblo y en su capacidad de gobierno. Entre ambos factores hay interacción.

Un país que eleva su nivel de educación, que fomenta la divulgación de la cultura con amplia libertad y que promueve las convicciones democráticas y un sentido de responsabilidad social, no solamente fortalece el vigor moral interno, sino que también establece las bases para un gobierno efectivo y responsable. Donde existe un gobierno democrático y honesto, apoyado por la voluntad ciudadana, se encontrarán los medios para organizar y llevar a cabo programas públicos que permitan la satisfacción de las necesidades populares.

Dado que en todas partes del mundo se está demandando un cambio rápido en las condiciones sociales del pueblo, los gobiernos tienen que hacer frente al desarrollo de nuevos y complejos programas, a menudo con organizaciones inadecuadas y con personal administrativo de escasa preparación. Algunos países que no han logrado un nivel satisfactorio de servicio con respecto a las funciones gubernamentales históricas, tales como el mantenimiento de la ley y del orden, de sistemas de transportes, de escuelas, de salubridad y de finanzas saneadas, se encuentran ahora en la necesidad de emprender intrincadas empresas en la esfera de las obras públicas, de la agricultura, de la industria, de bienestar social, etc.

De la misma manera que los países necesitan planificar y ejecutar programas bien concebidos, así también deben empeñarse en un estudio sistemático de la administración gubernamental para llevar a cabo en forma eficiente sus planes de desarrollo económico y social. Del mismo modo que el intercambio de experiencia y conocimientos es esencial en los campos substantivos, las naciones tienen mucho que ganar mutuamente al combatir su experiencia en materias de organización y prácticas administrativas.

El conocimiento técnico de las funciones públicas excede, en mucho, al de cómo planificar efectivamente, organizar y administrar tales funciones. Se puede saber cómo hacer la selección de semillas, la fertilización, el cultivo y la preservación de los productos agrícolas, pero no se incrementará la producción alimenticia a menos que los gobiernos sean

capaces de organizar, financiar y reclutar el personal adecuado para sus ministerios de agricultura, en forma tal que la información y asistencia se pongan a disposición de la gran masa de los agricultores.

Tres elementos son esenciales, a fin de que los programas de desarrollo económico tengan buen éxito: deben ser bien planeados, con base en datos exactos y previsiones lógicas; estar coordinados y ejecutarse con la mayor actividad. La coordinación debe tener lugar tanto en la etapa de planificación como en la operativa o de ejecución.

La planificación es un requisito previo para la iniciación de un programa de fomento económico. Algunos gobiernos han asignado la responsabilidad de la planificación económico a un organismo autónomo y distinto de las otras unidades que realizan el programa.

La ejecución puede llevarse a cabo a través de los organismos ya existentes o por medio de nuevas dependencias del gobierno creadas para uno o varios fines especiales.

La planificación puede consistir, hablando en forma simplista, en hacer el inventario de recursos, en apreciar las necesidades existentes y en la determinación de los programas por desarrollarse. Los países empeñados en esfuerzos reconstructivos o en una tarea tendiente a mejorar sus condiciones económicas y sociales, han encontrado que un gran número de elementos debe ser inventariado y ensamblado en sus programas.

Un programa amplio de fomento exige un examen de la situación existente y la determinación de metas por lograrse, tanto por el sector privado, como por el público (en términos cuantitativos, hasta donde ello sea posible), en campos tan diversos como producción de alimentos, energía, transporte, industria, minería, comunicaciones, irrigación, salubridad, seguridad social, educación, etc.

La inversión de capital, el crédito público y privado y la política fiscal son factores clave. La promoción del comercio exterior y el mantenimiento de una balanza de pagos satisfactoria son, también, elementos de primordial importancia. El programa debe estar condicionado a las posibilidades financieras internas, por las políticas constructivas sociales y de trabajo, y por medidas que permitan asegurarse de que los beneficios se distribuyan ampliamente. Deben tomarse en consideración los elementos humanos y materiales disponibles con que se cuenta en las esferas directiva, técnica y de trabajo, tanto del gobierno como de las instituciones privadas, para realizar su parte en el programa.

Se han utilizado una gran variedad de organizaciones para efectuar la planeación económica. En algunos casos ésta se asigna a una de las secretarías o ministerios ya existentes o bien se erige un ministerio especial dotado, a menudo, de funciones ejecutivas a la vez.

Parece que la tendencia dominante es en el sentido de crear alguna "comisión central de planificación" o "consejo económico". En un buen número de casos se ha establecido una combinación de ambos presidida por el jefe del gabinete o por el jefe del Estado.

Es necesario efectuar una evaluación crítica de estas formas de trabajo. Un análisis limitado tendería a apoyar las siguientes conclusiones:

1. Los organismos encabezados y constituidos con personal que dedique todo su tiempo a las labores de planeación, son superiores a aquellos consejos o comités formados por delegados de varias dependencias que, además de su trabajo normal, tienen que atender las funciones de planificación económica.
2. Para los propósitos de formación de la política y de apoyo intersecretarial, los consejos y comisiones encargados de estudiar las proposiciones de planeación económica, pueden jugar un utilísimo papel, así como los cuerpos integrados por ciudadanos representativos de algunas actividades de la iniciativa privada.
3. Debido a que la planeación económica se relaciona con las funciones de varios ministerios y está conectada con los intereses primarios del país, la dependencia que tenga a su cargo esta tarea debería estar constituida como un servicio especializado o de consulta para el jefe del Poder Ejecutivo.
4. La gráfica de organización o de definición de responsabilidades del organismo encargado de la planeación debe incluir una amplia estipulación de objetivos y tareas específicas, tales como la responsabilidad por el ensamblaje y análisis de los datos económicos y por la continua observación de las condiciones económicas; la responsabilidad por la preparación de los programas de saneamiento de inversiones y financiamientos y por la preparación de los programas de desarrollo económico a largo plazo.
5. Tanto para proteger su papel como departamento especializado o de asesor del Ejecutivo, como para conservar sus recursos para la planeación, la dependencia que la realice no debería encargarse de los aspectos de operación, ya sea en el campo de la promoción industrial o administración, o en la esfera reguladora que se ocupa de la moneda, crédito, importaciones, licencias o similares. Ni debe dársele facultad de veto de las operaciones más allá de la certificación de su consistencia o inconsistencia con el plan establecido.
6. La coordinación de las actividades de fomento económico es más efectiva cuando el organismo responsable de ella está encabezado por un funcionario que dispone de todo su tiempo para esos fines y, además, es considerado como un auxiliar directo del jefe del gobierno. Para propósitos de consulta puede asociársele un consejo o comité, integrado por los representantes de las dependencias conectadas con actividades específicas del programa de desarrollo económico. La coordinación es un asunto de relaciones de trabajo diarias que exige especialización y líneas directas de contacto con las oficinas correspondientes.

Por otro lado, la coordinación, tanto en la etapa de planeación como en la de ejecución, requiere un vasto volumen de trabajo administrativo como, por ejemplo: para el análisis económico básico para el establecimiento de guías por seguirse en los varios ministerios, en la formulación de sus proposiciones; negociaciones con los ministerios y grupos privados para determinar lo que es factible emprender para lograr entendimiento y aceptación acerca de cómo los programas particulares encajan dentro del todo; para la revisión y aprobación de los proyectos de gran magnitud para coordinar el trabajo estadístico y de información y para mantener la inspección sobre el progreso del programa total.

No solamente debe haber un funcionario competente que dirija tal trabajo, sino que es esencial que se encuentre en una posición que lo faculte para hablar con y por el Ejecutivo. Estas funciones coordinadoras corresponden, en esencia, al jefe del gobierno, y quizá no puedan asignarse adecuadamente a cualquier ministro. Mas aún, el jefe de la dependencia coordinadora no necesaria tener el rango del ministro. Basta con que forme parte del despacho del Ejecutivo como es el caso en Austria, en la India, en las Filipinas y en Inglaterra, pues así posee la palanca para lograr que las órdenes se cumplan, toda vez que está actuando, cuando es necesario, en representación del jefe del Estado.

Las operaciones de desarrollo económico algunas veces requieren la organización de nuevas dependencias, como en el caso de la explotación de las empresas del Estado en que, usualmente, se hace necesario el establecimiento de organismos especiales.

Cuando se emprenden programas novedosos o especialmente difíciles, puede ser deseable, al menos temporalmente, contar con un organismo especial, una dependencia semiautónoma dentro de un ministerio, o una especie de agencia agregada a un cuerpo internacional o nacional. La reforma agraria, la promoción de la inversión privada incluyendo el capital extranjero, los proyectos de irrigación y de generación de energía eléctrica en grande escala y los programas de habitación son, todos ellos, ejemplos. Así, en México hemos creado un Departamento Agrario, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, etc.

Algunos países han tenido propensión a organizar una nueva dependencia cada vez que se adopta una nueva función o se acomete una nueva empresa.

Prueba de ello es, por ejemplo, la multitud de organismos *ad hoc* creados para realizar proyectos agrícolas, a pesar de la existencia de una secretaría, de un ministerio o de un departamento de agricultura. A veces se han multiplicado los bancos y las instituciones de crédito con finalidades especiales. La corporación gubernamental es un instrumento común para la administración de las empresas productivas, pero su popularidad la ha llevado a ser utilizada más veces de lo que sería recomendable.

Si los ministerios existentes son adecuados, o pueden reorganizarse para convertirlos en un vehículo apropiado para nuevas operaciones, es deseable utilizarlos más bien que erigir un excesivo número de dependencias que se traduzca en una multiplicación de funciones. El número de ministerios u organismos independientes, en la mayor parte de los países, ya es tan grande que dificulta una coordinación efectiva.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones económicas y sociales de un pueblo exigen programas progresistas, tales como leyes de salario mínimo, prestaciones por accidentes industriales, crédito para las necesidades de los negocios privados y de la agricultura, la protección de los derechos civiles y las libertades, fomento de uniones libres de trabajo, entrenamiento vocacional, educación fundamental para niños y adultos, etc. El éxito en tales campos depende, a menudo, primero, de la adopción de programas sanos y prácticos y, en segundo lugar, de la organización del personal de los ministerios a que habrán de asignarse las funciones, de tal manera que se asegure una administración eficiente.

El papel positivo del gobierno en el desarrollo económico y en la elevación del nivel de vida ha sido reconocido casi universalmente. Para ello se ha utilizado una gran variedad de formas y de procedimientos. Sin embargo, es pertinente concluir, en virtud de las pruebas disponibles, que las lecciones que pueden derivarse de las experiencias de los gobiernos, incorporadas en los principios y doctrinas de la administración pública, contribuirán, de modo importante, a lograr los propósitos que se persiguen.

La urgencia de iniciar actividades de mejoramiento económico y de aprovechar la ayuda exterior no debe excluir la aplicación de conceptos sanos de administración pública, ni el esfuerzo científico por la búsqueda de soluciones para los problemas administrativos, lo cual acelerará, y no retardará, el desarrollo económico genuino.

La capacidad de un gobierno para diseñar e instituir organismos adecuados para cumplir con las responsabilidades de planificación, coordinación y operación, dependerá de la formación sistemática en que planee y perfeccione su estructura y métodos de trabajo, así como de la competencia del personal asignado.

El mejoramiento de la administración se presta al análisis sistemático y a la planeación; requiere el aprovechamiento de la experiencia de otros organismos de un mismo gobierno o de otros países que afrontan problemas comparables. Toda vez que la planeación y la instalación de métodos más eficientes, exige trabajo intensivo y esmerado de personas que hayan asimilado las técnicas de mejoramiento administrativo, algunos gobiernos han considerado esencial el establecimiento de oficinas centrales de organización y métodos. Cualquier gobierno que se embarque en un programa de desarrollo económico se dará cuenta de que sus esfuerzos serán mucho más venturosos si tiene el beneficio del análisis, las recomendaciones y la ayuda valiosa de un personal especializado en organización y métodos, tanto centralmente como en cada uno de los ministerios y dependencias importantes.

Existen otros aspectos, distintos a los de la técnica pura, que rebasan el campo de la simple administración, pero que son fundamentales:

La eficiencia administrativa requiere la estabilidad gubernamental, fundada en leyes justas, fielmente observadas, así como un clima de tranquilidad política, inspirada en principios democráticos de probidad y de justicia social.

Habrá una administración pública avanzada, con caracteristicas de unidad, provista de técnica, ordenada y eficiente, en aquellos países donde no haya cambios constantes en la política fundamental adoptada, ni en la forma de gobierno; cuando las modificaciones a las leyes importantes estén bien orientadas hacia el interés nacional; cuando no se abuse del poder público y sea abolida de hecho y de derecho la arbitrariedad con respecto a las personas y a la propiedad.

La calidad de una administración pública se determina, en gran parte, por la devoción, habilidad y honestidad de sus funcionarios y empleados. Los sistemas administrativos dependen de los hombres que conducen el gobierno. La elevación del nivel de la calidad del personal es, frecuentemente, el medio mejor para lograr resultados definitivos de una administración pública y de un programa de desarrollo conveniente.

RAP 17, diciembre de 1964

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Ricardo Torres Gaitán

Al referirnos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social, necesitamos precisar el grado y amplitud de la intervención del Estado en una economía determinada. A este respecto, el Estado puede adoptar estas actitudes:

1°. Abstenerse de intervenir en la vida económica del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulares actúen en la promoción del desarrollo. Esta posición está históricamente superada.
2°. Intervenir indirectamente sobre la economía, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o por medidas regulatorias como la política monetaria. En tal caso el Estado asume una función protectora y regulatoria.
3°. Intervención tanto directa como indirecta, propia de las economías mixtas, en donde el Estado no sólo influye a través de medidas como las expuestas en el punto anterior, sino como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infraestructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado.
4°. Ejerciendo una intervención directa con un plan centralizado, propio de aquellos países donde no existe la propiedad privada sobre los instrumentos de producción.

En consecuencia, referirnos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

1°. La etapa de desarrollo en que se encuentre el país:

a). Economía de estancamiento.
b). Impulso inicial o despegue.
c). En período de transición.
d). En proceso de pleno desarrollo.
e). De alto grado de desarrollo.

2°. La estructura de la economía, según que predomine la empresa privada, una economía mixta o francamente socialista; lo cual implica que la intervención del Estado se manifestará a través de una acción regulatoria, promotora o de planeación integral, respectivamente.

3º. La determinación de sus objetivos -economía de guerra, nacionalista que procura la autosuficiencia, incremento de los niveles de vida o de su potencia productiva- y los instrumentos susceptibles de ser empleados para la realización de la política adoptada.

4º. Los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados: recursos naturales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos, así como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del país.

5º. La organización del Estado y el grado de cooperación de la élite gubernamental para lograr el desarrollo, así como la actitud y capacidad del pueblo para responder a este propósito con su participación activa. Asimismo, de la disposición de instrumentos eficaces para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes y programas nacionales.

6º. La disponibilidad de cuadros humanos y la estabilidad política con recambio social que le dé vitalidad al sistema socio-económico y lo impulse hacia metas de superación cultural y material.

Intentaremos abordar las relaciones entre la administración y el desarrollo, teniendo en cuenta que su grado y eficacia serán diferentes en el tiempo y el espacio.

Cuando nos referimos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo, nos estamos confinando, por una parte, a este solo aspecto, y no a los demás que se refieren, enunciativamente, a la adopción de una teoría que sirva de guía y orientación al desarrollo; a la determinación de una meta general y de metas parciales; a la fijación de los objetivos fundamentales a lograr; a los recursos o instrumentos de toda índole; y, por otro lado, no haremos sino referencia circunstancial de otros instrumentos y medios de acción, como son las políticas fiscal y monetaria; de inversiones y de comercio exterior, etc.

Por lo tanto, específicamente concentraremos la atención en la organización pública para el desarrollo económico y social que incluye los estudios y la formulación de planes nacionales de desarrollo, y su aprobación, ejecución y vigilancia, en función de ciertas metas y objetivos.

La Administración Pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar los planes, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad.

Partimos de que planear es proyectar la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que

prometa producir el resultado óptimo. La finalidad, obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.

Ante estas circunstancias, la Administración Pública, en su aspecto general, es el medio que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines.

Orgánicamente, la Administración Pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones.

En cuanto a la política económica y social, la Administración Pública es el instrumento general y de primer grado, en donde la inversión y el comercio exterior, como ejemplos, representan instrumentos parciales y de segundo grado.

En consecuencia, la Administración Pública es un instrumento *sine qua non* para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado.

En tal caso, el Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública (incluido el sector descentralizado) las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su política económica y social.

Por política entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos.

Tan importante como formular el plan con sus metas y objetivos, señalando los recursos e instrumentos, los métodos y las técnicas, lo es también organizar la Administración Pública para alcanzar dichas metas y objetivos. Por lo tanto, la planeación señala qué es lo que una comunidad se propone alcanzar y la Administración señala y ejecuta los procedimientos operativos para lograrlo. Aquella es la meta y ésta el *modus operandi*.

La operación exige no sólo un órgano especial encargado de formular el plan, sino una organización administrativa para ejecutarlo y ejercer la vigilancia. En tal virtud, se debe partir de un concepto nuevo de la Administración Pública para el desarrollo, agregando a las funciones tradicionales del Estado, las nuevas funciones exigidas para dicho propósito. Las funciones y la organización, el cómo y quién, dependerá de las metas y los objetivos de cada país. Es decir, que el tipo de organismo, su nivel jerárquico, la línea de dependencia, sus atribuciones y organización interna, dependerán tanto del grado de desarrollo del país en cuestión y del sistema económico, como de los propósitos del Gobierno, y si está dispuesto a transformar el medio o a conformarse con el existente. Las reformas radicales siempre van adelante de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes.

En los países menos desarrollados la Administración Pública suele ser inadecuada para la formulación y operación de planes de desarrollo. Es indispensable eliminar el retraso en ésta, como requisito previo para que el desarrollo pueda acelerarse. Se necesitan técnicas administrativas modernas y preparación de personal. Singular importancia tiene también la reorganización de las estadísticas, tan necesarias como que son la brújula de la planeación a la vez que sirven al propósito de elaborar cifras con el mínimo de retraso, para el control del plan, en cuyo caso al descubrir fallas al nivel macroeconómico, promover las correcciones correspondientes. Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales que no estaban a su cargo, la transformación de la Administración Pública es la consecuencia inevitable, a fin de que haga frente a esas nuevas responsabilidades, en forma previsora y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato administrativo.

En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, a través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica es la reforma global, que comprenda la transformación radical de la maquinaria estatal con propósitos de servir mejor a los programas de desarrollo económico y social.

Cabe señalar que del libre cambio, se pasó a la intervención indirecta, de ésta a la acción proteccionista y reguladora de la actividad económica, luego a la realización de obras básicas al desarrollo, después a la tarea promotora de empresas ligadas al mercado por su oferta de bienes y servicios, y finalmente, a la planeación o programación general de la economía.

Es decir, del libre cambio relativo, se pasó a una política de impulso al desarrollo económico, y actualmente se entra a una etapa de franca programación estatal, y para estos efectos, el desarrollo económico programado requiere de un esfuerzo administrativo no sólo de magnitud mayor, sino de una calificación superior. En consecuencias, surge la necesidad de crear la institución que formule el plan general, el cual a su vez se integra de planes sectoriales y éstos de proyectos específicos mediante los cuales se demuestre la conveniencia y la viabilidad económica y política de ellos.

Se infiere que es preferible que el organismo encargado de la planeación cuente también con el apoyo de las empresas privadas y de los trabajadores, y en su caso, del público en general. Aquí es donde se puede apreciar la importancia del órgano planificador y la trascendencia de su labor, porque se toma como punto de referencia para aquilatar el progreso de los propósitos colectivos.

Las relaciones entre la administración pública y el desarrollo económico, representan el casi olvidado título de antaño: economía política. A dicha relación entre ambas disciplinas sociales, hay que agregar ahora el concurso de los sociólogos y juristas, de los antropólogos y educadores, a los ingenieros y los técnicos y profesionistas en general.

Los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, pueden acelerar u obstaculizar el desarrollo económico. Pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control. Una Administración Pública inadecuada afecta la ejecución de cualquier plan. Durante su realización, un buen plan puede volverse inerte, en cambio, cualquier plan puede arrojar buenos resultados si se cumple a través de una eficiente administración.

La Administración Pública tiene que estar a la altura de la tarea planeadora; tiene que haber correspondencia entre el plan a desarrollar y el organismo encargado de administrarlo. La responsabilidad política y técnica de este organismo tiene que estar en correspondencia con la magnitud y la complejidad de la tarea asignada, porque resulta más difícil ejecutar un plan que elaborarlo. En la medida que medie un lapso mayor entre la elaboración y la ejecución del plan, más significación adquiere la administración del desarrollo.

Los avances del plan y las dificultades consiguientes, van alejando cada vez más su correspondencia con la formulación inicial. De aquí que los encargados de elaborar y corregir los planes, deben estar en conflicto estrecho con quienes lo ejecutan, y compartir toda la responsabilidad de vigilar su correcta operación.

Los planes subsecuentes deberán contar con la experiencia adquirida, en donde tanto la colaboración como la tarea administrativa, afinen y estrechen su coordinación hacia su funcionamiento más eficaz, de acuerdo con las circunstancias siempre cambiantes y en donde el sentido de responsabilidad y la experiencia de los funcionarios garanticen mayor éxito para los planes futuros.

LA ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO

La planeación implica, ante todo, la determinación conciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos, la conversión de los cálculos estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar. Al decidir el poder público intervenir en el curso del desarrollo, la misión del órgano central de planificación debe consistir en promover y formular el plan, y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control. Todos estos organismos deberán estructurarse en forma coordinada, ya sea perpendicular u horizontalmente.

El grado de centralización o descentralización depende de la naturaleza socio-económico del país y de su configuración geográfica y política. En general, en los países subdesarrollados la planificación está más centralizada, debido a la escasez de personal preparado, a la falta de comprensión, a la lentitud con que se modifican las actitudes, los métodos, las técnicas y los procedimientos tradicionales. Y, en donde el sector privado tiene escasa iniciativa el sector público tiene que suplirla. La ejecución del plan, sin embargo, requiere de la mayor descentralización.

En la preparación de los planes sectoriales debe lograrse la colaboración de las dependencias que tengan a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El órgano central debe estructurarse sobre la base de establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante, y en cada entidad federativa con la que celebre el convenio de cooperación respectivo. Con los sectores privados se buscará también la cooperación y, en su caso, los compromisos en materia de inversiones.

La planeación tiene que realizarse gradualmente, pues la información, el personal preparado, la experiencia y la colaboración de todos los sectores, sólo se alcanzan después de cierto tiempo.

Al perfeccionarse la organización y el funcionamiento, se emplearán con mayor eficacia las técnicas y los instrumentos, los métodos y los recursos.

La influencia de la Administración Pública sobre el desarrollo puede ser indirecta, tal como la administración de justicia o la seguridad pública, o más directa como la aplicación de la política fiscal y de comercio exterior.

Pero el hecho indiscutible es que la Administración Pública es un elemento consustancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar el personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc.

Así como la cibernética o la industria petroquímica demandan grupos de hombres preparados en determinadas especialidades y grados, así la planeación exige investigadores, técnicos en las diferentes ramas, personal especializado en estadísticas, demografía, sociología, política, publicidad, etc. En general, necesita contar con el apoyo de todo el pueblo y convencerlo de que los beneficios serán a largo plazo; que el desarrollo representa en cierta forma una promesa para nuestros descendientes, al fin de que alcancen superiores niveles de vida económica, cultura, social, política y, en general, mayor bienestar.

Pero la organización del Estado tiende a ser conservadora. Privan en ella la rutina y los intereses creados, factores éstos que generan obstáculos al desarrollo. Singularmente en los países menos desarrollados, resulta inadecuada para la tarea de programación; y es allí obviamente donde los métodos tradicionales de la Administración Pública reclaman cambios fundamentales en su organización y funcionamiento, en su personal y en sus sistemas.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa son problemas correlativos. Dicha reforma tiene que operarse para atender no sólo las funciones tradicionales del Gobierno, sino a las nuevas que el desarrollo económico programado demanda.

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: la programación. Ésta a su vez, es un medio para otro fin superior; elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la reforma administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán sujetas a las modificaciones que la experiencia determine. Sin embargo, la operación del plan tiene que basarse en una clara formulación del mismo, así como en la asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de actividades y ejecución adecuadamente vigilada.

Convertir la maquinaria gubernamental en un instrumento de acción para el desarrollo económico, es un proceso no fácil de realizar. Hay que vencer las prácticas de operación tradicionales, el empirismo y las rutinas administrativas; hay que transformar la organización donde predomine el trabajo en equipo y con fines de interés general. Especial problema presentan los organismos autónomos debido a su relativa independencia, a la disposición de recursos propios y a veces al "secreto" de sus operaciones, en donde sus funcionarios suelen considerarse insustituibles.

La transformación de la Administración Pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo. Por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al Gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la política de desarrollo; las empresas propiedad del gobierno podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (disminuyendo así los subsidios del Gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los Gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones éstas que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función. Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, los fortalecerá y a su vez promoverá su desarrollo. Sin embargo, el éxito de la Administración Pública como promotora del desarrollo, dependerá de las características de la economía en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

a). Formulación del plan.
b). Aprobación.
c). Ejecución.
d). Vigilancia.

a). La formulación del plan comprende dos fases:

1a. La preplaneación, que esencialmente comprende el reconocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas; la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación jurídica correspondiente; la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.

2a. La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos; señalamientos del orden jerárquico de éstos; re-examinar las alternativas óptimas dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b). Aprobación del plan. Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas jurídicas fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción específica de los planes, si es que no se reserva el Legislativo la facultad de hacerlo.

c). Ejecución del plan. Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la centralización o descentralización, hecho que puede estimular la cooperación y la aportación de todos

los sectores y entidades federativas. Debe haber compenetración entre la unidad central y las regiones y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

d). El control y la vigilancia del plan es uno de los casos menos definidos en cuanto a qué autoridad le corresponde. En general suele quedar en manos de un organismo creado *ex profeso*, que podríamos denominar Contraloría General, encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habrá necesidad de reforma éste, a fin de que la experiencia sirva de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y SUS ETAPAS

El desarrollo económico y las aspiraciones para lograrlo están de moda. Hay programas que conciben y no llegan siquiera a ponerse en ejecución, otros que terminan con el fracaso, y otros que sí logran transformarse en resultados concretos.

El hecho es que la realidad no se deja domeñar fácilmente. La ilusión del hombre suele caminar más de prisa que sus posibilidades realizadoras. A menudo no reparamos en que la realización de esta justificada aspiración, exige muchos esfuerzos y cierto tiempo. La naturaleza y la sociedad están regidas por leyes que no se pueden impunemente transgredir o ignorar. El desarrollo económico planeado es una ciencia y un método, una técnica y un medio de acción aún en ciernes, sobre todo en los países menos desarrollados. Ya se trate de una economía donde predomine la libre empresa, de economías mixtas o de aquellas donde los instrumentos de producción pertenezcan al Estado, ya se trate de una economía poco o muy evolucionada, el hecho es que operar el desarrollo económico no es una tarea fácil ni a corto plazo. La planeación es por ahora una tarea de difícil aplicación. Sin embargo, no es motivo para abandonar la tarea, sino para acometerlas con decisión. La exigencia del progreso, las aspiraciones sociales hasta ahora insatisfechas y el deseo de que se cumplan lo más rápido posible, chocan

con la estructura económica y social que resulta menos flexible respecto a la posibilidad de satisfacer pronto y eficazmente las necesidades más vitales de las mayorías.

La programación surge cuando se considera que la libre operación de las fuerzas del mercado no conduce a la utilización óptima de los recursos productivos, y que es la intervención del Estado el órgano que debe procurar el empleo más racional de los recursos y operar los cambios estructurales que permitan el progreso, como la reforma agraria, de la administración pública y del sistema fiscal, etc.

La planeación significa sacrificar cierto grado de libertad individual y por tanto aplicar cierto grado de coerción. Implica limitaciones para importar artículos o para invertir libremente, y en las economías de planeación compulsiva implica también limitaciones para trabajar o para dedicarse al ocio. Significa sacrificar algo actual para cosechar en lo futuro.

La planeación, condenada por unos y defendida por otros, puede ser instrumento para el progreso o para el retraso. Quizá esto se explique por el olvido de que ésta debe operarse por etapas y con planes sucesivos. Al principio, si el retraso del país es importante, habrá que empezar por crear ciertos pre-requisitos esenciales realizando reformas que eliminen trabas feudales. Después, el Estado podrá concentrar su atención y recursos hacia el impulso de los sectores básicos de la economía. En un tercer estadio, seguramente operará planes parciales de carácter sectorial de aquellas industrias claves para el desarrollo. En una cuarta etapa, se encontrará con la necesidad de coordinar e integrar en un plan nacional, los planes parciales o sectoriales, y finalmente, podrá pasarse a la etapa en donde se planeará no sólo la inversión y las importaciones, el volumen de ocupación y de producción en general, sino la demanda final y atender integralmente aspectos de planeación social.

Con referencia a los planes de desarrollo, suelen considerarse las siguientes etapas:

1a. La determinación de la meta general (por ejemplo sostener una tasa de desarrollo de 6% anual), en donde juegan importante papel el ahorro nacional y la corriente de fondos del exterior.
2a. La especificación de las metas sectoriales (por ejemplo incrementar la producción agrícola en determinado por ciento), es decir, elegir los sectores claves hacia los cuales han de canalizarse preferentemente los recursos.
3a. Los proyectos específicos componentes de cada programa sectorial y que consiste en el señalamiento de la ubicación de las plantas, su tamaño, etc.

Al lado de estos diferentes grados suele haber programas especiales de carácter regional, cuando se reúnan determinadas características singulares en una comarca determinada.

Hemos visto que el Estado tiene una acción doble, formulador del plan y ejecutor total o parcial del mismo, y por ello su acción la desenvuelve mediante estas dos funciones esenciales.

El Estado ya no puede permanecer como un ente pasivo, tanto por razones de orden económico como de carácter político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se dejaba conducir y gobernar por los hechos ha pasado. Ahora se trata de prever los acontecimientos y de gobernarlos. Su liderato lo ejerce no sólo en el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. En consecuencia, ya no limita su papel y función a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales. En alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico.

Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y a largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, impulsar al sector privado inversionista; efectuar inversiones creadoras de economías externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, etc. A largo plazo, la meta fundamental consiste, económicamente en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tienen que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

Los organismos públicos descentralizados a menudo son más eficientes para la realización de los programas económicos. Sus ventajas radican en que están mejor equipados para la formulación de planes sectoriales y su ejecución; tienen mayor flexibilidad para satisfacer determinadas necesidades que los particulares no atienden, dada la baja rentabilidad, la cuantía de la inversión o el riesgo de la misma. Jurídicamente pueden adaptarse a cualquier clase de sociedad que la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene, o mediante decreto pueden crearse corporaciones públicas con administración *sui géneris*. En cuanto a sus funciones abarcan a multiplicidad de ellos, como la de ser instrumentos para el desarrollo, prestar servicios financieros, públicos o sociales, organizarse para la investigación en particular o la planeación. En general pueden tener flexibilidad para asuntos comerciales o de cualquier otra naturaleza, con la ventaja de que el Gobierno puede reservarse los controles que decida y ciertas facultades de política.

SUMARIO

Hemos visto que la planeación tiene diferentes grados. Suele decirse que en su sentido justo, sólo es aplicable a aquellas economías cuyos medios de producción pertenecen al Estado en donde éste actúa como único planeador. También es usual aplicar el término

a las economías mixtas, en donde participan los sectores público y privado con cierto grado de coordinación, y en otros casos la planeación se refiere sólo al sector público.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos. Debido a estos hechos se necesita la acción previsora del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país. En consecuencia, el Estado tiene necesidad de planear el curso de dicho desarrollo con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso. Para ello emplea como instrumento general la Administración Pública, en tanto que son los órganos de ésta los que formulan y ejecutan el plan, buscan la cooperación de los sectores privados y finalmente corrigen las deficiencias observadas en la operación. En su sentido específico, la Administración Pública emplea todos los instrumentos parciales de que dispone, donde se destacan las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto público.

Pero el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía de un país, exige cambios correlativos en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

El gran mercado y la producción masiva no pueden funcionar sino en forma planificada. O planean los monopolios en busca de ganancias privadas o planea el Estado con propósitos de satisfacer las necesidades que demanda el interés público.

La acción entre el desarrollo económico y la Administración Pública es recíproca. Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso presupone una Administración Pública eficiente y promotora. Por el contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes.

Por consiguiente, una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica opera como un freno al desarrollo, y a la vez, una Administración Pública apropiada para impulsar a dicho desarrollo, actúa como factor estimulante del mismo.

La Administración Pública es un instrumento de diferente naturaleza y alcance respecto a los instrumentos regulatorios o impulsores, como son la política fiscal y la monetaria. Es más bien el órgano que planea y ejecuta, y que a la vez emplea todos los demás instrumentos públicos. Se trata no sólo de observar y dirigir su funcionamiento, sino de encauzarlo hacia la meta principal.

Los nuevos conceptos sobre planeación, no sólo toman en cuenta los instrumentos de política económica (presupuestaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.) y la programación sectorial (industria, agricultura, servicios), sino la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden y eficiencia en su ejecución.

La interrelación de la Administración Pública y el desarrollo económico puede destacarse de acuerdo con los siguientes aspectos:

1°. Un programa de desarrollo carece de viabilidad en ausencia de un sistema de organización estatal eficiente que lo convierta en algo práctico.
2°. En el mundo contemporáneo, es el Estado quien tiene la responsabilidad de programar el desarrollo económico y de operarlo, la empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción gubernamental.
3°. Los instrumentos específicos de política económica (monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.), cobran virtud a través de los órganos de la Administración Pública.
4°. El nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza que tan importante como la definición de las metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación del instrumental para la operación de ese programa.

De aquí que para obtener una tasa de desarrollo mayor, sean necesarias:

a) Una reforma de la Administración Pública para ajustarla a las necesidades de un desarrollo económico y social.
b) La Administración Pública es el instrumento al través del cual se formula, ejecuta y, en su caso, vigila y controla el plan. Si el Poder Legislativo no se reserva la facultad de aprobarlo, corresponderá entonces al Gobierno Federal esta responsabilidad.
c) Coordinar las diferentes dependencias e instituciones a fin de elevar su eficiencia, lograr una acción congruente con el plan de desarrollo aprobado. Complementariamente deberá elaborar estadísticas y allegarse información, preparar personal, etc.

Hemos dado quizá un mayor énfasis al problema de la planeación que al concepto del desarrollo mismo, y ello se debe a que, actualmente, los países que aspiran al desarrollo económico, de alguna manera recurren a formular planes, cualesquiera que sean las características de éstos y sus deficiencias.

En consecuencia, la Administración Pública para el desarrollo con cierto grado de planeación, adquiere un relieve mayor y es, de acuerdo con ésta cuando más se destaca su importancia.

Es la Administración Pública como Instrumento operativo del Estado, la entidad que puede hacer cálculos globales, estimar el consumo y su estructura; la inversión y su destino; las exportaciones e importaciones; el coeficiente de inversión y la relación de capital a producto; etc. y, en consecuencia, la que establece escalas de prioridades, elige entre alternativas, fija metas y objetivos, etc.

Una de las más importantes tareas de la planeación es la determinación de un modelo de asignación de recursos que haga posible la mayor contribución al incremento del producto neto. En las economías de libre empresa, se emplea el sistema de costos y productos como guía para la distribución de recursos. En las economías mixtas hay campo para los dos sistemas, los cuales a veces resultan complementarios o competitivos (inversión pública o educación, etc.)

Por lo general, en las economías en desarrollo, siempre hay campo para los dos sectores, lo que se necesita son más recursos, organización, coordinación, etc. El Estado en este tipo de economías no sólo aprovecha la iniciativa privada sino que la estimula. Lo que se busca es el mejor empleo de las fuerzas y recursos productivos.

Hay acción recíproca entre el desarrollo y la Administración Pública, aunque es preciso señalar que el factor preponderante es la estructura económica. La Administración Pública tiene su influencia en el desarrollo, pero con los límites impuestos por las estructuras productivas. La interdependencia está regida por el principio de que la Administración Pública no puede contradecir esa estructura, aunque puede influir para modificarla.

BIBLIOGRAFÍA

Administración Pública, Pedro Muñoz Amato.

Capitalism, Market, Socialism and Central Planning, Alexander Eckstein

Economic Development in Perspective, F. K. Galbraith.

Administración Pública y Desarrollo Económico, Álvaro Rodríguez Reyes.

Administration For Development, Donald C. Stone.

Planning by Stages. (The Indian Journal of Public Administration), F. Tinbergen.

Viabilidad Económica para la América Latina, Víctor L. Urquidi.

Revista de Administración Pública Editada por el Instituto de Administración Pública de México.

Revista de Administración Pública, Editada por el Instituto Superior de Administración Pública de Argentina.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

COMISIÓN DE INVERSIONES

Raúl Salinas Lozano

Por la creciente proporción que representan dentro del gasto público los recursos financieros para inversión y por considerar que las inversiones gubernamentales son un elemento determinante del desenvolvimiento económico y social de México, el Ejecutivo Federal, en los últimos años, ha adoptado diversas medidas con el propósito expreso de lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Un primer antecedente que revela ya la preocupación del Gobierno Federal por lograr, en cierta medida, los propósitos enunciados, se encuentra en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947. En dicha Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico a través de auditorías e inspecciones técnicas. Mediante el uso de estas facultades, la Secretaría de Hacienda quedó autorizada a solicitar informes financieros, revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de los organismos comprendidos dentro de la citada Ley.

Posteriormente, por Decreto Presidencial del 31 de enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones. Esta institución, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se estableció con funciones que tenían un carácter meramente administrativo referentes al control, vigilancia y coordinación de los organismos a que aludía la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Brevemente puede decirse que las actividades que llevó a cabo esta Comisión tuvieron en un principio como finalidad primordial adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, con el propósito de recomendar las medidas que fueran convenientes para obtener el mayor beneficio de los recursos financieros disponibles por dichas instituciones. El control de los presupuestos de esos organismos no se proyectaba limitarlo únicamente a los gastos de inversión, sino que comprendía el total de gastos de esas dependencias. Con ese objeto la Comisión de Inversiones, utilizando personal técnico integrado por contadores y economistas, se dedicó, en una primera etapa de sus actividades, a practicar auditorías exhaustivas y estudios económicos que abarcaban

todos los aspectos de las dependencias aludidas. De este modo, trataba de conocer en forma completa y detallada todos y cada uno de los aspectos administrativos y de operación de las instituciones que se habían incluido en el Decreto que creó la Comisión de Inversiones.

El riguroso control que se pretendía establecer, a través de la Secretaría de Hacienda, sobre los gastos totales y de operación de los citados organismos con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Inversiones dio lugar a una firme oposición por parte de algunos organismos de importancia que, acudiendo en algunos casos a procedimientos legales y, en otros, solicitando simplemente a la Secretaría de Hacienda se aplazara la intervención de la Comisión en sus dependencias, opusieron continua resistencia para que se llevara a cabo la labor que se había encomendado a la Comisión. Como resultado de la actitud hostil que mostraron los funcionarios de ciertas instituciones importantes debido a la intervención fiscalizadora de la Comisión y, si a ello se agrega el hecho de no haberla dotado desde un principio de suficiente autoridad y apoyo para que cumpliera con los términos del Decreto Presidencial que la creó, no es extraño que paulatinamente esta Comisión se ocupara exclusivamente de estudiar organismos de pequeña importancia, manteniéndose así al margen de sus actividades las principales dependencias descentralizadas. Como consecuencia de lo anterior, esa Comisión mantuvo intensa actividad sólo durante los 10 primeros meses de 1948, disminuyendo posteriormente el ritmo de sus trabajos hasta que en diciembre de 1949 se suspendieron totalmente sus labores al derogarse la Ley que la había establecido.

No cabe duda que la misión que se había encomendado a ese organismo era de suma importancia, en cuanto a la finalidad de lograr el mejor aprovechamiento de los cuantiosos recursos financieros que ya desde esos años administraban los organismos descentralizados y empresas estatales, pero la intervención tan severa y el control tan estricto que se proyectaba aplicar con el auxilio de los estudios y dictámenes de la Comisión de Inversiones, limitaba seriamente la autoridad de los funcionarios responsables de la operación de las instituciones sujetas a dicha ley.

Si bien es cierto que las funciones de la Comisión de Inversiones fue de carácter exclusivamente administrativo y la utilización que se proyectaba dar a esos estudios y recomendaciones no estaba orientada a formular programas de inversiones de los organismos controlados por la Ley, buscando de este modo su coordinación y jerarquización, cabe apuntar que en el caso de haber continuado esa Comisión y si la Secretaría de Hacienda hubiera adoptado las medidas de control y vigilancia que se consideraran juiciosas, es muy probable que había mejorado la orientación y el aprovechamiento de recursos financieros de esos organismos en beneficio de la Economía Nacional.

Una vez que suspendió sus actividades la Comisión de Inversiones, los esfuerzos del Gobierno Federal para controlar en sus distintos aspectos los programas de inversión del sector público tuvieron escasa importancia y, bien puede decirse que, salvo el intento mencionado, durante la pasada administración no se adoptaron medidas dignas de mención dirigidas a coordinar, jerarquizar y orientar debidamente los programas de inversiones de las distintas dependencias del sector público.

Durante el Gobierno actual se han realizado esfuerzos sistemáticos no sólo orientados a mejorar el conocimiento de la inversión pública, sino concretamente dirigidos a controlar las obras que ejecutan las instituciones gubernamentales, buscando su coordinación, jerarquización y el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros para inversión. En efecto, el interés del Gobierno Federal por lograr dicho fin se revela en el Acuerdo Presidencial de 9 de junio de 1953 por el cual se obliga a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de inversión referentes al período 1953-1958. En esa información se debería consignar las obras a ejecutar en cada uno de los años del sexenio y comunicar oportunamente los cambios efectuados en el citado programa. Asimismo, se precisa que dicha información deberá complementarse con un proyecto de financiamiento del programa de inversiones, y la especificación, según el caso, del origen de fondos, señalando el monto de recursos provenientes del Presupuesto, emisión de bonos, créditos del exterior y fondos propios.

Con el auxilio de esa información, las secretarías de Hacienda y Economía deberían presentar a la consideración del señor Presidente de la República un programa coordinado de las inversiones del sector público. En este mismo Acuerdo, claramente se especificaba la necesidad de coordinar los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como un instrumento indispensable para realizar la política económica más adecuada al desenvolvimiento económico y social del país. Con el propósito de cumplir con el Acuerdo Presidencial aludido, el 20 de julio de 1953 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictó un Acuerdo creando el Comité de Inversiones, organismo al que se encomendó reunir la información necesaria a fin de elaborar un programa debidamente jerarquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio 1953-1958 que debería someterse a la consideración del Señor Presidente de la República.

El Comité de Inversiones funcionó por un período corto, aproximadamente un año, como una oficina de la Secretaría de Hacienda; sin embargo durante ese breve lapso llevó a cabo una labor encomiable, tanto por la valiosa información que reunió sobre las inversiones del sector público como por los acuciosos estudios realizados sobre temas de singular importancia en la formulación de la política económica del país, tales como el nivel conveniente de la inversión pública y privada, financiamiento de la inversión pública,

canalización correcta de la inversión gubernamental y otras investigaciones que han permitido un mejor conocimiento de la estructura y tendencias generales de las inversiones del sector público.

Poco tiempo después, al considerar la conveniencia de ampliar las facultades y atribuciones del Comité de Inversiones, el Ejecutivo Federal expidió el 7 de septiembre de 1954 un Acuerdo creando la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente del Presidente de la República. En conformidad con dicho Acuerdo Presidencial se encomendó a esta Comisión "estudiar los proyectos de inversiones públicas que reciba con objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social. Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica hacendaria y social, la jerarquización, la coordinación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país. Con base en estos estudios, la Comisión de Inversiones deberá someter a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas, así como sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deben realizarse en dicho programa".

La Comisión de Inversiones inició sus actividades en el mes de septiembre de 1954 y se integró con un personal técnico reducido constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de Programación y diez analistas que se han especializado en el conocimiento de los distintos campos que cubre la inversión pública: comunicaciones y transportes, irrigación, fomento agrícola, obras portuarias, energía y combustibles, escuelas, hospitales y viviendas. Los analistas disponen de personal técnico auxiliar para realizar las labores a su cargo. Para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas, la Comisión ha orientado sus actividades primordialmente hacia el logro de los objetivos siguientes:

1) Determinar los niveles convenientes de inversión pública, considerando las necesidades de inversión y atendiendo a los recursos financieros, disponibles, situación monetaria y cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión del sector público.

2) Estudiar los proyectos de inversión del sector público a fin de evaluar su beneficio económico y social; coordinar las distintas inversiones y jerarquizar las inversiones propuestas en función de los medios financieros y las necesidades de inversión.

3) En función de lo anterior, formular programas anuales de inversión pública para someterlos a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

4) Proponer cambios en la orientación de las inversiones, reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos, como resultado de las necesidades de inversión, coordinación y jerarquización de las inversiones del sector público.

5) Sugerir al propio Jefe del Ejecutivo, durante el ejercicio del presupuesto, las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados.

6) Realizar estudios sobre el financiamiento de la inversión del sector público.

7) Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general para enmarcar y justificar las inversiones del sector público.

8) Determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos 10 años.

9) Elaborar estudios generales sobre distintos temas ligados estrechamente a la inversión pública, tales como la inversión pública y el desarrollo económico; relaciones entre la inversión pública y la inversión privada; la inversión pública y la balanza de pagos; operación y administración de las obras públicas; política de inversiones públicas; coordinación de las inversiones federales, estatales y municipales; distribución geográfica de la inversión pública.

10) Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución a fin de conocer los distintos aspectos de los proyectos incluidos en los programas de inversión anual.

11) Elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su financiamiento.

En una u otra forma, los estudios y actividades de la Comisión están íntimamente ligadas a la formulación de los programas anuales de inversión pública que se someten a la consideración del Ejecutivo Federal. Para este fin, con la debida anticipación al próximo ejercicio fiscal se solicita a las dependencias del sector público envíen a la Comisión sus programas de inversiones con el objeto de estudiar los proyectos que los integran. Los estudios que lleva a cabo la Comisión tienen como propósito esencial evaluar los beneficios económicos y sociales de las distintas obras proyectadas, su grado de coordinación con las diversas inversiones gubernamentales y su jerarquía en función del conjunto de obras que proyecten realizar las dependencias del sector público. Es importante señalar que dichos estudios se limitan exclusivamente al aspecto económico y social de las obras proyectadas, así como a su grado de coordinación con otras inversiones, dejando todo lo concerniente a los aspectos técnicos de los proyectos bajo la exclusiva responsabilidad de la dependencia a cargo de la obra.

Independientemente de los estudios que formula la Comisión sobre los programas de obras del sector público, la Secretaría de Hacienda, en común acuerdo con el Ejecutivo Federal, comunica oportunamente a la Comisión el monto de los recursos presupuestales que proyecta destinar para fines de inversión en el próximo ejercicio fiscal. Igualmente todas aquellas dependencias que no reciben fondos presupuestales para efectuar sus inversiones informan a la Comisión, junto con su programa de inversiones, el origen y monto de los recursos financieros que aplicarán a la ejecución de las obras proyectadas. De este modo se dispone, por una parte, de los programas de inversiones que tienen interés en realizar las distintas dependencias gubernamentales y, por la otra, se conocen los recursos financieros disponibles para realizar las obras proyectadas.

Mediante los estudios que realiza la Comisión sobre la necesidad e importancia económica y social de los proyectos y, conociendo, además, el monto de los recursos financieros

disponibles para inversiones, la Comisión distribuye éstos entre las distintas obras propuestas por las dependencias y, de este modo, formula un programa preliminar para el conjunto del sector público. Como la ejecución de un programa de obras públicas no depende exclusivamente de la bondad de los proyectos que lo integran, o de la disponibilidad de medios financieros, sino que es necesario también tomar en consideración el efecto que tendrá el gasto público en inversión sobre la economía nacional, antes de someterlo a la consideración del Ejecutivo Federal, la Comisión obtiene el punto de vista de las autoridades hacendarias y monetarias sobre la magnitud y estructura del programa y su impacto probable en la economía nacional. Así, con la opinión de dichas autoridades se revisa nuevamente el programa a fin de que el nivel de inversión gubernamental y su estructura sean compatibles con la política económica adoptada por la Administración.

Finalmente, el programa de inversiones para el conjunto del sector público se somete a la consideración del Ejecutivo Federal, el cual sugiere a su vez los ajustes y modificaciones que juzgue convenientes. En su oportunidad, la Comisión comunica a las distintas dependencias el programa que le ha sido autorizado por el Jefe del Ejecutivo, así como las condiciones a que debe someterse para su ejecución.

El control del programa aprobado por el Presidente de la República está a cargo primordialmente de las secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La Secretaría de Hacienda, a través de su Dirección de Egresos, impone un estricto control sobre las inversiones que realizan las dependencias que reciben fondos presupuestales para la ejecución sus inversiones, ya que sólo autoriza las órdenes de pago para cubrir el importe de una inversión cuando ésta ha sido previamente autorizada por el C. Presidente de la República. De esta manera, sólo con la aprobación específica de una obra por parte del Jefe del Ejecutivo, la Dirección de Egresos expide las órdenes de pago correspondientes para que las dependencias estén en posibilidad de retirar fondos de la Tesorería de la Federación para llevar a cabo la inversión aprobada.

Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales no aprueba contratos, ni revisa las estimaciones de los trabajos realizados, ni tampoco interviene en la adquisición de bienes necesarios en la realización de las obras públicas, si la ejecución de éstas no han sido debidamente estudiadas por la Comisión. Sin intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales las dependencias o contratistas no pueden efectuar las gestiones necesarias ante la Dirección de Egresos para que ésta a su vez expida las órdenes de pago correspondientes. Los estudios que realiza la Comisión a fin de formular un programa anual de obras públicas comprenden distintos aspectos de la inversión gubernamental. En primer término se ha considerado conveniente determinar las necesidades que tiene el país de las distintas obras que tradicionalmente se han encomendado a las dependencias del sector público. En México, como en todo país en proceso de desarrollo económico, obviamente existen innumerables necesidades de obras básicas que corresponden al Gobierno atender. Como consecuencia, puede decirse que prácticamente toda inversión

que se realiza presta un servicio y mejora en cierto grado las condiciones económicas y sociales de la población; sin embargo, como no es posible emprender todas las obras que se requieren para satisfacer las necesidades de inversión, es preciso determinar cuáles son las necesidades más apremiantes que deben atenderse para resolver debidamente los múltiples y complejos problemas que plantea el desenvolvimiento económico del país y, de esta manera, jerarquizar dichas necesidades conforme a determinados criterios. Por esa razón, ha sido preocupación permanente de la Comisión, desde que inició sus actividades, realizar una serie de estudios con el propósito de precisar las necesidades de obras públicas y su importancia relativa tanto en el presente como en los próximos años.

Un conocimiento adecuado de las necesidades de inversión no sólo permite precisar su magnitud y jerarquía en cuanto a la urgencia de atenderlas, sino que constituye un valioso auxiliar para fijar metas de inversión cuyo cumplimiento, dentro de un período determinado, permitirá resolver paulatinamente las necesidades que existen de ejecutar obras básicas orientadas a acelerar el desarrollo de la economía nacional.

Es obvio que frente a los innumerables requerimientos de inversión pública se tiene como factor limitativo para atender plenamente dichas necesidades la escasez de recursos financieros, técnicos y humanos para inversión. Precisamente por la presencia de esta limitación surge la conveniencia de realizar, en primer término, aquellas obras que proporcionen los mayores beneficios a la colectividad. Por consiguiente, para distribuir los fondos de inversión de las distintas obras que proyectan ejecutar las dependencias gubernamentales, es necesario acudir a ciertas prácticas que permitan evaluar la importancia económica y social de cada uno de los proyectos propuestos para integrar los programas anuales de inversión. De este modo, a través de la evaluación de los distintos proyectos es posible establecer su importancia relativa y estructurar así un programa de inversiones gubernamentales fincado en una jerarquización racional de los diversos proyectos de inversión.

Para evaluar las distintas inversiones que realiza el sector público ha sido preciso adoptar ciertos criterios básicos que permitan asignar grados de jerarquía a las distintas obras. En realidad, estos criterios expresan la prioridad o importancia que se ha dado a las necesidades que se espera atender con las obras y la política de inversión pública seguida por la administración. Precisamente por esta circunstancia no siempre es posible o aconsejable adoptar criterios de inversión semejante para países en distinta etapa de desarrollo, sino que más bien estos criterios deben ajustarse esencialmente a las características económicas y sociales del país ya la política de obras públicas que decida seguir el Gobierno.

En el caso de la Comisión, los criterios de inversión que han tenido dominante importancia han sido fundamentalmente los siguientes: *a)* Productividad de la obra, o sea su relación

beneficio-costo; *b)* grado de coordinación con otros proyectos; *c)* beneficio social; *d)* porcentaje de avance en caso de tratarse de una obra en proceso; *e)* defensa o protección de la inversión realizada, igualmente en el caso de una obra en proceso; y *f)* volumen de ocupación generado por la operación del proyecto.

Si bien es cierto que la evaluación económica y social de un proyecto es un instrumento adecuado para precisar la importancia relativa de una inversión, no se ha pasado por alto que existen serias limitaciones para evaluar algunos proyectos que, por sus características particulares, no es posible determinar el valor económico de los beneficios derivados de la operación de la obra. Quizá el caso más patente se encuentra en los proyectos de carácter social como escuelas, hospitales y obras sanitarias. Asimismo, se tienen serias limitaciones para evaluar ciertos proyectos ferroviarios que cubren una vasta región heterogénea en cuanto a sus características generales. En la misma situación se encuentran algunas carreteras, cuya área de servicio es a veces imprecisa y, en consecuencia, los beneficios imputables a la inversión no pueden estimarse fácilmente. También se presenta este caso con proyectos de agua potable y alcantarillado, pavimentos, electrificación rural y otro tipo de proyectos cuyos beneficios son a menudo intangibles y, por consiguiente, no siempre es posible cuantificarlos en términos monetarios. En proyectos de esta naturaleza la decisión debe sustentarse en un juicio ponderado y un análisis racional sobre los beneficios probables que pueden derivarse de la realización de un proyecto de esta naturaleza.

En ciertos campos de la inversión pública sí se tiene la posibilidad de cuantificar de manera aproximada la importancia económica de un proyecto. Por ejemplo, obras de pequeña y grande irrigación, proyectos de desarrollo económico regional, obras marítimas de cierto tipo, proyectos industriales, inversiones en colonización, inversiones agrícolas como combate de plagas, drenes contra el ensalitramiento y mejoramiento de suelos.

Si se considera que en la actualidad una proporción dominante de las inversiones públicas en México corresponde a obras cuyos beneficios son susceptibles de cuantificarse en términos monetarios, se podrá apreciar mejor la conveniencia de fijar las prioridades basándose fundamentalmente en la evaluación económica de los proyectos. Claro está que, como ya se mencionó, la Comisión también considera simultáneamente otros criterios complementarios que, en el caso especial de México, tienen particular importancia. Por ejemplo, el beneficio social; la necesidad de concluir ciertas obras que por la magnitud invertida y su grado de avance deben terminarse, aun cuando su relación beneficios-costos sea baja; también debe considerarse la conveniencia de realizar inversiones en regiones económica y socialmente postergadas; grado de coordinación con otras obras; urgencia de realizar ciertos proyectos a fin de atender una situación de emergencia local o nacional, forma de financiamiento; volumen de ocupación que se originará con la operación de un proyecto y necesidad de realizar inversiones para conservar obras en proceso. De este modo, se toman en cuenta simultáneamente varios criterios y se elude la situación equívoca

de considerar exclusivamente el punto de vista económico que, si bien debe asignársele en algunos casos primordial importancia, en la realidad deben considerarse en su justo valor las distintas situaciones que incurren en la decisión de ejecutar una inversión.

Las funciones de la Comisión en cuanto a la formulación del programa anual de inversiones públicas no terminan una vez que el Jefe del Ejecutivo lo aprueba. En conformidad con los términos del Acuerdo que creó la Comisión, las dependencias del sector público deben someter a la consideración del Presidente de la República, a través de la Comisión, las solicitudes para modificar la estructura o distribución de sus programas anuales de inversión o las ampliaciones necesarias para acelerar el ritmo de obras autorizadas o iniciar nuevos proyectos. En estos casos, la Comisión estudia las transferencias o ampliaciones solicitadas, evalúa su importancia económica y social y presenta al Jefe del Ejecutivo su opinión para que sea el propio Presidente de la República el que decida sobre las modificaciones al programa.

Un aspecto importante de los estudios que realiza la Comisión referentes a las obras en proceso de ejecución, o proyectos nuevos, corresponde a las visitas que efectúan los analistas a las obras en proceso o a las regiones en donde se proyecta emprender una nueva inversión. Estas visitas tienen como propósito ampliar su conocimiento sobre la naturaleza misma de las obras, beneficios esperados, ritmo de avance, problemas prácticos que plantea su ejecución, grado de coordinación con otras obras, actitud de los habitantes de la región respecto al proyecto, obras complementarias que tendrán que ejecutarse para obtener el máximo de beneficios de las inversiones realizadas. Mediante esta práctica el personal técnico de la Comisión está en mejor posibilidad de precisar su conocimiento sobre los proyectos y, de este modo, dispone de un mayor número de elementos de juicio para apreciar la bondad de los distintos proyectos.

Para complementar el conocimiento de las obras públicas en proceso de ejecución, la Comisión ha venido formando un inventario de esas obras en el que se consignan datos básicos de las obras, como localización del proyecto, fecha de iniciación y fecha probable de terminación, costo total de la obra, cantidades invertidas, calendario de inversiones, origen de los recursos financieros, beneficios esperados y otros datos de semejante importancia. Este inventario permitirá tener no sólo un conocimiento detallado de las obras en proceso de ejecución y de este modo constituir un auxiliar valioso en la formulación de los programas anuales de inversiones, sino que, además, puede en todo momento ser un instrumento para considerar la ejecución de obras nuevas en función de proyectos en ejecución, mejorar el control y vigilancia de las obras en proceso, así como obtener un mayor grado de coordinación de las inversiones realizadas.

Como elementos auxiliares en la formulación de los programas anuales de inversión pública, la Comisión ha tenido como preocupación permanente llevar a cabo investigaciones que le permitan tener un conocimiento satisfactorio del comportamiento

de los distintos factores determinantes de la actividad económica. Estos estudios norman las recomendaciones en cuanto a los niveles convenientes de inversión pública compatibles con la estabilidad monetaria y cambiaria y la disponibilidad de recursos financieros y técnicos para inversión. En estas investigaciones, la Comisión ha contado con la valiosa cooperación de funcionarios de otras dependencias del Gobierno, principalmente de las Secretarías de Hacienda y Economía, Banco de México y Nacional Financiera. Igualmente se ha tenido marcado interés en realizar estudios generales sobre temas que obviamente están ligados a la inversión pública, por ejemplo, el papel de la inversión pública en el desarrollo económico, relaciones entre la inversión pública y privada, la inversión pública y la balanza de pagos, distribución geográfica de las inversiones y otros estudios de naturaleza semejante que han permitido mejorar el conocimiento del gasto público en inversión y, como ya se apuntó, han sido instrumentos valiosos la elaboración de los programas de inversiones del sector público.

En tanto que las inversiones gubernamentales continúen constituyendo un elemento de singular importancia para acelerar el desenvolvimiento económico y social de nuestro país, será recomendable utilizar todos aquellos medios que permitan el aprovechamiento óptimo de los limitados recursos de inversión y la orientación de las inversiones hacia los sectores que son determinantes para alentar el progreso de la economía nacional. Desde que inició sus actividades, la Comisión de Inversiones ha dirigido sus labores a lograr estos fines; sin embargo, es preciso reconocer que los esfuerzos de este organismo hubieran tenido alcance limitado de no haber contado en todo momento con la estrecha cooperación y amplia comprensión de su labor por parte no sólo de las autoridades hacendarias y monetarias, sino, en general, de todas las dependencias que forman el sector público y de cuyas inversiones dependen en gran medida las posibilidades de mejorar las oportunidades de progreso de amplios sectores de la población.

COMISIÓN DE INVERSIONES

DIAGRAMA FUNCIONAL

RAP 17, diciembre de 1964

PLANEACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Ernestina Vidal

1.- Generalidades.

Existe una reacción estrecha entre los objetivos y las políticas de una empresa, los primeros son el fin, y las segundas son el marco que fija la acción. Para fines de nuestro análisis, se entiende por política, el conjunto de reglas de conducta y la determinación que guía las actividades de toda empresa hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Con base en la política se toman las decisiones y se elaboran los planes operativos (administrativos) para lograr la realización de los objetivos.

La formulación de política es la selección de los métodos de acción, o sea, que la política da los principios fundamentales sobre los cuales se basa la acción (que es la administración) y constituye el marco básico para la planeación.

En virtud de que la política depende de varios factores subjetivos que influyen en su determinación, puede haber diversas opiniones sobre cómo satisfacer determinado objetivo social, por lo cual surgen controversias y distintas alternativas.

En el campo público, estas diferentes ideologías se unen en los partidos políticos, los cuales pueden sustentar distintas soluciones para un mismo problema u objetivo social. Se inician así las controversias públicas y cada partido va adoptando sus propias tesis fundamentales.

Opinan algunos autores, que las políticas públicas son, o deben ser, la esencia de los desacuerdos de los partidos políticos; proponentes y oponentes hacen grandes esfuerzos para obtener apoyo para o contra determinadas actividades gubernamentales.

Uno de los temas que más controversias suscita es el grado de intervención estatal que debe existir para alcanzar los objetivos sociales. Dichas controversias nacen según las distintas concepciones que se tienen de las funciones del Estado y así encontramos que grupos con intereses especiales están constantemente llamando la atención acerca de lo que llaman interferencia gubernamental. Estas voces de alerta frecuentemente hacen referencia a la vida que se llevaba cuando las actividades del gobierno estaban restringidas al mínimo, pero se olvidan de mencionar las dificultades inherentes a la vida primitiva. Lo que se invierte en mantener el servicio de sanidad provoca una serie de lamentos, pero se olvidan de los desastres de la fiebre palúdica y de la difteria; el impuesto sobre la

gasolina se considera una carga pesada que dicta el gobierno, pero las carreteras pavimentadas se juzgan imprescindibles.

La poca o mucha intervención de un gobierno está sujeta a los patrones culturales, sociales y económicos que son diferentes en cada país; por lo tanto conviene buscar medios de entendimiento que permitan a la empresa privada su actuación complementaria, procurando un equilibrio y delimitación de campos y actividades con el sector público y tratando de evitar lagunas y conflictos.

Las determinaciones políticas, como marco de acción y como medio de adaptación a los cambios sociales que acontecen en todo país, son también dinámicas. Dichas determinaciones a la vez que crean problemas, demandan soluciones administrativas para establecer cuándo y cómo esas políticas se ponen juntas bajo una dirección central, para que ésta las estudie y adapte a través de la acción.

En realidad, la política debe ser el arte de promover la armonía; sobre todo una vez que ha vencido un partido los comicios electorales, no hay por qué empeñarse en continuar explotando los argumentos utilizados en la campaña electoral.

Existen dos elementos de síntesis sociales que se explotan con demasiada frecuencia en los programas políticos, estos son las obras públicas y las instituciones político-administrativas.

Sin embargo, las obras por una parte constituyen un objetivo limitado, pues en cuanto se realizan dejan de ser objetivos y es necesario continuar produciendo nuevas obras y nuevos servicios; por otra parte, cada obra realizada se convierte en una región más de gastos crecientes para su mantenimiento y amortización, disminuyendo así los recursos necesarios para emprender nuevas obras.

Pero, cuando las obras forman parte de un programa coordinado se convierten en un medio y no en un fin en sí mismas; es decir, que se explican en función de un objetivo que es el desarrollo de una región, servicio, etc., y entonces el pueblo lo entiende y adquiere confianza a medida que va palpando el progreso, de manera que se manifiesta en una opinión favorable hacia las metas del gobierno.

Como los grupos de oposición siempre tienden a desacreditar las obras realizadas, haciendo énfasis en lo que falta por hacer, es aquí donde se inicia el papel de las instituciones. Es indispensable institucionalizar la política y en especial la política administrativa, fijando las ideas en instrumentos legales y en unidades de organización. Ahora que, por otra parte, es conveniente considerar, que no es recomendable hacer, cambios frecuentes en la estructura administrativa del gobierno sólo por afán de perfeccionar, pues esto es motivo de severas críticas y desacredita y debilita las reformas que sí son necesarias llegado el momento de implantarlas.

Las reformas a la estructura administrativa al igual que las obras públicas antes aludidas, deben de corresponder a un programa que a su vez forme parte de un plan general para encontrar justificación plena; es decir, que constituyen una parte importante del proceso de planeación.

Es en esta forma que toman cuerpo las doctrinas políticas que pueden mostrar metas concretas a la vez que comprensibles a las masas.

En los países latinoamericanos, la planeación en su fase inicial generalmente no provoca mayores discusiones en cuanto a sus metas, pues éstas son prácticamente obvias. Aumentar las oportunidades de empleo, industrializar, sanear, conservar los recursos naturales y obtener su mejor aprovechamiento, eliminar el desequilibrio entre ministerios pobres y organismos autónomos ricos, procurar fondos para cosas urgentes y evitar el despilfarro en otras, etc., son problemas que se presentan constantemente.

Pero estos objetivos que pueden considerarse como básicos, requieren conocimiento profundo de los problemas y un cúmulo de detalles para convertirse en acción. Sin embargo, las principales barreras se encuentran en el propio marco de organización de los gobiernos.

Si a esto se agrega la enorme complejidad de las labores del gobierno y la necesidad de resolver los problemas diarios, se comprende lo difícil que resulta llevar a cabo el proceso de la planeación sin una preparación adecuada y sin contar con los órganos de estado mayor del gobierno que determinen los objetivos del desarrollo.

Tienen, sin duda, una importancia extraordinaria las instituciones administrativas, las cuales deben mantener vigentes los principios de gobierno y los objetivos administrativos, prever anticipadamente las situaciones y coordinar éstas con el conjunto.

Así pues, es necesario adaptar la administración a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico.

Es muy frecuente ver que dicho desarrollo se ve obstaculizado por legislaciones y estructuras que ya no corresponden a la época presente, o bien, porque han sido trasplantados de otros países en donde las condiciones jurídicas y sociales son distintas, o también porque se han superpuesto leyes y decretos en diferentes épocas, anulando sólo parcialmente la legislación anterior.

Ante este estado de cosas, la estructura administrativa no puede ser menos que complicada, ya que una misma atribución está asignada a varias dependencias o fragmentada, lo cual provoca duplicación de labores e interferencias en el desarrollo diario de las mismas.

La Administración Pública ha ido creciendo en los últimos años en número de atribuciones y en organismos, pero en lo que a eficiencia se refiere, está todavía en desventaja con la empresa privada, lo cual revela un problema grave de falta de orden.

Lo anterior puede explicarse considerando que por una parte las innovaciones técnicas y por la otra la necesidad de reducir costos, motivado por la competencia, hace que la empresa privada pugne por aumentar su eficiencia, mientras que en la Administración Pública, las innovaciones técnicas que pueden aplicarse son adoptadas con bastante lentitud, la lucha por ganar mercados no existe y, la reducción de costos aún cuando es sumamente deseable, no tiene el mismo carácter apremiante. Sin embargo, cada día es más urgente el eficaz desempeño de las atribuciones encargadas al Estado para estimular el desarrollo económico con el aprovechamiento óptimo de sus recursos y el tratar de mejorar los niveles alcanzados a la fecha requiere el reconocimiento de los mismos objetivos, tanto por parte del sector público como del privado.

El instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que puedan hacerse a favor del desarrollo, es la Administración Pública y el instrumento de éste, la planeación.

Las constituciones políticas señalan las metas y las legislaciones fijan las atribuciones, pero la ejecución, la actividad misma, requiere un orden en los objetivos, que son la planeación, y un orden en los esquemas de trabajo, que es la organización.

A través de las distintas organizaciones internacionales se ha hecho hincapié y en ocasiones recomendaciones específicas acerca de la necesidad de mejorar la administración de los países latinoamericanos mediante una mejor estructuración y son muchos los intentos que se han hecho de crear organismos especiales de planeación. Sin embargo, los resultados han sido lentos y poco alentadores debido principalmente, a la falta de coordinación entre los organismos planeadores y los encargados de la ejecución. Pese a los buenos pro sitos expresados en la legislación, no hay coincidencia en la ejecución.

El problema radica en la estructura social y política de cada país puesto que la administración es sólo parte y expresión de la vida social, por lo este problema sólo se podrá resolver elevando considerablemente el nivel cultural con lo cual se sentarían nuevas bases para una mejor estructura política y social.

En lo que toca a la administración, el problema es, primordialmente, implantación y adaptación y es necesario que la actitud del gobierno sea cautelosa en cuanto a la prioridad de los proyectos de gastos y a las reformas administrativas.

La creación prematura de ciertos tipos de organización puede hacer que éstos queden aislados y disminuir o anular su efecto dentro del aparato administrativo, de tal manera que lo ganado en tiempo se perdería en largos esfuerzos de implantación y adaptación.

Por eso, antes de proponerse reformas estructurales de gran envergadura es preferible hacer una cuidadosa revisión de la estructura existente y ver hasta qué punto se ha utilizado debidamente, o cuáles han sido las causas de sus fallas.

2.- Requisitos.

A continuación se enumeran cinco requisitos que se consideran básicos para poder llevar a cabo la planeación en la administración tomando en cuenta que el planeamiento debe anteceder a toda acción. El planteamiento y la acción son partes separadas de la misma tarea, pues no es posible realizar un trabajo en forma efectiva si no contiene ambos aspectos, y desde luego no tendría sentido planear únicamente.

a) El primer requisito que debe llenarse para una planeación administrativa u operativa -como la llama Wilburg Jiménez Castro-, es la investigación de los hechos para conocer la situación existente.

La planeación en su etapa preparatoria se logra a través de estadísticas, investigación e información reciente. La obtención de estadísticas y la realización de estudios preliminares son actividades básicas sobre las cuales se van a normar los planes por desarrollar. Además, por su naturaleza misma, los programas son estimaciones y deben revisarse periódicamente.

La investigación constituye la base científica de todas las disciplinas y en el campo administrativo debe tener una aplicación frecuente, dada la naturaleza de las empresas que obliga a actuar, contando con hechos concretos que no pueden conocerse a *priori*, ni permiten generalizaciones.

Además de las técnicas estadísticas y estudios económicos usuales, existen métodos especiales de análisis o investigación administrativa con características particulares que son objeto de especialización.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, análisis, definición y medición.

En un ordenamiento lógico la investigación es la etapa inicial para la previsión, la planificación, la organización, etc., de actividades, pero es a su vez el punto de relación con el último proceso administrativo, el del control, éste sirve a aquél como orientación de lo que debe investigarse para corregir las actividades administrativas que lo ameriten.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, legal, económico y social y por eso la investigación como proceso de recopilación de datos es vital.

b) Un segundo requisito especialmente importante para la empresa pública, es el apoyo del pueblo para los planes.

Dentro del proceso de formación de la política, es muy importante la opinión pública, pues a través de ella, los responsables de determinar las formas y medios de alcanzar los objetivos sociales, tienen un valioso exponente orientador de sus actividades.

Esa opinión pública será quien juzgue sus actuaciones y la que preste o niegue apoyo a la empresa pública, pues "desde el punto de vista político, lo más importante no es lo que un ciudadano piense, sino hasta dónde él llegará para que su opinión se haga efectiva".

Según Woodrow Wilson, la opinión pública es un "monarca público", queriendo expresar que en una democracia ella es quien manda; sin embargo, reconoce que no siempre está bien orientada esa opinión pública para ejercer su mandato, por lo cual se hace necesario que la clase administrativa esté mejor preparada y pueda ayudar así a la orientación de la opinión pública.

La base fundamental sobre la que se desarrolla la opinión pública, es el resultado de creencias, tradiciones, actitudes mentales, prejuicios, supersticiones, etc., con las cuales las personas entran en contacto desde su primera infancia y que inconscientemente llegan a convertirse en hábitos.

Uno de los aspectos más importantes con relación a esa opinión pública es determinar la influencia que pueden ejercer las creencias y tradiciones del grupo social que los origina, encauza y manifiesta, y las reacciones que como consecuencia se pueden producir. Muchas veces, de esa influencia pueden surgir profundas convicciones que tendrían un peso decisivo aún cuando el número que las sustente no sea muy grande, pero sí activo y fanático.

La formación de la opinión está influida en el sector público por los líderes de grupos de interés y de presión, y por las relaciones públicas, a través de prensa, radio, televisión, etc.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para toda empresa estatal contar con una opinión favorable a sus tareas, pues han sido muchos los casos en que no se ha llevado a cabo un proyecto por falta de apoyo popular; es por eso que hay necesidad de conocer esos grupos de presión tales como las cámaras, colegios profesionales, asociaciones cívicas, sindicatos, etc. y estar en contacto estrecho dándoles incluso, participación desde las fases iniciales.

Puede ser que el mismo personal que participa en el proyecto se constituya en opinión pública desfavorable, o influya para que ésta se deforme, debido a que desconoce algunos de los aspectos de la empresa a la cual sirve. Por lo tanto la labor de relaciones públicas debe empezar internamente en la misma empresa para no obstaculizar sus actividades.

c) La planeación debe llenar también el requisito de la legitimidad, es decir, que si un plan no obedece a objetivos válidos y socialmente aceptados, corre el peligro de carecer de continuidad y quizá se haga utópico.

d) Como cuarto requisito, deben establecerse los medios administrativos para lograr la colaboración del personal, para que funcionarios y empleados puedan participar desde el principio en la elaboración de los planes. Es un hecho reconocido que mientras mayor ingerencia y conocimientos tenga el personal en una labor, mejor y más cooperación le prestará.

Por otra parte, la nueva tendencia en ciertos tipos de trabajo es la labor de conjunto, de equipo, que es lo que se necesita en la planeación administrativa, ya que abarca diversos aspectos e incluye diferentes niveles jerárquicos y operativos.

En realidad, la planeación y la ejecución se desarrollan en todos los niveles administrativos, variando únicamente el grado según la jerarquía y la clase de actividades, pues en los niveles inferiores la ejecución predomina, en tanto que en los superiores, la planeación es la que prevalece.

e) Como quinto y último requisito, está el carácter profesional de la planeación.

Dada la tendencia actual hacia la especialización, cada vez más se utilizan los servicios de distintos profesionistas, lo cual se considera deseable, pues mientras más se amplíe el ámbito intelectual de la planeación y de las otras fases administrativas, mayor eficiencia podrá lograrse en la adecuada organización de los recursos con que se cuenta. Además, tomando en consideración que el hablar de planeación implica articular toda la participación del gobierno en la evolución de la sociedad hacia niveles más elevados, esta tarea exige consideraciones filosóficas, científicas, políticas, económicas, antropológicas, sociológicas y psicológicas, por lo cual siempre hará falta un alto grado de complementación de especialidades en el trabajo cooperativo de los planeadores.

De acuerdo con lo expresado en las páginas anteriores, se ve que el enfoque que desea darse a la planeación administrativa, es el de un proceso complementario de la planeación económica, o sea, la adaptación de la administración tanto en su estructura como en su funcionamiento, a las necesidades de una política de desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere a ciertas condiciones que se deben reunir para poder llevar a cabo la planeación, tales como el marco institucional y cierta estructura económica y política, se puede afirmar, coincidiendo con J. Tinbergen, que para tener un desarrollo continuado, una economía debe poseer ciertas características básicas, entre las cuales figura un mínimo de seguridad y estabilidad, tanto en general como en particular, respecto a los problemas económicos. Debe haber alguna actuación o actividad gubernamental del tipo que generalmente se considera esencial para una situación ordenada, como el

mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y de la propiedad. Debe haber también un mínimo de instrumentos de política económica a la disposición del gobierno que se deben utilizar en forma adecuada.

3.- Principios.

Independientemente de las controversias respecto al grado y forma deseables de intervención gubernamental, se considera que la formulación sistemática de los programas del gobierno tiene una significación valiosa porque destaca la importancia de la programación racional y sistemática como una parte esencial de la administración; señala que deben considerarse todos los elementos de juicio y los diversos aspectos del problema, de tal manera que éste sea global, pero sin perder de vista cada parte, a fin de ver su participación en el conjunto y así se llegue a la planeación integral de la actividad del gobierno. También expone la necesidad de entrelazar las decisiones relativas al programa de cada subdivisión del gobierno y de todo el programa global.

a) Principio de la inherencia.

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno y es parte inherente de la administración, ya que ésta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador, que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

De aquí que es necesario, que en cada nivel y sector de la administración se efectúe el proceso de planeación en forma continua, ya que no es posible que éste se detenga como tampoco se detiene la sociedad en su evolución por lenta que ésta sea.

Así pues, si el gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever los resultados y el impacto sobre las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

b) Principio de la universalidad.

La planeación debe abarcar todas las fases de la administración porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, éstos quedan desarticulados y sin una orientación lo cual puede producir resultados negativos, o bien llevar el plan al fracaso.

Por ejemplo, cuando se trata de decisiones del gobierno sobre la construcción de viviendas populares, la reglamentación de zonas, o algunos otros aspectos de urbanismo, no es posible ignorar la relación que guarda con las actitudes, hábitos o preferencias de la gente, ya que no puede negarse la importancia que tienen los aspectos psicológicos, sociológicos y antropológicos en la administración.

Si ha de desarrollarse un programa de industrialización, no es suficiente calcular el capital necesario, número de empleados, estadísticas sobre el mercado de trabajo, costos y demás factores económicos, también son parte del problema las posibles repercusiones de las nuevas formas de producción en la migración, el crecimiento de grandes ciudades, las actitudes de cooperación o competencia, la capacidad del obrero para aprender nuevas técnicas, problemas de organización del trabajo y otras complicaciones de carácter psicológico y cultural.

Como dice Pedro Muñoz Amato en su obra 'Introducción a la Administración Pública', "Constantemente se llevan a cabo experimentos que van esclareciendo los efectos sobre la personalidad y la cultura de la vida en grandes centros urbanos, del trabajo en factorías de producción en masa, de la cooperación en empresas colectivas y muchas otras situaciones similares. Así se forjan nuevas formas de organización, métodos alternativos de trabajo, y condiciones psicológicas más humanas para el trabajador. Cuando un país decide industrializarse no tiene que aceptar los patrones económicos más tradicionales de otra situación cultural, sino los que mejor se adapten a la condición propia".

El principio de universalidad revela pues, que el gobierno debe tener un plan general de todas sus actividades para poder calibrar debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, etc. Las normas específicas han de derivar su validez y efectividad de aquellas de carácter más general.

c) El Principio de unidad.

Íntimamente ligado se encuentra este principio al anterior, pues es esencial en un plan que sus partes estén integradas en el conjunto y en la medida que no se cumple, se anula la planificación.

La mayoría de los planes de gobierno adolecen de falta de unidad aún cuando su aspecto formal y la ordenación de sus decisiones sean correctas. Hay planes que constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han descifrado.

En parte, esto obedece a la dificultad y complejidad de los problemas de orden social para los cuales no se han podido desarrollar métodos adecuados de pensamiento y acción. Sin embargo, aparte de este tipo de problemas hay infinidad de fallas que se deben a deficiencias técnicas, o bien, a ciertas exigencias políticas del momento.

En los países que se encuentran en las etapas iniciales de programación industrial, es frecuente observar la desarticulación aludida en las contradicciones entre el sistema impositivo y las ayudas del gobierno a la iniciativa privada. Desde luego que siempre hay conflicto entre el propósito de mayor equidad en la distribución del patrimonio colectivo y el de estimular la productividad, pero a veces se encuentran contradicciones innecesarias que obedecen más bien al hecho de que no se consideraron suficientemente las repercusiones de ciertas medidas; de tal manera que las incidencias de los impuestos

lejos de adaptarse a los planes de fomento económico, desalientan el ahorro y las inversiones. Concretamente es el caso de los impuestos a las exportaciones y en especial el de la minería.

d) Principio de previsión.
El principio de previsión entraña la idea de anticipación, pues no obedece a actos repentinos o improvisaciones, sino que se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones que se adapten a la realización de los propósitos. Dicho plazo puede variar en el número de años, pero es preferible que sea amplio para que realmente pueda haber previsión del futuro.

En cada caso deben fijarse los límites de acuerdo con las condiciones existentes en cuanto a la capacidad para prever las condiciones futuras. La estabilidad del gobierno, la existencia de un *consensus* social en favor de las decisiones fundamentales, la eficiencia en la obtención de datos y en la formulación de programas, la probabilidad de evolución social sin cambios violentos, son factores a favor de la planeación a largo plazo. Sin embargo, aún tratándose de situaciones de mayor variabilidad, es indispensable que el sistema político interprete el rumbo de la sociedad y oriente de manera correspondiente la participación del gobierno.

Por esto el plazo presupuestal de un año a que se limita la actividad gubernamental en muchos países, no puede considerarse como planeación, ya que en un período tan corto no es posible ni orientar ni interpretar las tendencias sociales.

Ahora bien, considerando que la característica fundamental del presupuesto es la que lo define como un programa expresado en términos financieros, éste constituye una fase de la planeación, pero no es el principal recurso de orientación programática, sino que debe ser gobernado por planes de más amplio alcance que incluyan todas las fases del programa y cubran un lapso más bien largo.

Desde luego el presupuesto es un instrumento útil de programación al concretar en unidades monetarias su plan de acción y al revisarse periódicamente su desarrollo. Así pues, hay que aprovechar su utilidad para convertirlo en un programa a corto plazo, pero formando parte de un plan más amplio, o si se requiere, como una subdivisión del plan general.

El hecho de que la planeación implica generalmente un plazo largo, no significa que una vez formulados los proyectos se suspenda el proceso de programación, ya que éste debe ser continuo tomando en cuenta lo dinámico de la vida humana así como la insuficiencia de los métodos disponibles para analizar y encauzar los procesos sociales, en forma definitiva sin ningún cambio.

En algunos países se sigue la práctica de formular un plan económico de largo plazo de 5 ó 6 años, que se revisa anualmente, añadiéndose cada vez un año más de programación, de tal manera que aún manteniendo los lineamientos del programa general se incorporan los cambios necesarios según las circunstancias.

La función de planear debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración y deben participar todos ellos en su proceso; pues aún en un sistema de fuerte centralización política como el de la U.R.S.S., se ha demostrado la validez de esta afirmación.

Desde el principio se creó una compleja red de comunicaciones entre el Gosplan, como organismo central, y las comisiones de las repúblicas, las regionales, las provinciales, las de distrito, las de ciudades y las departamentales, llegando hasta las subdivisiones más subordinadas de las unidades de producción.

Lo anterior se corrobora con la siguiente cita de Alexander Baykov: "Así pues, desde el principio, el plan de Estado, y el sistema de planificación fueron construidos de tal forma que combinaran la administración centralizada con órganos de planificación descentralizados". Incluso en su última etapa de desarrollo la red soviética de instituciones de planificación puede ser calificada de pluralista. Pues a pesar de la estricta jerarquía que existe en la organización estructural, tanto la red de planificación general como la departamental, están hasta cierto punto descentralizadas. La experiencia mostró que la planificación no es un mecanismo autónomo de relojería que pueda funcionar automáticamente una vez establecidas sus relaciones y proporciones, sino que se asemejan más bien a un organismo creador viviente en el que los órganos de planificación deben estar en contacto permanente con todos los tejidos vivientes que constituyen el organismo de la economía nacional.

Lo anterior es tanto o más válido tratándose de sistemas menos centralistas; sin embargo, en estos sistemas se lleva a cabo con frecuencia una excesiva centralización dentro de la rama ejecutiva del gobierno, a pesar de que la organización nominal se base en el liberalismo y la democracia, lo cual constituye una falla de suma importancia en la formulación de programas.

El principio de participación general está adquiriendo cada vez mayor apoyo tanto en lo teórico como en lo práctico y como ejemplos pueden citarse el caso del Informe de la Misión Currie, respecto a la reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia; el del Servicio de Administración Pública sobre el Gobierno de El Salvador; y el de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, como la administración es principalmente discrecionalidad, hay que orientar las facultades discrecionales para que se ejerzan coordinadamente hacia la consecución de los propósitos comunes y el mejor medio será mantener a los colaboradores

compenetrados del programa, ya que nada iguala en eficacia a las condiciones subjetivas de entendimiento, aceptación y lealtad que se logran cuando todos los miembros de un grupo cooperativo participen en la formulación del programa; aún cuando a veces la aportación individual sea de poca consideración, el espíritu colectivo es de suma importancia.

4.- Localización del Órgano de Planeación y Características del Aparato Administrativo.

Para formular y aplicar programas de desarrollo económico, los trabajos de adaptación e implantación de la estructura administrativa puede presentarse más fácilmente partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, que tratando de hacer reformas radicales de organización y métodos administrativos, aún cuando es frecuente la necesidad de hacer un reajuste total.

Por tanto, puede ser preferible graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, pese a lo atractivo que parezcan modelos más avanzados de los países, pues la creación prematura de cierto tipo de dependencia puede dejarlos aislados y disminuir su efecto dentro del aparato administrativo por los esfuerzos prolongados de implantación y aceptación, tanto por parte del público romo del resto de la Administración

De todos modos, como se dijo anteriormente, siempre será conveniente analizar qué tan bien se están utilizando los instrumentos existentes, y si concuerdan los proyectos de organización con otros factores

Dadas las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos que confrontan problemas similares en mayor o menor grado, es conveniente examinar las ventajas de un órgano central de planeación colocado en distintos niveles de la estructura administrativa.

Dichos órganos sectoriales deben ser creados como respuesta a auténticas necesidades del trabajo, así como de la especialización. Efectivamente, las experiencias en algunos países demuestran que la planeación no sólo se lleva a cabo cuando se han creado los órganos para tal efecto, sino que es necesario planear, la ejecución, para lo cual deben de existir normas y la costumbre de programas. Provistas de los instrumentos adecuados, perfectamente unidas entre sí, e íntimamente ligadas a los organismos ejecutivos, las unidades de planeación podrán rendir los frutos deseados; pero, se requiere además, una armoniosa relación entre la previsión y la ejecución, que es característica de las estructuras gubernamentales más avanzadas.

La programación sectorial hecha en el órgano central, tiene como ventaja principal que en forma automática se conforma a los objetivos globales; además, se sigue una técnica uniforme que permite más fácilmente la unión de planes y reajustes anuales. Sin embargo, esto presenta dos dificultades de importancia, la primera, es que requiere un personal

numeroso no recomendable para un órgano de estado mayor, porque trae aparejados problemas administrativos que distraen la atención de los planeadores. La segunda, es la resistencia que generalmente presentan los ministerios y organismos descentralizados para aceptar planes que provienen de una dependencia, que aún cuando es de estado mayor, la consideran de una jerarquía menor. Esto presenta problemas de coordinación y de relaciones públicas que no son fáciles de solucionar.

La otra alternativa sería la de dispersar la planeación, o sea, hacer la planeación en los niveles ejecutivos correspondientes; es decir que había una especialización de las actividades en cada uno de los ministerios, como en el caso de la planeación de agricultura, se llevaría a cabo en la dependencia respectiva.

Ello forma de planeación aún cuando aparentemente tendría la ventaja de usar al máximo los recursos humanos y técnicos de "línea", dando además la sensación de iniciativa a cada dependencia, presenta algunos inconvenientes que son los siguientes: en primer lugar, la asignación de funciones a las dependencias ejecutivas incluyendo a los organismos descentralizados, no es lo suficientemente precisa y como se dijo en páginas anteriores son frecuentes las duplicaciones y por tanto la invasión de funciones, de tal manera que resultaría sumamente difícil definir qué parte de la planeación le correspondería a cada dependencia, así como la prioridad de los proyectos.

En segundo término, las dependencias ejecutivas tienden a olvidarse de los objetivos globales y se dejan absorber por el trabajo diario, llegando a veces a olvidarse del proyecto original que queda total o parcialmente anulado.

En tercer lugar, las soluciones que se determinan son limitadas en cuanto a que sólo son de la especialidad del sector y por tanto estrechas y poco informadas de los adelantos de otras técnicas y campos de acción.

De lo anterior, podría deducirse que se está rechazando todo intento de desarrollar planes parciales; sin embargo existen casos típicos de esta clase de planes; tal es el caso de la energía eléctrica, que abarca más de la simple producción de electricidad. El desarrollo de la energía es de los que ha gozado de un éxito relativamente mayor, pues tiene la ventaja de poderse plasmar en realizaciones tangibles; además, tiene el beneficio de que casi siempre llena necesidades acumuladas que le garantizan una rentabilidad inmediata. Aparte, es un paso indispensable hacia la industrialización. Como ejemplo de planes de electrificación, están los logrados por México a través de la Comisión Federal de Electricidad, y el de Chile a través de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A.

Cuando se habla de órganos centrales de planeación, puede pensarse que también existen otros órganos planeadores y que a los primeros les está reservada la planeación global o general, mientras que a los segundos les corresponde la planeación sectorial y

la regional. Sin embargo, ningún órgano central de planeación se limita exclusivamente a trazar lineamientos generales y en muchos casos se reservan sectores básicos como puede ser el de ferrocarriles o el de energía eléctrica. Esto constituye frecuentemente un fuerte motivo de fricción y la recomendación de fórmulas generales de organización es un tanto aventurada.

No obstante, se observa que mientras más desarrollado en su técnica y en su tradición administrativa sea un país, mejor puede aprovechar los recursos de planeación existentes, y de menor tamaño y atribuciones será el órgano central de planeación. Por el contrario, entre menos desarrollada o impreparada sea la administración, mayores tendrán que ser las funciones del órgano central, especialmente en la fase inicial.

Por ejemplo, hay países en los que el órgano central necesita realizar directamente la recolección de estadísticas, cosa que desde el punto de vista administrativo es indebida. Con esto se llega a la conclusión de que en tanto no existan buenas técnicas y condiciones favorables en los sectores de la administración, los intentos de planeación no pasan de ser una serie de proyectos y sin un criterio respecto a prioridad.

Para comprender mejor el papel que toca desempeñar al gobierno, es necesario destacar dos puntos fundamentales; uno es el relativo a la coordinación de todos los organismos interesados y, el otro, el de la labor específica que corresponde desempeñar a cada uno de esos organismos.

Por lo que se refiere a la coordinación, hay que considerar la independencia de criterio con que generalmente actúan los organismos públicos y que los planes deben abarcar varios sectores de la economía; por tanto, es necesario la existencia de un cuerpo coordinador central. Este cuerpo coordinador debe tener a su cargo dos atribuciones principales: transmitir las directivas o codo organismo y controlar la realización de las obras.

Se considera que las atribuciones mencionadas deben quedar en el mismo cuerpo independientemente de su ubicación, pues esto último dependerá de la estructura administrativa y de los factores políticos de cada país.

Al quedar dichas atribuciones en una misma unidad, se obtiene de inmediato la información necesaria que permitirá hacer la revisión y los ajustes a los planes conforme al desarrollo de los mismos y al cambio de circunstancias, pues la planeación como se dijo antes, debe ser continua, conformándose a la dinámica de la sociedad.

En algunos países, los planes han surgido de los propios ministerios, pero de todos modos hace falta llevar a cabo una revisión por un órgano central que aprovechando los esfuerzos de "línea", coordine los proyectos entre sí, Como ejemplo, se puede citar el urbanismo, que en varios países ha logrado continuidad y el desarrollo de técnicas propias. En cuanto

a bienestar, cada vez se han logrado técnicas más refinadas. En obras públicas, aún cuando no es fácil considerar en forma conjunta todos los sectores, tales como construcción, irrigación, carreteras, puertos, etc., precisamente por la falta de un enfoque global, se tiene el ejemplo de Chile, en el cual se habían venido haciendo las obras públicas conforme a las disposiciones contenidas en la ley presupuestaria y en leyes especiales, hasta el año de 1955 que se formuló el primer plan quinquenal de obras públicas. En este plan, se formulan consideraciones en cuanto a recursos naturales, potencial humano, disponibilidades financieras y factores políticos, y se reconoce de antemano que no se tratan todos los aspectos que sería deseable.

Desde luego, este plan no formó parte de la programación global de la Corporación de Fomento, organismo al cual se ha confiado la planeación general para el desarrollo económico del país, pues se hizo con el propósito de utilizar las construcciones de obras públicas en forma sistemática y coordinada y fue menester que las diferentes Direcciones dependientes del Ministerio de Obras Públicas, constituyesen un conjunto armónico en su elaboración y en su ejecución. El plan quinquenal de obras públicas fue estudiado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, tomando como base fundamental a su vez los planes quinquenales preparados por las Direcciones de Arquitectura, Vialidad, Obras Ferroviarias, Obras Portuarias, Obras Sanitarias, Riego y Pavimentación Urbana.

Es interesante señalar, que el método de ejecución previsto en el decreto que promulga el plan, se debe ajustar en sus características fundamentales, al observado para su elaboración, o sea, que cada una de las Direcciones participantes en la formulación, en lo relativo a sus funciones, le corresponde llevar el control de la ejecución de dicha parte, para lo cual debe formular informes al ministerio cada cuatro meses.

De lo dicho se desprende la conclusión general, de que la mayoría de los países latinoamericanos, aún cuando reconocen la necesidad de planear el desarrollo, afrontan una serie de problemas administrativos que obstaculizan la realización de los fines del desarrollo, pese a lo bien formulados y lógicos que parezcan los planes.

A continuación se presentan las principales fallas para poder llevar a cabo el proceso de planeación y que en términos generales son comunes a todos los países latinoamericanos:

1. Falta de estadísticas adecuadas.
2. Defectuosa división del trabajo entre la dependencia del presupuesto y los sistemas fiscales atrasados, confusos y complejos.
3. Insuficiencia de la legislación y falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar instrumentos legislativos.
4. La concurrencia desordenada de varios organismos con atribuciones iguales o íntimamente relacionadas.

5. Los problemas que se derivan de diferencias regionales, o de la lejanía de la capital.
6. Incomprensión y resistencia de los órganos superiores, de los órganicos paralelos y de los órganos subalternos, a los cambios y mejoras.
7. La falta de personal competente y por ende dificultad para aplicar principios de organización, tales como la delegación de autoridad, coordinación mediante juntas y reuniones, etc.
8. Los anacronismos y contradicciones de la estructura administrativa, pública y privada.
9. La falta de experiencia en el funcionamiento central de planeación todo el sistema de programación.
10. Los intereses creados en el sector privado nacional y extranjero.
11. La destrucción de lo que se considera realizado, causada por la falta de continuidad de los programas y la falta de conservación de las obras y equipos.

De los problemas mencionados, unos son de tipo organizativo y otros de tipo directivo. Para los técnicos es más fácil conseguir resultados relativamente rápidos en los organizativos que en los directivos, pues en éstos, la labor se dificulta porque requiere cambiar la actitud de los funcionarios de más alta jerarquía, que son los que toman las decisiones finales. Es precisamente en estas decisiones en donde se determina que los planes sean o no cumplidos.

Las modificaciones estructurales y de sistema siendo más objetivas que subjetivas, pueden llevarse a la práctica con menos problemas, porque no afectan tanto a los intereses y al modo de trabajar del personal directivo. Tal es caso de las economías que se logran mecanizando la contabilidad y las reducciones que pueden hacerse de personal de menor categoría. Pero, los resultados que se obtienen con simple organización son generalmente de poca profundidad aún cuando llamativos; por esto, los primeros intentos son dirigidos a reorganizar más que a tratar de cambiar la actitud directiva.

En todos los países hay casos evidentes que el experto puede señalar, pero que requieren decisión, y la capacidad de decisión no puede reorganizarse. A diferencia de las operaciones de mejora de la organización, las relativas a dirección raras veces dan lugar a resultados satisfactorios rápidamente logrado.

Según se vio en páginas anteriores, la posición de los órganos de planeación por sí sola, no es la determinante principal para el éxito de sus trabajos. Hay países que tienen su órgano central de planeación en la oficina del Primer Ministro con buenos resultados, tal es el caso de India; otros que también han obtenido buenos resultados, los han ubicado en el Ministerio de Hacienda, como Holanda y Noruega; esto revela que lo importante es ver cómo se adapta la solución escogida a las costumbres jurídico-administrativas del país. Si por tradición se rodea a la presidencia de órganos de estado mayor, resulta congruente que la unidad planeadora central se coloque en posición inmediata a la

presidencia como es el caso de Puerto Rico, pero, si se opta por esta solución y al mismo tiempo se deja vigente la tradición de un fuerte ministerio de finanzas, el planteamiento de conflictos no tardará en presentarse.

El solo cambio de posición de las dependencias dentro de la estructura administrativa, no cambia las relaciones estructurales, más bien tiende a confundirlas hasta un punto en que, además de presentarse un panorama confuso, se diluyen las responsabilidades y se provoca una lucha por las atribuciones.

Lo asentado puede aplicarse también a las dependencias de estadística y de presupuesto, estas dos ramas son de suma importancia puesto que proporcionan la mayor parte de los datos necesarios para planear debiendo por tanto guardar estrecha colaboración. Sin embargo, las unidades de planeación tropiezan con numerosas lagunas que dificultan e imposibilitan las proyecciones. Tratando de contrarrestar esta situación se han hecho esfuerzos para aplicar diferentes fórmulas de organización que han logrado diversos grados de éxito.

Por lo que se refiere a las estadísticas, hay una tendencia lógica hacia la centralización y a la elaboración de documentos periódicos, uniformes, los cuales han sido formulados en colaboración con cada dependencia que utiliza la estadística. Esta tendencia se ha juzgado favorable para perfeccionar las relaciones con el órgano de planeación. Al mismo tiempo, los nuevos medios mecánicos y electrónicos de computación, aumentan las posibilidades de centralización, y mientras mayor rapidez y eficacia tengan, más arriba de la pirámide administrativa puede hacerse la concentración.

Independientemente de la colocación de la Dirección de Estadística, siempre será conveniente revisar su estructura y los contactos que se establezcan con el órgano de planeación y con las dependencias de "línea", para tomar en cuenta dos factores cuya confusión es fuente de ineficiencia: la planeación y la administración de la estadística, muy diferentes entre sí.

La rígida colaboración que deben guardar la estadística y la planeación no significa que el órgano planeador no obtenga determinada clase de información por su cuenta y aún la preparación y revisión de series que de ordinario no mantienen al día las direcciones de estadística o los bancos centrales, pero que son fundamentales para los fines de planeación y a los de investigación científica que se emprendan como complemento a las labores de planeación. Además, los órganos planeadores deben de juzgar y valorar la calidad de los datos recibidos de otras fuentes antes de usarlos.

Algo semejante sucede con las reformas administrativas, pues es bien sabido lo ligado que se halla el éxito de un programa económico gubernamental con la calidad de la maquinaria estatal.

Al tratar de la función de los ministerios de Hacienda en la reforma general de la Administración, conviene recordar dos aspectos teóricos de profundo efecto práctico. El primero es que la reforma administrativa, al igual que la planeación, debe ser una operación continua de readaptación de métodos, leyes y estructura al crecimiento del país y no el resultado de un solo período gubernamental. Esto da a las reformas administrativas y a las programaciones, comunidad de objetivos y un paralelismo en sus operaciones ya que las dos deben ser permanentes.

El segundo punto es la autoridad especializada que el Ministerio de Hacienda debe tener sobre todos los que desempeñen funciones hacendarias en el gobierno, dentro de cualquier órgano gubernamental. Este mando funcional no es privativo del Ministerio de Hacienda, cada dependencia gubernamental lo debe tener en su ramo por sobre las demás unidades. Un funcionario de cualquier ministerio ejerce funciones de hacienda cuando liquida, percibe o paga fondos nacionales, y en general cuando ejerce la ejecución de su presupuesto.

Los ministerios de Hacienda al igual que otros organismos públicos, sufren deterioros en sus funciones, pero la pérdida sería mayor de no ser porque tienen en sus manos el tesoro, el presupuesto y la autorización de los egresos.

La posición del Ministerio de Hacienda se debilitaría aún más, si al mismo tiempo de coexistir con el Ministerio de Economía se le segregase la oficina del presupuesto para traspasarla a la Presidencia, como en los Estados Unidos. Pero, en caso de optar por esto último, habría que mantener todas las atribuciones económicas en el Ministerio de Hacienda, o bien se continúa con el otro sistema dejando juntos el tesoro, el presupuesto y el control previo.

El cambio de estructura de los ministerios retirándoles atribuciones, implica reformas constitucionales en algunos países, por lo cual es muy conveniente examinar cuidadosamente los defectos y ver si realmente radican en la estructura de los organismos, o en la constitución real y efectiva del país antes de iniciar modificaciones sustanciales en la estructura administrativa.

RAP 16, enero-marzo de 1964

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO*

Jesús Reyes Heroles

Nuestra reunión no es para dar consignas ideológicas, sino para confrontar puntos de vista, ratificar las ideas centrales que guían nuestra acción y reexaminar, a la luz de estas ideas, algunos de los problemas fundamentales del país. Formamos un partido, no una iglesia y menos una secta. Por lo consiguiente, no existe en nuestra organización rigidez dogmática. Esto permite, dentro de la coincidencia de todos los miembros de nuestro Partido en las ideas centrales en torno a las cuales nos agrupamos, matices ideológicos, diferencias que, sin afectar la línea medular, facilitan, por la libre discusión, el enriquecimiento del ideario que nos aglutina. Porque coincidimos en lo principal, podemos discutir en lo accesorio.

El juego y la interrelación entre Estado, programa y partido es, desde cualquier ángulo que se vea, de los que más repercusiones tiene y cuyo correcto planteamiento resulta esclarecedor de las tareas a emprender.

Nuestra estructura político-jurídica es democrática y liberal. Es democrática en cuanto se funda en la idea de la soberanía popular, mediante el sufragio universal y la técnica de la representación política: en cuanto consigna la igualdad ante la ley y su consecuencia, el libre acceso a los puestos de elección popular. Es liberal el Estado mexicano, en tanto es un Estado de derecho, en que el derecho no sólo obliga al particular, sino también al Estado, y en tanto existe una esfera de acción del individuo que impone un no hacer al Estado, un detenerse, respetando ese ámbito de acción propio del individuo. Y finalmente, en la medida en que, para evitar el abuso del poder se establece la división de poderes, buscando que el poder detenga al poder.

Pero el Estado mexicano no es exclusivamente demoliberal. Por una parte, es profundamente social y, por otra, es un Estado que participa activamente en la vida económica de la nación. Conviene detenernos brevemente en aquellos aspectos en que nuestro régimen jurídico supera la estructura puramente demoliberal. En el Constituyente de 1916-17, los radicales sociales lograron la inclusión de dos preceptos constitucionales que llevaron a nuestro país al constitucionalismo social, y es interesante ver cómo en nuestro Constituyente, intuitivamente se plantea la crítica del formalismo, que hacía que los textos constitucionales se formaran nada más de dos partes: la dogmática, relativa al establecimiento de los derechos individuales, y la orgánica, que comprendía la

---

* El Instituto Nacional de Administración Pública reproduce en su órgano informativo esta conferencia sustentada el día 9 de marzo de 1963, en la Sesión de Clausura de la Primera Reunión Nacional de Programación del Partido Revolucionario Institucional, por el interés permanente que reviste el examinar la moderna concepción del Estado en el desarrollo económico.

organización de poderes. Los representantes de nuestro pueblo se preguntaron si era posible determinar cuántos títulos tenía una constitución, cuántos capítulos cada título, cuántos artículos cada capítulo y cuántos renglones cada artículo, para concluir que esto era un vacío formalismo que impedía consignar garantías sociales para nuestro pueblo en el texto constitucional y no en una ley que quedara expuesta a los vaivenes políticos del futuro.

Del constitucionalismo social derivó el intervencionismo social del Estado mexicano, que convirtió a éste en protector de las clases económicamente débiles, revisando y superando una de las partes del liberalismo. En efecto, hay dos liberalismos que han tenido carácter universal: el ético-político y el económico-social. El primero se refiere al establecimiento de las libertades espirituales y políticas del individuo: la libertad de conciencia, la libertad de manifestación de las ideas habladas o por escrito, la libertad de movimiento, la inviolabilidad de la persona y del domicilio. la libertad de reunión y asociación, y otras libertades de carácter espiritual o político, y el liberalismo económico-social, que establece la libertad de concurrencia, la libertad de competencia y la libertad de contratación. Entre ambas, entre las libertades espirituales y políticas y las económicas, se encuentra la libertad de trabajo, que, siendo en rigor una libertad espiritual -libertad de vocación-, se traduce, en algunos aspectos, en una libertad económica.

Nuestros constituyentes, al consignar el intervencionismo en materia social, vinieron a regular las llamadas libertades económicas, pensando que sólo así era posible aproximarse a la justicia social y hacer asequibles y valederas las libertades espirituales y políticas; esto es. plantearon la conveniencia de luchar contra la necesidad, pues sólo liberando al hombre de ésta, se le puede hacer auténticamente libre. Por eso, la Constitución de 1917, prohibió los frutos de una libertad de competencia irrestricta: los monopolios.

La base de este intervencionismo social y de esta superación del típico liberalismo económico, consistió en sujetar la propiedad a función social.

El intervencionismo social y las necesidades originadas por la misma vida económica del país, llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos económicos concretos. La Reforma Agraria demandó la existencia de instituciones nacionales de crédito, con funciones decisivas para la misma viabilidad de la Reforma Agraria; se fundó, además, el banco central con funciones de dirección monetaria. Hubo necesidad de intervenciones en materia de precios, así como el establecimiento de subsidios al consumo y a la producción y la política fiscal fue dejando de ser arbitrista para convertirse en un instrumento orientador de la vida económica.

Todo esto revela que en México también se cumplió la ley históricamente irrebatible, de que el intervencionismo del Estado en la vida económica y social se realizó libremente, en tanto que el abstencionismo del Estado en la vida económica fue buscado.

Al margen de esta paradoja, puede decirse que, por el camino de nuestra Revolución. México llegó a enfrentarse al problema del desarrollo económico. En efecto, si rastreamos en los orígenes de la Revolución Mexicana, nos encontramos que ésta aspiraba a la afirmación nacional, es decir, estaba imbuida de un gran nacionalismo. Buscaba, asimismo, desterrar las formas políticas que operaban en el país, anulando las libertades de los individuos y el funcionamiento democrático nacional y tenía un anhelo reivindicatorio en materia social que fácilmente se transformó en afán y voluntad de justicia social.

Todos estos objetivos conducían automáticamente a que el país se planteara su desarrollo económico. Era ingenuo pensar que bastaba repartir la riqueza para aproximarnos a la justicia social. La pobreza obligaba a seguir un camino doble, a librar la pelea en dos frentes: crear riqueza nacional y lograr una mejor distribución de ésta para acercarnos a la justicia social.

Desde esta doble perspectiva, el problema del desarrollo económico es abordado. Las ideas directrices de la Revolución Mexicana, su propósito nacionalista y de justicia social, su objetivo de consolidar y ampliar las libertades políticas, conducen inexorablemente a abordar el problema del desarrollo económico, y México, entonces, se plantea este problema y entre las aparentes alternativas que se le presentaban, opta por una.

En el siglo pasado, ciertos países, se dice, lograron su desarrollo económico espontáneamente. A más de que la historia ha hecho dudosa la posibilidad de que la capitalización de algunos de los países actualmente desarrollados se haya hecho espontáneamente, esto es, sin una actuación del Estado, la propia historia de estos países demuestra cómo ese crecimiento económico tuvo un costo que se cargó sobre aquellos sectores que menos tenían y que más sufrían.

Por consiguiente, el hipotético desarrollo económico espontáneo estaba descartado como criterio a seguir por la Revolución Mexicana. Si nosotros llegábamos al desarrollo económico como forma de lograr y extender el bienestar social, resultaba incongruente que adoptáramos criterios que suponían que el costo del desarrollo económico se cargara sobre los hombros de aquellos en cuyo beneficio queríamos realizarlo. Por tanto, escogimos el desarrollo económico deliberado. Un desarrollo económico deliberado que implicaba la intervención decisiva del Estado en la vida económica, corrigiendo los males producidos por las fuerzas económicas en su libre juego, impidiendo que se presentaran alguno de dichos males, expansionando la demanda mediante la propia inversión pública, adoptando las medidas sociales -Reforma Agraria, política de Trabajo, Seguro Social, subsidios al consumo, etc.-, que por su propio carácter proporcionaran el mercado que es el principal estímulo de un desarrollo económico. Cuidando la conservación y buena aplicación de los recursos naturales y nacionalizando industrias básicas, a fin de evitar escollos en la satisfacción de industrias secundarias o intervenciones extrañas que frenaran nuestro desarrollo económico. Haciendo inversiones en infraestructura y concurriendo con recursos públicos a ciertos renglones de inversión que por sus bajos

rendimientos económicos, a pesar de su evidente utilidad nacional no eran abordados por los capitales privados; supliendo, en fin, al capital privado en ciertas ramas necesarias para el desarrollo económico, coordinándolo en muchos casos y estimulando y alentando la inversión privada en ciertas industrias o actividades económicas.

Al desarrollo económico deliberado llegamos por los imperativos de la Revolución Mexicana. Conviene enfatizar que los grandes objetivos de la Revolución Mexicana constituyen las ideas claves, la guía de acción fundamental de quienes nos agrupamos en este Partido. Estos objetivos son tan grandes, generosos y esenciales, que se mantienen sin modificación, recurriendo, en cambio, a métodos distintos.

Los medios, los instrumentos para alcanzar la realización de estas ideas, han variado y variarán, de conformidad con las exigencias de las distintas etapas históricas del país. La misma modificación o transformación en la sociedad mexicana, obtenida por la acción revolucionaria, origina la necesidad de recurrir a nuevos instrumentos, a nuevos métodos, y la actualización de nuestras ideas claves ha dado lugar y seguir dando lugar a distintas plataformas políticas de nuestro Partido, en distintos momentos de su vida.

Los logros permiten aspirar a más logros. Un ejemplo lo ilustra: nuestra Declaración de Principios establece que el Partido luchará por encontrar un sistema que permita a los trabajadores participar en las utilidades. El presidente López Mateos encontró el sistema que nuestro Partido decía que había qué encontrar y, por tanto, este postulado en nuestra Declaración de Principios ha sido alcanzado. Otros muchos ejemplos podrían citarse.

De nuestras ideas originarias surgen ideas derivadas y éstas han variado de conformidad con las exigencias, con las demandas de la cambiante sociedad mexicana. Por eso, estamos obligados a estudiar, en los distintos momentos de nuestro proceso histórico, las características de la sociedad en que vivimos, para encontrar nuevas técnicas, nuevos instrumentos que nos permitan proseguir en la tarea de alcanzar los grandes objetivos del movimiento revolucionario mexicano. Algunos quisieran que, a este respecto seis años los dedicáramos a coser y seis a descoser. Frente a tales pretensiones, la vigencia de las ideas esenciales y la continuidad primordial de la Revolución Mexicana nos ponen a salvo. Se trata de continuidad en los aciertos; en los errores hay rectificación.

Hoy el Partido emprende una nueva tarea: preparar la elaboración de un plan de desarrollo. Un plan de desarrollo supone varias etapas: su preparación, elaboración y puesta en marcha. El Partido emprende este trabajo horizontal y verticalmente al mismo tiempo. Se trabajará en los Estados y en las regiones, acumulando material. Se trabajará igualmente en la capital de la República con los equipos adecuados. En esta primera etapa se trata de acumular información; más tarde vendrá su selección y ordenación y la coordinación de los distintos planes horizontales. Sólo quiero subrayar, a este respecto que al elaborar un plan hay que comenzar por determinar los fines que se persiguen. Estos fines nos los da

nuestro programa: desarrollo económico con bienestar social, consolidación de la nacionalidad y mantenimiento y fortalecimiento de nuestras libertades. Se trata pues, de un plan para el marco institucional, o sea, político-jurídico, de nuestro país. Se requerirá una planificación flexible que parta de un supuesto: el carácter mixto de la economía mexicana que implica la existencia de tres sectores, el público o nacionalizado, el social, formado por ejidatarios, cooperativistas y empresas de administración obrera, y el individual. Nos toca intervenir en la etapa de preparación: posteriormente vendrá la elaboración, en que ya tendrán que fijarse metas de ingreso nacional y de su distribución de inversión productiva, de inversión social, de producción por actividades, etc.

Fácil sería para el Partido que detrás de un escritorio se confeccionara un plan, sin que muchas de nuestras gentes tuvieran que dedicar lo mejor de sus energías a esta fatigante tarea. Pero un plan hecho así, sería verbocrático y autocrático. Autocrático, porque partiría de arriba hacia abajo y no como pretendemos que sea el nuestro, de abajo hacia arriba, y verbocrático, porque nuestro Partido se reduciría, entonces, a conjugar unos cuantos verbos, añadir algunos adjetivos y manejar una fría serie de cifras y estadísticas. Claro que en un plan así elaborado, se harían promesas que no se cumplirían. Se trazarían objetivos alucinantes, a sabiendas de que no estarían al alcance de nuestras manos. Se haría, pues, una estafa al pueblo de México. Como no es esto lo que queremos, sino la elaboración de un plan realista, adecuado a las circunstancias y posibilidades del país, a su marco institucional, a sus sectores y a sus auténticas necesidades, se ha celebrado esta primera Reunión y se inician, a partir de hoy, las silenciosas labores de acumular y seleccionar material.

El proceso de la Revolución Mexicana ha engendrado, como hemos dicho en otra ocasión, fuerzas nuevas que son hijas de la propia Revolución Mexicana. Son los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios, los trabajadores, los cooperativistas, los empresarios pequeños y medios que realizan su función social, invirtiendo recursos en beneficio propio y del país, la naciente y extensa clase media mexicana. Todas esas fuerzas tienen un lugar en el país, un papel que desempeñar en el desarrollo económico que perseguimos y un lugar en nuestro Partido.

A las fuerzas viejas pertenecen los latifundistas disfrazados, el que simula ser cooperativista, los que consumen sin haber producido, los que antisocialmente atesoran o especulan, los que eluden nuestra legislación social y económica, los que realizan prácticas monopolistas. Estas fuerzas no caben en nuestro Partido. Para la militancia de las fuerzas nuevas en el Partido existe un acuerdo fundamental: luchar empeñosamente, dentro de nuestras normas constitucionales, por el desarrollo económico. En esto no debe haber divergencias entre estas distintas fuerzas, pues en definitiva la suerte de todas ellas depende de que tengamos éxito en el desarrollo económico de México, y un compromiso del Partido, establecido en el punto 4, materia económica del Programa de

Acción: Favorecer la formación de capitales mexicanos para satisfacer las necesidades de inversión.

Pero la Revolución Mexicana no sólo persigue el desarrollo económico. De nada nos serviría para alcanzar nuestros objetivos sociales, un desarrollo que tuviera como resultado una mayor concentración del poder económico, que diera más a los que más tienen y menos a los que menos tienen. Optamos por el desarrollo económico deliberado y no espontáneo precisamente para evitar que la carga de nuestro crecimiento económico recayera sobre los sectores que menores ingresos perciben. Por esta razón, el Estado no sólo interviene en la promoción y fomento del desarrollo económico, sino también se ocupa de la participación que cada uno de los sectores que componen la sociedad mexicana debe tener del ingreso nacional que se genere de la distribución equitativa de la riqueza entre los distintos sectores que componen la sociedad y que coadyuvan al progreso.

Si antes decíamos que entre todos estos sectores, entre todas las fuerzas nuevas, había un acuerdo básico, o debía haberlo atendiendo a sus legítimos intereses, en contribuir al desarrollo económico, ahora debemos decir que, en lo que se refiere a la participación que cada una de éstas quiere tener del ingreso nacional, en lo que toca a la parte que a cada una de ellas debe corresponder del ingreso nacional, sí existen, y está en la naturaleza de las cosas que existan divergencias. Pero la propia Revolución nos da el método para superar estas divergencias: el cumplimiento del mandato constitucional de mantener el equilibrio entre los factores de la producción, restaurándolo cuando éste se propase, y la misma Revolución pone en manos del Estado instrumentos para intervenir, con el objetivo de regular la participación de los distintos sectores en el ingreso nacional.

Gráficamente podemos decir que las fuerzas nuevas están de acuerdo en la creación de la mayor riqueza posible y que las divergencias surgen al llegar el momento de repartirla.

Para resolver estas diferencias, existen varios métodos. En primer lugar, el Estado, dentro de las normas de la Revolución Mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos no deje de producir riqueza, pues sin ello, todos nuestros planes futuros carecerían de base; en segundo lugar, el Estado, a más de observar las imperativas normas de justicia. social que deben conducir su acción, tiene la razón fundamental de que ese mismo desarrollo, esa misma creación de riqueza, sería imposible sin la existencia de compradores, lo cual exige una política de poder adquisitivo, de dotar de poder de compra permanentemente a los grandes núcleos de la población mexicana, usando los instrumentos sociales, fiscales; y de política económica que dentro de nuestro régimen constitucional se pueden emplear.

Y es atendiendo a estos objetivos y circunstancias que está en la tónica de nuestra Revolución el no ignorar el conflicto de las clases en su afán de percibir una mayor parte del ingreso nacional, sino admitiendo este hecho, considerar que está, asimismo en

nuestras normas, la oposición, la contienda pacífica, no violenta, de las clases. La paz social no significa la no existencia de razonamientos y luchas entre las distintas clases que componen la sociedad, sino el curso pacífico y legal de estas inevitables luchas. A este principio doctrinal obedece que en el punto IX de la Declaración de Principios de nuestro Partido, el sector obrero reitere que lucha por la consecución de sus objetivos clasistas y nuestro Partido se obligue a apoyar al sector obrero en la conquista de estos objetivos, dentro de nuestras leyes.

Debe haber solidaridad de clases en proseguir el crecimiento económico; hay lucha pacífica de clases al tratarse de la distribución del ingreso nacional.

Sólo las mentes obsoletas y los cortos de vista pueden en nuestros días pensar que es posible reprimir los movimientos legítimos de las grandes mayorías, encaminados al mejoramiento social. La historia revela que la represión puede aplazar estos movimientos, pero a expensas de que ulteriormente resurjan con mayor fuerza.

El Partido Revolucionario Institucional es el Partido del desarrollo económico, y no solamente tienen un lugar en él los ejidatarios, los pequeños propietarios, los trabajadores manuales, e intelectuales, los cooperativistas, la clase media mexicana y el sector de empresarios pequeños y medianos, sino que estos sectores no tienen lugar en ningún otro partido que no sea el nuestro, si actúan congruentemente y persiguiendo sus verdaderos intereses.

¿Es posible que el sector de empresarios medio y pequeño, activo inversionista, o los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, militen en partidos que los invitan a un frente nacional, anticipándoles que inexorablemente están condenados a muerte y que deben poner el cuello debajo del machete? ¿Es posible que los ejidatarios militen en un partido que quiere que el ejido sea una propiedad con todos sus atributos. incluyendo la posibilidad de vender, si se sabe, por una experiencia de hace más de dos mil años, con la ley de los Gracos, que una reforma agraria, cuando dota de propiedad a sus beneficiarios, están sentando las bases para que vuelva a surgir la concentración de propiedad, a costa de quienes se intentó beneficiar? ¿Pueden los trabajadores, las clases medias, afiliarse a partidos que les ofrecen una mayor parte de la riqueza nacional y. al mismo tiempo, realizan prácticas encaminadas a impedir que se forme? ¿Puede el pequeño comerciante, el artesano, el pequeño industrial, inscribirse en un partido en cuya naturaleza y mecánica está el favorecer la concentración del poder económico, o sea, la desaparición del pequeño comerciante, del artesano y del pequeño industrial? Evidentemente que no. Ninguna clase, ninguna fuerza, milita en contra de sus intereses. Nadie lucha por su propia muerte.

¿Qué nuestro Partido es heterogéneo en su integración? Lo sabemos. En su estructura está el serlo y la Declaración de Principios claramente lo establece. Muy heterogéneas eran las fuerzas que lucharon por la Independencia de México. Heterogéneas eran las

fuerzas que, detrás de Juárez, libraron y ganaron la guerra de Intervención. Heterogéneas eran también las fuerzas revolucionarias que acabaron con el porfirismo. Con heterogeneidad de fuerzas la Revolución se consumó y prosigue adelante y hoy la batalla por el desarrollo económico de México sólo puede ganarse si la libran las fuerzas heterogéneas del país. El pueblo de México es heterogéneo y necesita, precisamente, un partido que lo comprenda en su heterogeneidad. Lo difícil es tener metas comunes para aglutinar fuerzas heterogéneas y porque lo ha hecho y puede hacerlo, nuestro Partido es el partido del desarrollo económico de México.

¿Qué hemos tenido contradicciones en el seno del Partido? Por supuesto, malo sería que con nuestra composición no las hubiéramos tenido y peor si, teniéndolas no las hubiéramos superado. El no haberlas tenido habría significado que alguno o algunos de los sectores que nos integran no defendían sus intereses. El teniendo las contradicciones, no haberlas resuelto o superado, habría significado falla en el denominador común que nos agrupa o en la capacidad de negociación y ajuste de nuestros dirigentes.

Norma fundamental para resolver o superar nuestras contradicciones ha sido el reconocimiento de nuestros principios y de los intereses mayoritarios dentro del partido, y si hay alguna jerarquía entre los principios que profesamos, la preeminencia corresponde a la justicia social.

Lograr unidad de acción con heterogeneidad en sus componentes ha sido tarea difícil en el pasado y lo será en el futuro. Demanda, al mismo tiempo que una gran flexibilidad para hacer ajustes, firmeza en seguir las líneas esenciales de la Revolución. Y todavía después de resolver las contradicciones internas, nos enfrentamos a contradicciones al actuar en el país, la más importante de las cuales consiste en lograr gobierno revolucionario sin romper o quebrantar la imprescindible unidad nacional.

Y aquí conviene que aclaremos la naturaleza de nuestro Partido. Tradicionalmente se habla de tres tipos de partido: 1) En primer lugar, de partidos que, teniendo como fundamento único los intereses de una clase determinada, operan como verdaderos partidos de clase. Una revisión estricta de la historia de los partidos, revela que difícilmente se da el caso de una clase sólo en un partido y no más de una clase en un partido. La experiencia prueba, igualmente, que los móviles de las clases van, en algunos aspectos, más allá de los partidos políticos, y en otros, marchan a la zaga. 2) Se habla de partidos carismáticos. Son aquellos en que los hombres se agrupan en torno a una personalidad, creyendo que existe un hombre dotado de dones sobrenaturales. Es la entrega a una persona, por sus cualidades que se piensan sobrenaturales ya lo creado o revelado por ella. Son partidos que, en realidad, no tienen dirigentes, sino profetas u hombres providenciales. 3) Partidos formados por hombres que se asocian en torno a ideas políticas, económicas o sociales o de los tres tipos.

Si atendemos al presente y al pasado de nuestro Partido y aún advirtiendo que en la anterior clasificación, como en toda clasificación, hay mucho de esquemático, podemos decir que nuestro Partido asocia a sus integrantes en torno a ideas. Aclaro: en torno a ideas, no mitos o utopías; y agrego: las ideas están apoyadas, precedidas, o preceden y apoyan, intereses.

Nuestro Partido nació como instrumento de unidad entre facciones de una Revolución triunfante, facciones que frecuentemente contendían entre sí, no tanto por razones personalistas, como vulgarmente se cree, sino por diferencias en el enfoque de los problemas en un momento en que la ideología de la Revolución aún no lograba su integración cabal. Esto es, eran más que fracciones, corrientes. El Partido nació para impedir contiendas en el fondo ideológicas, fijando el común denominador de las distintas corrientes. Con el transcurso del tiempo, la ideología se fue integrando hasta llegar a nuestros días, en que no puede en serio decirse que la Revolución carezca de un cuerpo de ideas básicas o fundamentales para llevar a la acción a fuertes núcleos de la población mexicana. Esto explica el que nuestro Partido sea un partido de clases y no de clase y el que no tengamos que estar nunca en busca del hombre providencial dotado de características sobrenaturales, pues sólo necesitamos fieles intérpretes de las ideas que profesamos.

Estamos expuestos a los males inherentes a los partidos políticos en todas partes del mundo. La "máquina", el "aparato", la "burocracia", tienden a convertirse de un medio en un fin. Es el caso del aparato imponiéndose a la base, es, en cierta medida, la creación rebelándose al creador. Impedirlo es obligación de dirigentes y militantes. Los dirigentes deben estar siempre cerca de las filas: entre aquéllos y éstas debe efectuarse un contacto cotidiano y, al mismo tiempo que están obligados a orientar a la masa, deben amalgamar sus ideas con las necesidades y planteamiento que la propia masa les hace. Nuestros dirigentes, como activos propagadores de las ideas, deben tener una voluntad de conocimiento sólo comparable a su afán de transformar la realidad. La acción sin ideas lleva al oportunismo: las ideas sin acción llevan, si acaso, a las academias. La política es acción con ideas; perseguir objetivos que se tiene la capacidad de alcanzar.

La base, a su vez, para evitar que el aparato degenere, debe ocuparse permanentemente y no sólo en forma circunstancial, del Partido: debe ser activa y ver en la apatía su peor enemigo.

Creo que tiene plena validez, en el presente, una regla que tomó de nuestros antecesores, de nuestra genealogía ideológica: los revolucionarios mexicanos del siglo pasado, los que forjaron la sociedad libre, laica, que nosotros heredamos; aquéllos de quienes somos hijos: los Mora, Gómez Farías, Otero, Rejón, Ocampo, Lerdo, Arriaga, Zarco y Juárez nuestros padres espirituales; una regla de oro que nos dejaron, como tantas otras cosas, y que para nosotros es un mandato: la política es entrega: el político puede o no vivir de la política, pero debe vivir para la política.

Un partido que ejerce el poder tiene, además, el problema de los trepadores, el problema de aquéllos que, a falta de ideas o valores en qué creer, sólo creen en sí mismos. Para impedir su triunfo, el camino es cerrar filas. Esto no debe significar obstáculos a la ininterrumpida renovación de cuadros dirigentes. La no reelección ha mantenido la circulación de la sangre. El tránsito de generaciones en la responsabilidad política, la eficaz combinación de continuidad e innovación en el Estado: la renovación de los cuadros dirigentes de nuestro Partido es factor decisivo para su vitalidad y su capacidad de enfrentarse a los problemas.

Debemos exigir militancia y convicciones probadas y hay que poner cuidado en ello, pues la responsabilidad de un partido mayoritario es muy grande. Un partido mayoritario es un partido dominante. En un país como el nuestro, la mayoría decide por el todo: por lo consiguiente, es el destino mismo de México el que puede estar en manos de ese partido. Hay que tener siempre presente el concepto que nuestro candidato Adolfo López Mateos expresó cuando, al hablar de la estabilidad de los servidores públicos, señaló que México ya había superado el sistema de los despojos. Los puestos públicos no son botín de vencedores. Nuestro lema frente a trepadores, camarillas y oportunistas es: no hay vacantes, o mejor dicho, nuestra lucha no es por vacantes.

No es tarea sencilla para ningún partido superar estos problemas, desterrar estas enfermedades que son inherentes a toda organización partidaria. Pero con la constante formación ideológica y capacitación política, con el constante examen de los problemas, vistos, incluso, desde el ángulo de los adversarios, posición que revela el verdadero temple de los dirigentes políticos -y que a los nuestros sólo ha servido para confirmarlos en la certeza de la línea que se sigue- se pueden prevenir estos males y curar radicalmente cuando aparecen.

Nuestro propósito es progresar económicamente, fortaleciendo la independencia nacional, consolidando las libertades espirituales y políticas. Nuestro propósito es progresar con una economía ordenada, que avance y no se detenga o retroceda, en que no cabe el despilfarro, el descuido o la imprevisión. Nuestro propósito es progresar, extendiendo el bienestar social, aproximándonos cada vez más a la justicia social. Nuestro propósito es progresar, mejorando y depurando los sistemas democráticos. Nuestro propósito es progresar, con el viejo lema: contando cabezas y no cortándolas.

RAP 55/56, julio-diciembre de 1983

LA PROGNOSIS ADMINISTRATIVA Y LOS ESCENARIOS DEL FUTURO

José Galván Escobedo

Introducción

Una de las valiosas aportaciones que hizo la teoría administrativa clásica en la primera mitad del presente siglo, fue el reconocimiento de la necesidad de planificar los esfuerzos encaminados al logro de objetivos, y la conveniencia de separar, para propósitos analíticos, la etapa planificadora de la operativa. Esta separación no implica desde luego la creación de organismos o entidades aisladas o relativamente autónomas, que desconectadas del medio en que actúan se dediquen a marcar las directrices al campo operacional. Por el contrario, la actividad planificadora no importa que esté en manos de un individuo o de un grupo, debe estar integrada y apoyada firmemente por quienes están a cargo de llevar a cabo las acciones.

El hombre investiga, prevé y planifica continuamente todos los actos de su vida muchas veces por hábitos conscientes, otras mediante procedimientos científicos, y otras aun sin percatarse de ello, guiados por la rutina e incluso por el instinto. Y aunque dichos actos son a veces tan rudimentarios que pasan desapercibidos al observador superficial, su presencia es indudable, inevitable e imprescindible. Sin las funciones de observación, Información e investigación como antecedentes para prever las consecuencias de la acción individual y colectiva, los frutos de la experiencia serían nugatorios para orientar y dirigir nuestros pasos y por tanto harían imposible planificar cualquier acto por simple que fuese. Todo paso que damos es un paso hacia el futuro que mientras más lejano más cargado de incertidumbre se encuentra y la única forma de neutralizarla o disminuirla es aprovechando los frutos de la experiencia y del conocimiento de la realidad existente.

Dado al carácter dinámico del medio social, la función planificadora está siempre sujeta a las cambiantes condiciones ambientales. No bien se ha adoptado un plan o arribado a una conclusión cuando va han surgido nuevos elementos evolutivos o accidentales que presionan y hacen variar las bases de previsión sobre las consecuencias de los actos futuros y a menos que se reconsideren los planes, no importa cuán cuidadosamente elaborados hayan sido, se estará en peligro de malograr sus resultados.

Se distinguen tres tipos de planificación atendiendo al lapso que cubre en el futuro: la planificación de largo plazo o estratégica; la planificación de mediano plazo y la planificación de corto plazo u operativa. En el presente trabajo nos vamos a referir fundamentalmente a la planificación estratégica que es la que tiene mayor grado de prospección. De hecho, toda planificación es prospectiva por naturaleza y cubre dos etapas separadas y distintas: la previsión basada en la investigación y la planificación,

tan íntimamente enlazadas que ameritan un término común de identificación que aquí denominamos prognosis, para connotar tanto prever el futuro, como prepararse para afrontarlo o modificarlo.

Con base en los anteriores conceptos abordaremos primero el tema de lo que se ha dado en llamar planificación prospectiva, para luego referirnos a los distintos criterios y métodos de auscultación del futuro como un recurso para orientar nuestras acciones en la forma más racional posible.

I. PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA

En el pórtico del edificio de los Archivos Nacionales en Washington, D.C. se encuentra grabada en piedra la expresión "El pasado es prólogo". La profundidad de este pensamiento hace resaltar el hecho de que todo lo que acontece en la vida individual o colectiva es un constante devenir en el que las acciones presentes no son sino una continuación del pasado y una prolongación hacia el futuro, razón por la cual es tan importante idear mecanismos que nos permitan auscultar sus tendencias ya sea para afrontarlas, para modificarlas o para evitarlas.

Casi todos los tratadistas coinciden en que uno de dichos mecanismos es la planificación concebida en su forma más dinámica posible, dadas las fuerzas que influyen en los resultados que se esperan. Por lo general es relativamente fácil trazar la línea de acción para un futuro próximo con un grado considerable de exactitud, mientras que para operaciones que se encuentran en un futuro muy lejano es sólo posible trazar guías muy generales. El grado de penetración del futuro dependerá de nuestra capacidad de previsión. Sin embargo, ésta no es una cualidad innata; es cultivable y susceptible de desarrollo a través de sistemas de investigación, sustentados por la información, la observación y la experimentación.

El filósofo alemán Louis F. Anderson[1] demostró que todo principio o acción inicial tiene un proceso mediante el cual se manifiesta y un efecto o resultado que es la consecuencia objetiva del principio o acción inicial. Si estos tres elementos se identifican plenamente, tanto el proceso como el efecto son en sí mismos principios con sus correspondientes procesos y efectos, generando así una concatenación dialéctica de tesis, antítesis y síntesis que proveen un medio para determinar los cursos posibles de los eventos y sus proyecciones futuras.

Antes de seguir adelante debe hacerse hincapié en un factor que con frecuencia se olvida o se desconoce; pero que está necesariamente implícito en nuestros análisis: la política, meta o finalidad de los actos. Ninguna acción tiene sentido sin un objeto o propósito que la guíe. Dentro del campo de la administración, la política se manifiesta como una necesidad

[1] Anderson, Louis F -, *Das logische. Sime gesetze und kategorien.* Felix Meiner, Leipzig, 1929.

incuestionable que entre otras cosas sirve como patrón de evaluación de los esfuerzos que se empleen para ejecutarla.

a) ***La Previsión***

El elemento subyacente de la prognosis es, como ya se dijo, la investigación, basada desde luego en la información, la observación y la experimentación; sin embargo, no pretendemos abordar aquí este tema. Los métodos de investigación son tan numerosos y variados que por sí mismos requieren un tratamiento especializado. Bástenos por ahora reiterar que la prognosis debe estar basada en la investigación.

El segundo elemento de la prognosis es la previsión. Ésta ha sido objeto de las más variadas aplicaciones y especulaciones a través del tiempo. Desde los comienzos de la humanidad el hombre ha tratado de hallar en forma empírica unas veces y a través de procedimientos científicos otras, el camino para prever el futuro. Las profecías, los horóscopos, la astrología, etc., no son sino reflejos de la aspiración y preocupación del hombre por lograrlo.

En realidad todos tenemos un mayor o menor grado de penetración del futuro. Todos somos en mayor o menor grado "profetas", en el sentido de que podemos predecir con bastantes visos de exactitud qué es lo que va a acontecer en un futuro próximo. Cualquiera persona normal puede predecir con precisión casi cronométrica lo que va hacer mañana, pasado y quizás en una semana, suponiendo desde luego que no ocurran circunstancias "imprevistas". Una persona o una organización más experimentada con suficiente poder de análisis e información y con un sentido de observación y sistematización más profundo, puede quizás llevar la exactitud de su pronóstico más lejos, abarcando varias semanas o quizás meses. Con sistemas altamente sofisticados de captación, procesamiento y análisis de grandes masas de información, los individuos y organismos pueden hacer predicciones del futuro y señalar tendencias por más largos periodos de tiempo.

Lo importante es la certeza de que mientras mayor conocimiento de las circunstancias que nos rodean, más experiencia y poder de observación y análisis sobre las interacciones entre fenómenos se tienen, se está en mejor aptitud de prever los hechos futuros; lo que ha dado lugar al desarrollo de procedimientos técnicos y científicos de todo género a través de mecanismos de computación y organismos especializados para tal propósito. La manifestación objetiva de la previsión es el pronóstico, tan universalmente empleado hoy en día y cuya importancia no sólo reside en la utilidad inmediata que se pueda obtener de él, sino en que constituye el elemento primario de la planificación.

En el pasado, dada la relativa lentitud en que transcurrían los cambios, se atisbaba el futuro más por curiosidad o temor que por necesidad; sin embargo, durante los últimos 20 años los pronósticos se han convertido en una preocupación seria de científicos, empresarios y políticos. Por ejemplo, los pronósticos económicos son un dato

indispensable en muchas organizaciones y los análisis de sus tendencias llenan páginas en las publicaciones periódicas. Sin embargo, los cambios en la economía son sólo una de las áreas importantes; existen otras igualmente significativas tales como los cambios tecnológicos, sociales y políticos. Aunque todavía pocas personas o grupos se dedican con toda seriedad a pronosticar las tendencias en estas tres últimas áreas, los cambios en los últimos años se están sucediendo con tal rapidez, que están obligados a desarrollar técnicas de previsión cada vez más sofisticadas y confiables.

No se puede predecir las tendencias económicas con un nivel aceptable de confiabilidad si no se descubren e identifican aquellas variables que ejercen una interacción dinámica y se cuantifican por lo menos en forma aproximada. Los pronósticos de cambios tecnológicos, sociales y políticos incluyendo tanto las tendencias como su grado de intensidad requieren también de métodos comparables. Grandes oportunidades existen ahora para todos aquellos individuos u organismos que puedan anticipar los eventos con el suficiente grado de confiabilidad que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración de planes.

El pronóstico del ambiente externo se puede hacer en muchas formas dependiendo de lo que se quiere saber. Una cosa sin embargo es clara: el contexto es siempre cambiante y mientras más dinámico, más importante resulta conocer datos respecto al mismo. El pronóstico externo más común como ya dijimos, es el económico, pues si la economía se encuentra en periodo de prosperidad, muchos negocios mejoran, mientras que la depresión tiene un efecto desalentador. Cibotti y Sierra[2] utilizan para su análisis de la economía latinoamericana el pronóstico económico y encuentran conveniente en ocasiones el empleo de la extrapolación, a pesar de tener sus peligros porque no toma ni puede tomar en cuenta las condiciones cambiantes que aparecen en cualquier momento y que varían las tendencias. Sin embargo en ciertos fenómenos de gran persistencia en el tiempo, tales como el crecimiento demográfico, los cambios meteorológicos y las tasas de longevidad, la extrapolación puede tener un alto grado de exactitud. Otra técnica ampliamente utilizada en los pronósticos económicos es la econometría, es decir el análisis matemático de las principales variables reducidas a series de ecuaciones, mediante las cuales se puede predecir ciertas tendencias. Un tercer recurso de pronósticos es la política gubernamental. En todos los países se emiten, modifican y eliminan leyes y regulaciones que afectan casi todos los aspectos de la vida ciudadana: leyes como las relativas a prácticas no éticas, políticas monetarias, regulaciones fiscales y protección ecológica, tienen un impacto directo en la estrategia futura de los negocios, en las inversiones gubernamentales y en los precios.

Los pronósticos sobre el comportamiento de los factores externos son en consecuencia una información importante para planificar; sin embargo estos datos deben ser

[2] Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. *El sector público en la planificación del desarrollo*. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1975.

complementados con una evaluación prospectiva del contexto interno de las organizaciones en cuanto a variables tales como la disponibilidad de recursos materiales y el comportamiento del factor humano.

b) *La Planificación*

El tercer estadio de la prognosis es la planificación, uno de los más importantes factores sociales de hoy en día, pues cualquiera que tenga la más vaga preocupación sobre el futuro reconoce la necesidad de planificar implícita o explícitamente sus acciones. La planificación no sugiere por sí misma ningún objetivo; simplemente significa que se sigue algún método con el cual se llega a la determinación de los pasos que se desea emprender y una estrategia para alcanzar la meta deseada; es una forma de enfocar y a la vez canalizar los problemas hacia su solución, dentro de un medio cambiante e incierto y es, en consecuencia, una actividad continua, de igual manera que la vida es dinámica. Los primeros proyectos de una empresa pueden volverse inadecuados cuando se descubren nuevos factores en cualquier situación, a medida que se operan cambios en las circunstancias y progresamos y conocemos más profundamente el medio en que vivimos.

La teoría general de los sistemas define a la planificación como un proceso mediante el cual un sistema adapta sus recursos tanto a las fuerzas cambiantes del ambiente interno y externo, como a las innovaciones que se pretende introducir en ellos para variar ciertas tendencias; es una función esencialmente dinámica, de cambio, y debe llevarse a cabo con efectividad para que pueda constituir un respaldo sólido al resto de las actividades. En general, el propósito de la planificación según dicha teoría, es proveer un sistema integrado de decisiones que configure el marco de las actividades futuras. Desde este punto de vista las organizaciones se conciben como la integración de muchos subsistemas de adopción de decisiones, en las que la función primaria de la planificación de más alto nivel es diseñar un sistema que coadyuve a la operatividad de la organización.

Se planifica para el futuro y en la medida en que los ambientes económico, social y político se hacen más complejos, es más necesaria la planificación como medio para enfrentarse a la incertidumbre del futuro. Toda organización debe estar preparada a aceptar el cambio como una consecuencia inevitable del mundo en que opera. Los valores políticos, económicos, sociales, éticos y morales no están a salvo de esta corriente y la propia supervivencia demanda adaptación e innovación. El avance tecnológico reclama también la necesidad de planificar y las organizaciones que no marchan al paso de la tecnología muy pronto pagan con la entropía su retraso.

Las organizaciones que no tienen capacidad de previsión se encuentran en posición de desventaja con respecto a aquellas que sí lo están y a medida que crecen en tamaño y complejidad se les hace más difícil aceptar las innovaciones necesarias para ajustarse a nuevas condiciones y objetivos. En un ambiente aparentemente estable, con sistemas pequeños, poco complicados, la función planificadora puede llevarse a cabo en forma relativamente fácil, con puntos de vista de corto plazo. En cambio, en ambientes muy

dinámicos, con organizaciones grandes y complejas que operan entre fuerzas que restringen su flexibilidad, la función planificadora se vuelve crítica y debe concebirse con base en sistemas globales. Como las consecuencias de cualquier decisión tienen un impacto amplio y a veces drástico, las organizaciones, a través de su función planificadora, deben siempre tratar de encontrar el curso óptimo de acción. Aquí surge la principal contribución de la teoría de los sistemas a la planificación: la organización se concibe como una entidad cuya responsabilidad primaria es la planificación de sus actividades, integrando todos los subsistemas que la forman.

Los ejecutivos de alto nivel no pueden planificar en el vacío; por el contrario, deben elaborar sus planes a largo plazo con la entera participación de aquellos que poseen insumos informativos vitales para el proceso de toma de decisiones, por lo que la planificación efectiva no puede ni debe ser del dominio exclusivo de un grupo reducido de gente, sino la integración de insumos de todos los niveles de la organización.

Hodgetts[3] advierte: "Si no sabe usted a dónde va, cualquier camino lo llevará"; y lo inverso sería que si se tiene una meta, es esencial la planificación para llegar a ella. Nos movemos en un ambiente altamente dinámico en el que el cambio es el único factor constante, lo que hace cada vez más necesario definir cuidadosamente los objetivos y estructurar planes para lograrlos. El proceso de planificación requiere una perspectiva tanto a largo como a corto plazo, por lo que es importante prestar atención inicial a la planificación estratégica, en donde el área de pronósticos tiene la más alta prioridad. Steiner[4] ha definido a la planificación estratégica como "el proceso de determinar los principales objetivos de una organización y las políticas y estrategias que se emplearán en la adquisición y disposición de los recursos para alcanzar dichos objetivos". Los planes estratégicos proveen a los individuos de una dirección de largo plazo y son la aplicación de tres fundamentos básicos: el propósito fundamental de la existencia de un organismo; el valor y filosofía de las personas que lo conducen y la valoración de las fuerzas y debilidades de la organización a la luz de los ambientes externo e interno.

Con base en el pronóstico, la planificación estratégica y el análisis del contexto externo e interno, se formulan los objetivos de largo plazo. Sin embargo estas metas son con frecuencia nebulosas por lo que es útil traducirlas a objetivos intermedios y planes de mediano plazo, incrementando con ello su grado de especificidad y orientándolas con más precisión hacia la acción. La planificación operativa es de corto plazo en contraste con la planificación estratégica, por lo que la mayor parte de los niveles intermedios en una organización utilizan mucho de su tiempo ejecutando planes de corto plazo.

---

[3] Hodgetts, Richard M., Management theory process and practice. W .8. Saunders Company, Philadelphia, 1975.

[4] Steiner, George, Top management planning. The Macmillan Company, New York, 1969. 99

Johnson, Kast y Rosenzweig[5] observan que la planificación es una actividad integrativa que busca maximizar la efectividad total de una organización como un sistema, de acuerdo a los objetivos de la misma. Por tanto un plan no es sino un curso predeterminado de acción y tiene esencialmente tres características: 1) debe referirse al futuro, 2) debe involucrar una acción, y 3) debe contener un elemento de identificación o causalidad personal no organizacional; es decir el futuro curso de acción debe ser el marco de referencia del planificador. Futuridad, acción y causalidad personal no organizacional son, en consecuencia, los elementos esenciales de todo plan. Por otro lado, toma de decisiones y planificación están estrechamente relacionadas. Una decisión es básicamente una resolución que se escoge entre varias alternativas y está inextrinablemente atada al proceso de planificación.

En virtud de que la mejor forma en que las organizaciones se adapten a los requerimientos de cambio es mediante la planificación, dicho proceso se constituye en el vehículo para lograrlos. Sin planificación, un sistema no puede cambiar y adaptarse a las diferentes fuerzas ambientales, lo que distingue a las organizaciones sociales de otros sistemas abiertos. En éstos, el cambio ocurre cuando las fuerzas ambientales demandan que se establezca un nuevo equilibrio. En las organizaciones los cambios ocurren debido a la racionalidad del proceso humano de toma de decisiones. Este aspecto de racionalidad hace la diferencia entre los sistemas sociales y los sistemas cerrados físicos o inanimados: en los sistemas cerrados los ajustes de equilibrio son automáticos; en los sistemas sociales el vehículo de cambio, innovación y adaptabilidad es la toma de decisiones y el proceso planificador.

Kast y Rosenzweig[6] mencionan a la innovación y la creatividad como elemento clave de la planificación efectiva y observan que existe un interés creciente por su estudio debido a que adquieren cada vez mayor importancia. La creatividad es el reconocimiento, desarrollo, proposición y ejecución de nuevas y más efectivas soluciones a problemas. Es una respuesta nueva, más adaptada de un sistema a su ambiente. Dicha creatividad depende de ciertos factores, entre ellos, la capacidad creativa de los individuos involucrados en un sistema organizacional, el ambiente que para la creatividad haya fomentado la organización y la interacción entre el individuo creativo y el sistema organizacional.

La planificación no es una entidad en sí misma. Su propósito primario es proveer las guías necesarias para el proceso vital de toma de decisiones a todo lo largo y ancho de la organización. Por tanto debe estar dirigida a obtener, traducir, entender y comunicar información que ayude a mejorar la racionalidad de las decisiones presentes que tengan

---

[5] Johnson, Richard A., Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. *The theory and management of systems.* McGraw-Hill Book Company, New York, 1963.

[6] Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. *Organization and management, a system approach,* Library of Congress Cataloging in Publication Data, New York.1974.

que ver con expectativas futuras. Las expectativas se desarrollan mediante el proceso de pronóstico y previsión. Sin embargo prever no es planificar; mientras la previsión provee bases para entender y formular expectativas; se va más allá de esta etapa de orientación y se diseñan programas de acción destinados a optimizar el funcionamiento general de una organización. Puesto que estos programas pueden por sí mismos alterar el futuro, los pronósticos no importa cuán rigurosamente elaborados hayan sido, raras veces son completamente válidos. Si una empresa programa su futuro sólo para ajustarse a las condiciones pronosticadas, su conducta se caracterizará por ser adaptativa y oportunista y su éxito dependerá del ambiente pronosticado, en tanto que si planea una acción agresiva en búsqueda de metas y objetivos predeterminados, su conducta se caracterizará por su capacidad innovadora, es decir, modificadora del contexto.

Recientemente se ha dado mucha importancia a la planificación estratégica por estar estrechamente asociada a los aspectos de definición de metas globales, pues por lo general trata de las decisiones relativas a la macro-estructura tecnológica y competitiva de una organización, de la asignación de recursos sobre un largo período de tiempo y de la integración a largo plazo de dicha organización a su ambiente.

Algunos autores encuentran diferencia entre planificación a largo plazo y programación, a la que definen como planificación derivativa, funcional u operativa. En realidad, en un sentido ideal, los planes operativos de alcance corto e intermedio se basan y se integran con la planificación estratégica, por lo que no son un tipo separado de plan, sino una parte integral del proceso total de planificación que provee el marco básico dentro del cual tienen lugar la programación y la planificación operativa en forma más detallada.

c) *Cambio Planificado*

Dado que toda planificación lleva implícito un proceso de cambio, incursionaremos ahora sobre ciertos procedimientos que se utilizan para lograr que las acciones planeadas conduzcan a los cambios deseados.

Uno de los modelos de cambio planificado más completos y sistemáticos es el desarrollado por Lippitt, Watson y Wastley[7] que está basado en dos principios: 1º toda información debe ser abierta y libremente compartida entre la organización que busca un cambio y el agente de cambio que lo impulsa, y 2º dicha información sólo es útil cuando y si puede traducirse directamente en acción. Los supuestos básicos en que descansa el modelo es que dentro de la organización existe toda la información requerida por el agente de cambio y que los datos pueden ser utilizados directamente para llevar a cabo cambios que a su vez proveen datos adicionales para acciones futuras.

---

[7] Lippitt, A., Watson, J. and Westley, B., *The dinamics of planned change.* Harcourt. Brace and Worlo, New York, 1958.

Una deficiencia del modelo es la excesiva importancia que da a los cambios inmediatos y a la solución de problemas, a costa de la investigación sobre los resultados y/o la validez del modelo; sin embargo, es una contribución válida en el desarrollo de estrategias globales. Frohman y Sashkin[8] modificaron y redefinieron el modelo propuesto por Lippitt, Watson y Wastley, presentándolo como un proceso dinámico de siete fases: exploración, ingreso, diagnóstico, planificación, acción y terminación. Dicho esquema se basa en la intervención, el comportamiento e interacción de dos actores: el agente de cambio o sea la persona o grupo encargado de promover e introducir los elementos innovadores y el sistema cliente que es el receptor de las innovaciones en base a las cuales toma las decisiones correspondientes. La descripción de las fases, según Huse,[9] son:

Fase 1: *Exploración.* En este estadio no hay compromiso alguno entre el agente de cambio y el sistema cliente. Este último explora la necesidad de consejo o guía, algunas veces inducido por el propio agente de cambio quien valora a su vez la extensión y grado en que se cree podría dar asistencia al sistema cliente. Ambos exploran la relación potencial, si podrían o deberían trabajar juntos y cuál sería la forma apropiada y formal de relación.

Fase 2: *Ingreso.* Una vez seleccionado el punto de ingreso del consultor al sistema cliente se llega a un convenio sobre las expectativas, metas, roles y métodos de todas aquellas personas que participarán en el esfuerzo de cambio. En otras palabras, se establecen los términos de referencia de la asesoría y se define la forma como se llevarán a cabo los siguientes estadios del proceso. Tanto el consultor como el sistema cliente estarán dispuestos a compartir sus expectativas y llegar a cierto acuerdo preliminar respecto a las contribuciones que hará cada una de las partes.

Uno de los puntos importantes en este estadio de las negociaciones es el relativo al poder e influencia para trabajar del sistema cliente. Existen por lo menos cuatro fuentes de poder: 1) el poder legítimo proveniente de la organización; 2) el poder técnico del experto o "poder del conocimiento"; 3) el poder coercitivo o para sancionar y 4) el poder basado en la confianza y colaboración mutua. En un proceso de desarrollo organizacional el poder basado en la confianza es el más difícil, pero el más efectivo, pues el poder que proviene del ejercicio de la autoridad formal por lo general genera una reacción de defensa y debilita el compromiso con los esfuerzos de cambio.

Fase 3: *Diagnóstico.* Empezando con los problemas percibidos por el sistema cliente, el diagnóstico implica la identificación en forma clara de las metas específicas de mejoramiento que se desean. Existen cuatro elementos básicos en este diagnóstico: 1) el problema como lo percibe el sistema cliente; 2) las metas del sistema; 3) los recursos

---

[8] Frohman M. and Sashkin M., *The practice of organization development: A selective review.* Ann Arbor: University of Michigan Institute for Social Research, Technical Report, October ,1920.
[9] Huse, Edgar F ., *Organization development and change.* West Publishing Co., Los Angeles, 1975.

del sistema cliente y 4) los recursos, incluyendo tiempo y conocimiento, de que dispone el agente de cambio. Un elemento importante es la identificación del subsistema en que se percibe que está localizado el problema y las interrelaciones entre dicho subsistema y otros subsistemas. Otro elemento importante es la medida y grado en que el sistema cliente está dispuesto a comprometer recursos para solucionar el problema, y por último, los recursos de que dispone el agente para efectuar el cambio.

Entre los instrumentos más comunes para elaborar el diagnóstico se encuentran los cuestionarios, las entrevistas, la observación personal y los datos del funcionamiento previo de la organización. Otro instrumento importante desde luego es el propio agente de cambio, ya sea interno o externo y su capacidad para detectar la organización y el clima general de la misma.

Con frecuencia un diagnóstico resulta incompleto debido a que el agente puede poseer una técnica estándar que utiliza en casi toda situación para llevar a cabo un cambio, con pocas alteraciones o ajustes para cada organización. Aunque esta práctica es usual inclusive en instituciones como la Universidad de Michigan, es indudable que toda técnica empleada debe siempre ajustarse a cada caso específico.

Fase 4: *Planificación.* Esta fase incluye la identificación de metas a alcanzarse y las acciones que deben llevarse a cabo, así como los posibles problemas que hay que afrontar como consecuencia de la resistencia al cambio. Se examinan los datos obtenidos en la fase de diagnóstico, así como las posibles alternativas de cambio y se definen las metas y propósitos del mismo. La planificación debe hacerse con la cooperación del sistema cliente para cerciorarse de que los planes están en consonancia con las necesidades y expectativas del mismo.

Es conveniente definir primero los objetivos específicos relacionados con el comportamiento humano, pues puede no necesitarse ningún otro cambio. El siguiente paso sería definir o anticipar las posibles consecuencias de las estrategias empleadas. Las alternativas pueden valorarse de acuerdo a dos dimensiones básicas: la fuente de poder que habrá de usarse para llevar a cabo el cambio y el subsistema apropiado al cual dirigir la intervención. Dicho subsistema puede comprender: a) la perspectiva estructural que abarca el diseño, reglamentos, procedimientos y clima general de la organización; b) la perspectiva funcional que incluye información y flujo de procesos relacionados y c) la perspectiva humana.

Los cambios en a) pueden referirse al diseño de la estructura, la ubicación de los puntos decisorios, las estructuras de autoridad, el área de control y la disponibilidad de recursos materiales. Por ejemplo, se puede intentar un programa de desarrollo grupal cuyo liderazgo se base más en el conocimiento y capacidad, que en la categoría del puesto o los títulos organizacionales. Los cambios en b) pueden tener como propósito mejorar los canales de comunicación, particularmente dentro de las estructuras informales; rediseñar tareas,

incluyendo formas de mejorar el ambiente de trabajo, modificar el abastecimiento de materiales y examinar los efectos de la tecnología sobre la motivación individual y de grupo. En c) se pueden llevar a cabo intervenciones para mejorar la interfase individual, mejorar la moral del grupo para aumentar la efectividad del trabajo en equipo y establecer mejores relaciones entre los grupos.

Fase 5: *Acción.* En esta fase se instrumentan las estrategias de intervención consideradas en la fase 4. Si se han efectuado bien las primeras cuatro fases, este paso debiera darse con facilidad. Las fallas por lo general se deben a un diagnóstico inapropiado, a no haber involucrado a personas o grupos clave o por no anticipar las consecuencias de las acciones propuestas. Un aspecto importante que hay que tomar en cuenta es que desde el punto de vista sistémico, cualquier acción que se toma en un subsistema tiene repercusiones a lo largo de todo el sistema.

Con frecuencia la gerencia de alto nivel no se explica por qué la gente a veces se resiste a cambios, que consideran lógicos. Lo que pasa es que un cambio que parece lógico a una persona puede parece ilógico a otra, por buenas y suficientes razones: un cambio puede acarrear modificaciones en ciertas interrelaciones sociales que la gente estima y que no fueron consideradas en la fase de diagnóstico.

Fase 6: *Estabilización y evaluación.* En esta fase se estabiliza el cambio y se evalúan sus resultados. La evaluación debiera servir no sólo para determinar si el cambio ha sido exitoso y se produjo según se deseaba, sino también si el proyecto en sí ha producido el efecto que se buscaba o si ha de volverse a la etapa de planificación para su revisión. En una situación ideal esta etapa debiera efectuarse a todo lo largo del proceso de cambio y ser utilizada tanto por el sistema cliente como por el agente, para determinar si es necesario un ajuste posterior o si el proceso debe darse por concluido. Infortunadamente la mayoría de las evaluaciones son anecdóticas y muy pocas organizaciones evalúan sistemáticamente el grado de éxito alcanzado.

Fase 7: *Terminación.* Tanto para los agentes internos como externos de cambio, la terminación puede significar salirse del sistema o terminar un proyecto y empezar otro. En otras palabras, puede darse por concluida la relación de asesoría con el agente de cambio, o volverse al estadio de exploración a fin de detectar la posibilidad de planear algún otro cambio.

FIGURA No. 1

CAMBIO PLANIFICADO Y TIPOLOGÍA DEL CAMBIO DE LEWIN

Fuente: Edgar F. Huse. Organization development and change. Boston College. West Publishing Co., Los Angeles, 1975.

Lewin[10] reduce las siete fases anteriores a un procedimiento de tres etapas: la de descongelamiento, la de movimiento o acción y la de recongelamiento. El proceso de descongelamiento por lo general consiste en hacer variar las fuerzas que mantienen a la organización al nivel actual y puede lograrse introduciendo nueva información o información que discrepe de la existente; disminuyendo la influencia de los valores, actitudes y comportamiento existentes como resultado de nuevas experiencias o conocimientos que se contrapongan a las que percibe la organización, el individuo u otros subsistemas dentro de la misma. Como resultado, la organización o el subsistema involucrado se mueven a un nuevo nivel. Este paso por lo general implica el desarrollo de nuevos valores, comportamientos o actitudes a través de la internación, intensificación o cambio de estructura.

[10] Lewin. K. *Field theory in social science,* Harper & Row. New York. 1951

La recongelación consiste en la estabilización del cambio en un nuevo equilibrio "quasiestacionario" mediante el uso de mecanismos de apoyo, tales como cambios en la cultura organizacional, en las normas de comportamiento o modificaciones en el marco político de la organización.

La figura No.1 muestra la tesis de Huse y de Lewin sobrepuestas en el modelo de cambio planificado antes descrito. Es importante notar que en dicho modelo puede también operar la tesis del "campo de fuerzas" de este último autor, en cualquiera de sus fases. Aunque la tipología del cuadro parece simple y clara, muy raras veces se sigue en la práctica. Sin embargo el agente de cambio y el sistema cliente, mediante comunicación abierta entre ellos, pueden cambiar estrategias y modificar enfoques como resultado de diagnosis y rediagnosis continuas de los problemas que afronta la organización cliente, según lo expresa la flecha de realimentación de la figura.

II. LOS ESCENARIOS DEL FUTURO

Una vez analizados el significado e importancia de la previsión y la planificación, así como su aplicación en los procesos de cambio planificado, nos toca intentar un viaje prospectivo hacia el arcano del futuro para determinar hasta qué grado podemos incursionar en él, con propósitos de planificación, empleando para ello procedimientos científicos sistematizados.

Observa Roeber[11] que si supiéramos por dónde buscar, encontraríamos que estamos en medio del futuro, pues los elementos que configurarán nuestras vidas en la próxima generación: las máquinas, el instrumental, los sistemas de valor, las tecnologías y las instituciones están ya entre nosotros en diferentes estadios de madurez; la mayoría de ellos nos son ya familiares y conocemos sus propiedades básicas, que no es probable que cambien por lo menos radicalmente. Así como ciertos personajes clave, que aunque conviven entre nosotros nos son desconocidos, tales como los futuros gobernantes, científicos, artistas y líderes revolucionarios, también los sistemas e instituciones emergentes no captan nuestra atención. Lo poco que se sabe de ellos es demasiado ambiguo para identificarlos.

La observación superficial nos hace percibir los cambios como si fueran discontinuos. Roeber piensa que en realidad son continuos, en la misma forma que los cambios que ocurren en la naturaleza como resultado de un proceso prolongado de desgaste y corrosión. Todavía no hace mucho tiempo que las normas de conducta, costumbres y conocimientos que un hombre adquiriría en su infancia, le duraban toda la vida sin alteraciones. En la actualidad estos modelos de vida pueden terminar en una década o quizás menos. Como el médico cuyos conocimientos y destrezas se vuelven obsoletos a los cinco años de haberlos adquirido, vivimos una época que reclama una continua

[11] Roeber. Richard J. C. *The organization in a changing environment* Addison-Wesley Publishing Company. Menlo Park. California.1973.

reeducación si es que hemos de mantenernos al día y en actividad dentro de la sociedad en que nos desenvolvemos. Lo mismo acontece con las instituciones, que para poder seguir siéndolo, requieren una constante auscultación del futuro lo más precisa, consciente y explícita posible; una información amplia y detallada sobre costumbres, productos, financiamiento, mercados, metas de crecimiento, competencia, tecnología y todo aquello que sea relevante para el tipo de actividad a que se dedican, y con base en esa información tomar decisiones sobre inversiones, investigación y adquisiciones tomando en cuenta la cantidad y calidad de gente que habrá de requerir y hasta quizás establecer programas anticipados de investigación y capacitación. Y aun pueden preverse problemas de organización, como por ejemplo, sobre la estructura apropiada para una expansión rápida de operaciones.

Sin embargo, este orden de prioridades es solamente posible sobre la base de un supuesto relativamente estable: que para efectos de planificación, la disponibilidad del factor humano que requiere la organización es constante, y por tanto no se necesita una planificación muy sofisticada para asegurar una provisión adecuada del mismo. Las empresas están por lo general habituadas a planear sus necesidades humanas suponiendo cierto grado de constancia. Esta situación está cambiando, junto con las necesidades y demandas de los trabajadores y los requerimientos de la sociedad.

En la medida que el cambio se manifiesta, deja sentir sus efectos dentro de las organizaciones, por lo que sus directivos, quienes quizás hubieran podido ignorarlos en el pasado, tienen que dar una atención inmediata a las tendencias y características de dicho cambio y tratar de anticipar sus efectos, si no quieren ser arrollados por los eventos, como en el pasado lo han sido por razones de cambios bruscos en las obligaciones del mercado o de las tecnologías.

No es que la sociedad haya sido constante en el pasado: casi el único factor constante es el cambio, sino que la lentitud del mismo ha sido tal que las organizaciones han podido adaptarse a sus efectos en forma paulatina, no estructurada, evolutiva y quizás hasta inconsciente. Por esta razón las organizaciones han estado dispuestas a hacer concesiones de las cuales las más obviamente efectivas son aquellas que han ejercido los sindicatos para cambiar las condiciones de trabajo, disminuir las jornadas de labor y obtener mayores salarios.

Con los cambios en tecnologías, se han infiltrado nuevas ideas que dan lugar a cambios en los métodos de trabajo, como el efectuado en el pasado, del trabajo por pieza a un proceso continuo, o aumentos en el grado y complejidad de un proceso y el incremento concomitante en la responsabilidad del trabajador. Debido a que los ajustes resultantes de los anteriores cambios han sido relativamente pequeños, se pudieron efectuar dentro de la estructura social existente sin mayor problema; pero el efecto cumulativo a través del tiempo va siendo cada vez más grande. Bástenos recordar de veinte años atrás a la fecha cómo han variado las disposiciones reglamentarias sobre las atribuciones y todo asunto

relacionado con la autoridad dentro de una organización jerárquica; las prácticas de reclutamiento y las relaciones con las uniones de trabajadores; la sensibilidad de las empresas respecto a presiones externas sobre asuntos tales como la contaminación, o las facilidades de recreación. Ha habido tal acumulación de cambios que han superado la capacidad de los procesos adaptativos naturales. El ambiente se ha tornado turbulento y las direcciones del cambio aparentemente casuales forman ya parte de los factores que se debe tomar en cuenta al planificar el futuro dentro de un proceso cada vez más consciente de adaptación.

a) *Tipos de pronósticos*

Si las organizaciones han de estar en capacidad de detectar los cambios del futuro, tienen que idear técnicas para escudriñar todos aquellos hechos que puedan afectarlas. La simple observación del contexto social nos muestra muchos signos de cambio aunque no es fácil valorar su significado y todos ellos se combinan para orientar nuestras acciones.

Kahn[12] estima que nos encaminamos hacia una sociedad postindustrial cuyas características son entre otras cosas, la importancia creciente de la industria de servicios, altos ingresos *per cápita* y un mayor grado de bienestar; un papel decreciente del mercado en comparación con el del sector público y una erosión de los valores actuales. Pero antes de llegar a este estadio pasaríamos, según Drunker[13] por periodos de cambios discontinuos cuyas características predominantes serían el desarrollo y eventual dominación de las industrias del "conocimiento"; la internacionalización creciente de los mercados e industrias, el surgimiento de una economía mundial y la dominación de grandes grupos gubernamentales e industriales en menoscabo de las libertades individuales.

Galbraith[14] es más específico: estudia el continuo crecimiento y la eventual dominación de los mercados por productos que utilizan los mecanismos masivos de persuasión y una más estrecha integración del gobierno y la industria dentro de una sola unidad coordinada. Toffler por su parte, describe el efecto que estos cambios producirán en los individuos; un efecto que define como "... la destructora tensión y desorientación que se infiltra en los individuos por estar sujetos a demasiado cambio en tan poco tiempo...".[15] Los cambios de que habla Toffler se derivan principalmente de los continuos avances tecnológicos particularmente en las áreas de la comunicación y el transporte; incrementos acelerados de cambio que se extienden y prolongan más allá de las 100 innovaciones tecnológicas más probables en el último tercio del siglo XX, de Kahn.

---

[12] Kahn, German, *The year* 2000

[13] Drunker, Peter F ., *The age of discontinuity*

[14] Galbraith, John Kenneth, *The new industrial state*

[15] Toffler, Albin, *El shock del futuro,* Plaza y Janes, S. A., Barcelona, España, 1971.

Sin embargo, todos estos adelantos implicarán un costo; los ecologistas, los contextualistas, los conservacionistas y aun los astrólogos pronostican que los avances traerán consigo daños a veces en forma dramática, producidos por la contaminación y la disminución de los recursos globales. Jay Forrester[16] elaboró un "modelo dinámico" mediante el cual investigó sus efectos. De acuerdo a este modelo, el mundo podrá confrontar un holocausto dentro de los próximos 50 ó 100 años, si no adopta de inmediato medidas para detener el crecimiento económico y de la población.

Roeber y Hodgetts[17] identifican ciertos patrones de cambio que pueden auxiliar en el análisis de los pronósticos:

Cambios integrativos-desintegrativos. La forma dominante de cambio característica del desarrollo económico del mundo occidental industrializado es integrativo. Los sistemas se entrelazan en una interdependencia cada vez más estrecha y en unidades cada vez más grandes. El cambio integrativo es resultado de la constante búsqueda de la eficiencia y la ganancia mediante la reducción o la eliminación del ocio dentro y entre sistemas. Es la forma más común de cambio en la mayor parte de las predicciones. Sin embargo Kahn va más allá y especula sobre el tipo de industria que reemplazará a la actual si es que surge alguna. Su sociedad post-industrial se caracteriza por lo que se puede llamar cambio desintegrativo, cuya característica será el predominio de la libertad individual y los satisfactores.

2. *Pronósticos extrapolados.* La mayor parte de las predicciones, aunque intuitivas, se basan en la extrapolación hacia el futuro de sistemas cuyas características se supone que permanecerán constantes o que cambiarán en forma predecible en periodos relativamente amplios de tiempo. Dichas predicciones parten de las condiciones actuales de la sociedad: aumento de las industrias de servicios; enorme crecimiento de las empresas; gran desarrollo del Japón; los gobiernos muestran mucho mayor interés por el crecimiento industrial; aumento del consumo *per cápita*; empequeñecimiento de la personalidad cada vez más dominada por los enormes sistemas que surgen como resultado del avance tecnológico y de la información.

3. *Pronósticos tecnológicos.* Afirma Hodgetts[18] que ahora más que nunca, los economistas, sociólogos y empresarios necesitan evaluar y determinar el impacto de la tecnología en la estrategia y supervivencia de las organizaciones y propone dos enfoques fundamentales para pronosticar el futuro: el exploratorio y el normativo.

---

[16] Forrester, Jay, Del Instituto Tecnológico de Massachusetts, comisionado por el Club de Roma para elaborar un *Modelo dinámico del mundo*
[17] Hodgetts, Richard M., *op. cit*
[18] Ibid.

El pronóstico exploratorio empieza con el estado del conocimiento actual y hace sus predicciones basado en el progreso lógico de la tecnología. Como tal, es un proceso pasivo. Los pronosticadores que utilizan este método tienden a asumir que el progreso tecnológico actual continuará al mismo ritmo y que su avance no será afectado por factores externos. A continuación especulan sobre el grado en que el contexto no técnico podrá afectar su pronóstico. Muchas empresas encuentran útil este tipo de pronóstico porque no es difícil de hacer y sus resultados pueden ayudar a la empresa a encontrar indicadores tales como comportamiento del mercado, competencia potencial y facilidades de expansión en áreas de productos relacionados.

4. *Pronósticos normativos.* Estos pronósticos empiezan con la identificación de algún objetivo tecnológico futuro, como por ejemplo, la construcción de un vehículo de conmutación espacial para 1999 y hace una serie de cálculos sobre los factores requeridos para lograrlo partiendo hacia atrás, de dicha fecha al presente, e identificando los obstáculos que tendrán que vencerse. Se presta atención no sólo a los factores técnicos, sino también a los no técnicos; como el conocimiento y el tiempo para obtenerlo, los recursos financieros requeridos y sus fuentes, etc. En contraste con el pronóstico exploratorio, el normativo es un proceso más dinámico.

Existen otras técnicas de pronóstico, desde unas altamente intuitivas hasta las altamente sofisticadas con variadas denominaciones, tales como los pronósticos morfológicos y los escenarios futuros. Sin embargo, el enfoque más popular actualmente es la técnica Delphi[19] desarrollada por la Corporación Rand y utilizada por una gran cantidad de empresas. En esencia la técnica consiste en extraer la opinión de expertos sobre tres puntos básicos:

1. Predicción de los principales eventos en cierta área específica enunciada en forma concisa por expertos de un grupo.

2. Clarificación de dichas opiniones por parte del investigador, y

3. Preguntas exhaustivas, sucesivas e individuales a cada experto, combinadas con la realimentación que proveen los otros expertos por parte del investigador.

En la primera sesión de preguntas se le pide a cada experto que haga una lista por ejemplo, de los progresos que piensa ocurrirán en su campo de especialidad en los próximos 20 años, que tengan un efecto importante en las organizaciones. También podrá comentar sobre la deseabilidad, posibilidad y el tiempo requerido para estos progresos.

---

[19] Rand Corporation, The Delphi technique.

En la segunda sesión cada experto recibe del investigador una lista de las predicciones hechas por los otros y se le da oportunidad de modificar sus opiniones originales. Se hacen alrededor de cinco sesiones similares, por lo que el resultado es un consenso entre los participantes con relación a los eventos analizados.

El método Delphi arriba descrito es un intento de generar indicadores no extrapolados del futuro ya pesar de su aparente falta de rigor científico, ha tenido mucho éxito. Sin embargo, muchos de los sistemas que van a ser importantes en el futuro son todavía desconocidos en su potencial. Los sistemas dominantes en la sociedad no cambian tan rápida o dramáticamente como pudiera parecer. Por el contrario, nuestro mundo está todavía dominado por sistemas en los que su comportamiento es relativamente constante, o si cambian lo hacen en forma claramente previsible. El problema actual es más de ajuste a áreas específicas de cambio por ser tan rápidas como impredecibles.

b) *Valores y tecnología*

Dice Gordon[20] que si observamos la evolución de los patrones de comportamiento de las sociedades durante los últimos 100 años, encontramos una pronunciada relación entre valores y tecnologías. La historia es rica en ejemplos de esta relación, desde el advenimiento del fuego hasta la exploración del espacio. Sin embargo no es fácil determinar el mecanismo que los conecta. Cómo los valores que rigen a la sociedad afectan la tecnología que dicha sociedad produce y de qué manera la tecnología que emplea la sociedad afecta sus valores, son cuestiones importantes que surgen en la planificación del desarrollo tecnológico. Toda planificación implica la selección de metas, y toda selección de metas involucra valores; en consecuencia para poder planificar y atisbar las posibles consecuencias de nuestras decisiones, es importante determinar las relaciones entre tecnología y valores.

Rescher[21] elaboró un cuestionario sobre los cambios en los valores para el año 2000 en cooperación con los miembros del Proyecto de Valores de Pittsburgh y el doctor Olaf Helmer de la Corporación Rand. El cuestionario se enfocó principalmente a dos puntos: 1) cuáles valores existentes tienen probabilidad de cambiar debido al impacto del cambio científico, tecnológico, democrático y socioeconómico del presente a la última década del siglo; 2) cómo serán la naturaleza, magnitud, mecanismo causal y sobre todo deseabilidad de tales cambios. Dicho cuestionario fue enviado a un grupo selecto de intelectuales en los distintos campos científicos, técnicos y artísticos que mostraban inquietud por prever los eventos futuros.

---

[20] Gordon Theodore J., .'The feedback between technology and values'. en Boier. Kurt y Rescher, Nicholas, *Values and the future. The impact of technological change on american values.* The Free Press. Nueva York.1971.

[21] Rescher Nicholas and Baier Kurt. *op. cit*

Las innovaciones potenciales y sus posibles consecuencias en los valores sociales fueron el enfoque central de los diferentes estudios del pronóstico. Con objeto de hacerlos manejables, el área de investigación se limitó a veinte campos que se consideró los más afectados por valores dentro de las categorías tecnológica, económica, de salud, educativa, política y social, a fin de que dichas categorías pusiesen orden en el análisis y permitieran describir todas las aplicaciones tecnológicas potenciales alternativas que pudieran hacerse en sociedades futuras. Desde luego el estudio no fue exhaustivo ni en términos de las futuras tecnologías posibles ni del probable empleo de dichos instrumentos; sin embargo este intento mostró que la sociedad tiene la posibilidad de desarrollar un amplio campo de aplicación de nuevas técnicas e instrumentos de pronóstico.

El mecanismo que relaciona los valores con la tecnología y la tecnología con los valores es probablemente un sistema de realimentación en que los valores ayudan a determinar la dirección de los desarrollos tecnológicos. La tecnología provee el instrumental para el establecimiento de nuevos valores e influye a su vez en dichos valores. La naturaleza de este mecanismo de realimentación tiene gran influencia en la planificación, como se puede observar en el modelo de interfaces entre valores y tecnología que se muestra en la figura No.2.

FIGURA No. 2

INTERFACES ENTRE VALORES Y TECNOLOGÍA

Fuente: Theodore J. Gordor
and the future. The Free Pr

Values

Los principales elementos del modelo son: investigación, que cuando se aplica genera una tecnología; valores, que resultan afectados por la tecnología y otros factores; y planificación que actúa como filtro en el proceso de realimentación entre valores e investigación. El modelo implica que los valores influyen directa o indirectamente sobre las fuerzas que conducen a la tecnología. La influencia directa procede de los sistemas de valor que sostienen los propios investigadores; la influencia indirecta proviene del impacto de la planificación externa sobre la investigación.

Con base en el anterior esquema se hizo el análisis de las veinte preguntas contenidas en el cuestionario y se pronosticaron desarrollos tecnológicos y sus posibles consecuencias sociales. Los veinte pronósticos más sobresalientes fueron:

1. Amplia aceptación mundial y uso de contraceptivos morales y otros medios sencillos y baratos de control de la fertilidad.

2. Promedio de vida de 100 años para la población de los países desarrollados.

3. Amplia aceptación por la sociedad del uso de drogas no narcóticas (excepto las alcohólicas) con el propósito de inducir cambios específicos en las características de la personalidad.

4. El empleo de armas no letales sino que incapaciten, como un componente del arsenal de los principales países.

5. Uso generalizado de máquinas complicadas de enseñanza.

6. Explotación económicamente útil de los océanos a través de cultivos que satisfagan por lo menos el 20% de la alimentación mundial.

7. Medios desarrollados de control de las reacciones termonucleares.

8. Incremento, por lo menos en diez veces, de la inversión de capital en computación utilizada para el control automático de procesos.

9. Creación de una forma primitiva de vida artificial (por lo menos en la forma de moléculas autoduplicables).

10. Posibilidad limitada de control de los fenómenos meteorológicos, que afecten sustancialmente ciertas regiones a un costo aceptable.

11. Inmunización bioquímica en gran escala contra enfermedades bacteriales y virales.

12. Posibilidad (no necesariamente aceptabilidad) de control químico sobre ciertos defectos hereditarios, mediante la modificación de genes en la ingeniería molecular.

13. Simbiosis hombre-máquina que habilite a los individuos a ampliar su inteligencia mediante la interacción electrónica de su cerebro con máquinas computadoras.

14. Utilización generalizada en el trabajo doméstico de la programación automática computarizada.

15. Legislación para prevenir el establecimiento de bancos de datos con información demasiado personal de los ciudadanos, sin su consentimiento.

16. Uso generalizado en los hogares de los sistemas de comunicación, conteniendo por lo menos 100 canales de video e información.

17. Inclusión en los presupuestos nacionales de partidas para programas de exploración espacial que absorban más de 1% del producto nacional bruto.

18. Uso de técnicas avanzadas de control de la opinión, manipulación del pensamiento y propaganda para prevenir el crimen y los disturbios populares en tiempos de descontento y de guerra.

19. Concentración del 80% de la población de los principales países en áreas urbanas.

20. Comercialización de óvulos y esperma mediante bancos especializados.

Estos pronósticos, de hacerse realidad, tendrán un efecto notorio en los cambios de valores de la sociedad, los cuales muy probablemente persistirán lo suficiente como para poder planificar con base en ellos. Sin un adecuado conocimiento de los efectos posibles de nuestros valores, la tecnología puede acarrear inadvertidamente ciertos males a la sociedad.

Obviamente el modelo es cualitativo y no riguroso, pues se omiten factores que enlazan los principales elementos sociológicos. Sin embargo aun este criterio mecánico simplificado de operación social, puede ser de gran utilidad. En primer lugar, por lo menos se avizora la posibilidad de construir modelos más complejos y exactos; aun en su forma simplificada, el modelo puede servir para ejercicios de simulación que permitan mejorar el mecanismo. En segundo lugar, y quizás más importante aún, es que el modelo permite una pesquisa ordenada de los factores que gobiernan la investigación, los medios por los cuales la tecnología influye en los valores y las implicaciones de la planificación como un moderador del proceso.

Los esfuerzos de análisis prospectivo descritos, muestran cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una conciencia planificadora y un convencimiento de que la planificación es importante y posible en cambios que están fuera de las fronteras de la causalidad científica absoluta, por lo que se están desarrollando poderosos instrumentos para perfeccionarla. Dichos instrumentos tienen ciertas características comunes: definición del problema, búsqueda de posibles soluciones alternativas y establecimiento de criterios de evaluación de las posibles consecuencias y sus cursos alternativos de acción. Es en esta última área, evaluación de criterios, donde interactúan la tecnología futura y los valores presentes. Un planificador debe basar su curso recomendado de acción en ciertos valores futuros. Si utiliza los valores presentes para hacerlo, tal hecho implicaría que los valores son o deben ser estáticos, y no evolutivos; un error serio de apreciación.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Galván Escobedo, José, *Significado e importancia de la prognosis administrativa,* Impreso en el Departamento de Publicaciones de la ESAPAC, San José, Costa Rica, Marzo.1964.

Etzioni, Amitai y Etzioni, *Los cambios sociales,* Fuentes, Tipos y Consecuencias, Basic Books., Publishers, Nueva York, 1964.

Lazarus, Harold; Warren, E Kirby y Schnee, Jerome E., *The progress* of *management, process and behavior in a changing environment.* Library of Congress Cataloging in Publication Data, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1972.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988*
Presentación

Miguel de la Madrid Hurtado

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El 1º de diciembre de 1982, al asumir mi responsabilidad como Titular del Poder Ejecutivo Federal, promoví la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como parte de esta reforma, el nuevo Artículo 26 de la Constitución determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma, se presenta a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y en el plazo fijados por la nueva Ley de Planeación.

El Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

Vivimos tiempos de cambio y reto; de crisis interna y externa; de incertidumbre; de competencia aguda y desordenada entre diversos países, algunos por mantener hegemonías, otros por sobrevivir, y la mayoría por encontrar una posición en la nueva configuración internacional en gestación que les permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social.

El país se encuentra en un momento decisivo para la historia nacional; está de por medio el destino de la Nación. De lo que hagamos o dejemos de hacer depende nuestro futuro y el de las generaciones que nos sigan.

No estamos viviendo una crisis meramente circunstancial; si así fuera, la solución sería relativamente simple. Hemos tomado conciencia de que los problemas por los que atravesamos en el mundo y en el país, afectan estructuras, hábitos profundos de conducta, tendencias e inercias, a los que nos habíamos acostumbrado en el orden mundial y nacional.

Frente a ello, el resultado final dependerá de la capacidad de cada sociedad nacional para enfrentar los retos. Los que tenemos la capacidad para convertir las crisis en

---

* Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.

oportunidad de cambio y superación, seguiremos avanzando como Nación, como sociedad y como individuos.

México tiene la fortaleza interna para superar la adversidad y para enfrentar con éxito la crisis. La historia nos muestra que en los momentos difíciles los mexicanos hemos sabido anteponer el interés general de la Nación sobre cualquier interés particular o de grupo. Nuestro sistema político ha sabido, en los momentos decisivos, plantearse los problemas con realismo y honestidad, y reconocer las fallas con espíritu de autocrítica, estableciendo las condiciones para superarlas.

Nuestras instituciones han mantenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades de cada momento histórico. Tenemos una amplia y diversificada dotación de recursos naturales sobre la cual apoyarnos, principalmente, potencialidades humanas, que son nuestra riqueza fundamental. Tenemos principios, instituciones y recursos para afrontar la adversidad. Mantenemos la voluntad política para conducir los destinos del país por el rumbo fijado por los propios mexicanos. Conservaremos la solidez institucional para instrumentar las decisiones. Alentaremos la solidaridad social en la consecución de estos propósitos.

Los mexicanos saldremos fortalecidos en la economía y la sociedad, porque somos capaces de ordenar esfuerzos y recursos, de perseverar en las decisiones, con flexibilidad ante las circunstancias del momento, pero con firmeza y claridad de propósitos. Articularemos, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, las acciones de los diversos sectores sociales. Con solidaridad, decisión y realismo, superaremos la crisis e iniciaremos los cambios cualitativos que requiere el país.

En estos momentos difíciles, cuando los márgenes de acción se reducen, debemos evitar el peligro de pesimismo, la irritación, el encono social, el agobio y la debilidad. Al establecer con claridad el rumbo, conservaremos la unidad de la Nación en torno a los principios fundamentales de nuestro pacto social. Conservaremos la voluntad de seguir siendo libres, el anhelo de justicia, la vocación por la democracia como sistema político y forma de vida y, sobre todo, la decisión de mantenernos y fortalecernos como Nación independiente.

Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Tienen un carácter político, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Atañe al destino de nuestra Nación. La planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio. Con el propósito común, la responsabilidad compartida y la conjunción de acciones, estaremos a la altura del reto histórico de nuestro tiempo.

La planeación democrática, como principio e instrumento de Gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar nuestros problemas; tenemos un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural y en constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria.

El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad, en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta.

Los problemas que enfrenta la Nación no son producto sólo de errores de política; derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una Nación grande, compleja y desigual. Por ello, la estrategia del Plan no pretende materializar íntegramente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. En algunas áreas se podrá avanzar significativamente; en otras, los resultados tomarán más tiempo. De ello se encargará el pueblo mexicano, en un proceso constante de renovación. Pero es propósito firme establecer bases sólidas para su eficaz consecución y dar los primeros pasos en la dirección adecuada.

El logro de los propósitos del Plan requerirá disciplina administrativa y financiera, y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación. Asimismo, es necesaria una actitud vigilante de la sociedad y la actualización de los procesos participativos en su ejecución. El Plan se apoya en las decisiones de los primeros meses de la Administración, y establece su vinculación con la estrategia de desarrollo y los programas sectoriales.

Partiendo de estas premisas y características, el Plan establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad en plena concordancia con nuestros valores. Por ello, se inicia con la ratificación de los principios políticos del Proyecto Nacional, plasmados en la Constitución de 1917 y la precisión de las orientaciones políticas rectoras, producto de la consulta con la sociedad durante mi campaña política. Se apoya también en el amplio proceso de diálogo y comunicación que implicaron los Foros de Consulta Popular que organizamos, a partir de febrero del presente año.

México cuenta con un modelo político, económico, social y cultural sólidamente establecido. Nos regimos por el Proyecto Nacional que establece la Constitución, construido por las mayorías nacionales a lo largo de nuestra historia; éste recoge y sintetiza lo mejor de la tradición y las aspiraciones populares y nos ha permitido, con

estabilidad política y ampliando las libertades democráticas, ir modernizando la Nación, determinando lo que aún falta por hacer con un rumbo claro para lograrlo.

Nuestros principios y valores fundamentales nos fijan la tarea por realizar: crear las condiciones materiales, culturales, sociales y políticas para la plena realización del hombre, prioridad fundamental en la tarea del desarrollo. El diagnóstico franco y objetivo en el Plan establece la dimensión del esfuerzo requerido: en adición a las grandes carencias y rezagos sociales que subsisten, cada año se incorporan casi un millón de jóvenes a la fuerza de trabajo, sin que la economía tenga actualmente las bases materiales para hacer frente a estas demandas. Y adicionalmente, sin que exista una situación internacional que coadyuve al vigor en la dinámica económica interna.

Con base en los principios políticos y el diagnóstico, se establece el propósito fundamental del Plan:

> Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

De este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos que mi Gobierno se propone alcanzar dentro del término de mi responsabilidad constitucional:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Dentro de un esfuerzo de planeación democrática planteamos una estrategia de desarrollo no sólo para subsistir, no sólo para vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento, sino para lograr avances efectivos en el desarrollo nacional en los ámbitos político, económico, social y cultural.

La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.

No es posible enfatizar el cambio estructural sin resolver la crisis; los resultados serían efímeros. Tampoco podemos preocuparnos sólo por resolver la crisis sin incidir en los desequilibrios fundamentales que la generaron: ello la haría recurrente.

La experiencia histórica muestra la necesidad de este propósito. En el país, cuando se ha intentado realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo, el crecimiento ha sido inestable y los avances no han logrado permanencia. Por otra parte, cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento, pero se perdió su sentido social al desatenderse las necesidades de cambio estructural. Por ello, la estrategia del Plan enfatiza simultáneamente el combate a la inflación y la protección del empleo, con el inicio de cambios cualitativos. Este es el rasgo singular de la estrategia de desarrollo: combatir simultáneamente las manifestaciones y las raíces de la crisis. Ello implica mayores dificultades, pero es una solución más firme y radical.

Un gobierno responsable tiene que proponerse el logro de los objetivos nacionales con la mayor celeridad; pero debe hacerlo con realismo. Frente a las necesidades hay que considerar las restricciones que impone la crisis y las limitaciones de algunos recursos. Se propone viabilidad en los propósitos y permanencia en los beneficios, y no su avance temporal. No hemos de confundir voluntad de cambio con voluntarismo.

Por ello, la estrategia se propone recobrar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes, que permitan lograr una mayor generación de empleo permanente e inflación decreciente, aprovechar racionalmente el medio ambiente y los recursos naturales, fortalecer el mercado interno y un aparato productivo con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales básicas y más apto para modular en lo interno los impactos del contexto internacional.

Recobrar las tasas históricas de crecimiento significa un propósito ambicioso, bajo las condiciones previstas para la economía internacional y las restricciones internas. Lo fundamental será que este crecimiento sea permanente y asociado a una inflación decreciente, y con una generación de empleo, por peso invertido, mayor a la histórica.

En el corto plazo, lo fundamental es el combate a la inflación y la protección del empleo. Un país como México no puede vivir permanentemente con la inflación. Los países que han indizado la economía, sólo han logrado reproducir o ampliar año con año los mismos niveles de inflación y, lo que es más grave, no han logrado aumentar en forma sostenida el salario real ni darle permanencia a los empleos. La moral social se debilita y la cohesión interna se disuelve.

En el combate a la inflación se reconocen los límites de la capacidad productiva del país y en consecuencia, se plantea con responsabilidad, la disciplina en la política de gasto y

de ingresos públicos; el requerimiento de fortalecer el ahorro nacional; las restricciones del sector externo, y la necesidad de un menor ritmo de captación del ahorro externo.

Reconocer nuestros límites no es considerarlos como inamovibles. A partir de su precisión, se establecen las bases para dilatarlos, en forma efectiva y responsable.

A la par del combate a la inflación, y rechazando las propuestas supuestamente ortodoxas, se sientan bases para un sostenido progreso social, en materia de empleo, educación y cultura, alimentación, salud, vivienda, medio ambiente y calidad de la vida.

Si la prioridad es el hombre, la satisfacción de sus necesidades fundamentales exige permanencia, profundidad y dirección. En esa orientación marchan las acciones del Plan.

La Ley de Planeación marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros se encontrarán las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen, que hoy las condiciones impiden considerar con certeza en el medio plazo. Sería irresponsable hacerlo en el Plan Sexenal. El compromiso del Estado reside en establecer la dirección del cambio y la intensidad del mismo, y precisar las líneas principales de acción que se plantean para cada sector, tanto en los sociales como en los productivos. El Plan determina así la necesaria congruencia y el marco indispensable que servirá a los diferentes programas sectoriales e intersectoriales.

La estrategia y las acciones propuestas recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular iniciados durante mi administración, cuyo antecedente son los Foros de Consulta llevados a cabo en la reciente campaña presidencial. Esta consulta no ha sido simplemente protocolo político, sino la reafirmación de la voluntad de que las soluciones a nuestros problemas fundamentales deben emanar del consenso de las grandes mayorías nacionales.

La población ha sido informada, se ha expresado, ha sido escuchada y sus planteamientos tomados en cuenta en el Plan. Participaron dirigentes y miembros del movimiento obrero organizado del país, campesinos, representantes de organizaciones populares, empresarios, especialistas, profesionistas, miembros del sector académico e intelectual, jóvenes, estudiantes, diputados y senadores del Congreso de la Unión, partidos políticos y miembros de la comunidad en general.

Destacada fue la labor de los gobiernos de los estados, quienes participaron realizando la consulta popular en sus respectivas entidades.

Sin embargo, en una sociedad plural y en tiempos de crisis, no puede esperarse que todos los planteamientos sean considerados. Unos, por su detalle, serán recogidos en los programas sectoriales respectivos. Otros, al presentar posiciones opuestas sobre un

mismo tema, requirieron definir la que respondía al mandato popular y al interés general. El Plan es producto y responsabilidad del Poder Ejecutivo, y al presentarlo ha realizado la labor de síntesis que le corresponde. Asume su responsabilidad y ratifica que su propósito es ver siempre por el interés de las mayorías y guiarse por su opinión en sus acciones.

Sabemos que el Plan no necesariamente merecerá la adhesión unánime de todos los grupos y corrientes de opinión. Respetamos la disidencia y la crítica, elementos consubstanciales de la democracia y la libertad. El Gobierno es responsable de obedecer a la mayoría.

Los diferentes capítulos han sido responsabilidad de los titulares de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal. Presentados por ellos al titular del Ejecutivo, su integración, por mandato de la Ley de Planeación, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su aprobación final, al Presidente de la República.

Como establece la Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos que establece el Plan. Con los estados de la República se precisarán mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes se inserten en los propósitos nacionales y recojan las prioridades estatales; con los sectores social y privado se inducirán y concertarán acciones que apoyen el logro de los objetivos y lineamientos establecidos en el Plan.

El Plan será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad. Enfrentar la crisis con eficacia y justicia demanda la activa presencia del país. La vocación democrática del Ejecutivo y el mandato de la Ley marcan que la consulta popular será permanente, para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así el proceso democrático de la Nación.

Reconocemos que en el proceso de planeación la etapa más difícil es la de su ejecución. Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción. Particularmente, en la situación que vive el país, se requerirá un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal, tanto a nivel central como paraestatal; coordinación y colaboración decidida de los gobiernos de los estados y los municipios; y la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Hacer el mayor esfuerzo posible para que la ejecución del Plan se realice de acuerdo con lo propuesto, es el indeclinable compromiso del Presidente de la República.

Miguel de la Madrid Hurtado
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

México, D.F., Mayo 30,1983.

EL CONTROL ADMINISTRATIVO

RAP 57/58, enero-junio de 1984

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA 1917-1933

Omar Guerrero

Dentro del programa de reorganización del gobierno federal, destaca la creación de una institución diseñada bajo fórmulas de una política claramente establecida: combatir la corrupción y expiar a la administración pública mexicana de las faltas del pasado reciente. Sin embargo, confiar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la que hablamos, a la mera función de moralización de los funcionarios públicos y por extensión a encabezar la persecución legal de los culpables, sólo nos da una parte del panorama. La nueva Secretaría es más que eso; también encamina sus pasos al mejor rendimiento de la organización administrativa, así como un desempeño superior de los servidores públicos, de quienes se espera que su única inquietud sea la función pública, con menoscabo de la satisfacción de sus intereses personales.

Para comprender lo mejor posible las funciones de la Contraloría, es conveniente remitirnos a sus antecedentes, a saber el Departamento de Contraloría, que nació con la Revolución de 1910 y la Constitución de 17, y murió cuando la propia Revolución iba a alcanzar su fase crucial con Cárdenas. Este ensayo, parcial e incompleto como es, se refiere a la historia, objeto y consecuencias de la existencia del Departamento de Contraloría.

La historia del Departamento de Contraloría no ha sido hecha. Sabemos cuál fue su origen y su desenvolvimiento, pero desconocemos con certidumbre el motivo de su abolición, si bien se puede extrapolar la causa de ello. Por tanto, queremos dejar sentado de principio que este breve estudio es incompleto, hipotético y general, por lo que sus interpretaciones tienen solo un carácter provisional.

EL PROBLEMA DE LA INFORMACIÓN

Dimos cuenta de materiales bibliográficos y documentales acerca de la Contraloría -nombre con el cual también nos referiremos al Departamento de Contraloría o simplemente Departamento- por verdadero accidente, o como se llama en investigación científica, *serendipity*. Es más, nunca se nos hubiera ocurrido escribir algo acerca del Departamento, de no haberse dado los hallazgos. Sucedió igual con otros estudiosos de la administración pública mexicana, quienes encontraron documentos sobre ella por accidente.

Salvo el caso de las memorias anuales que existen en diferentes bibliotecas públicas del país, el interesado en la Contraloría puede acudir a pocas fuentes. Afortunadamente por los hallazgos realizados, aunque muy contados, ahora sabemos algo más de esa interesante institución administrativa cuyas huellas fueron borradas por el paso del tiempo.

En primer lugar queremos mencionar el libro **Administración y contabilidad fiscal** de Alberto Híjar y Haro, publicado en México por la Imprenta Victoria en el año de 1919. Es un texto universitario, muy juicioso por cierto, que trata tanto de las generalidades relativas a la materia de contraloría, como del Departamento mismo. Luego hay que mencionar otra obra: **Desorganización de la Secretaría de Hacienda**, por efecto de la creación de la Contraloría, aparecido en México en 1920 sin que se mencione la editorial, y cuyo título dice con claridad el contenido de la misma. En tercer lugar debemos hablar de la existencia de un folleto conmemorativo de la consumación de la independencia nacional, que es subtítulo y que va encabezado por el rótulo de **Contraloría General de la Nación.** Tampoco se consigna editorial, pero sí el año: 1921. Finalmente, mencionaremos al **Boletín de Informaciones de la Contraloría**, que apareció, hasta donde sabemos en 1925 y hay noticias del mismo hasta 1927, incluyendo este período 15 números.

ORIGEN DE LA CONTRALORÍA

El hecho que la Contraloría haya nacido* no como Secretaría sino como Departamento, dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, o más bien, meramente administrativo. Esto es enfatizado en el Folleto Conmemorativo del que hemos hecho mención: "la Contraloría General de la Nación, **cuya misión netamente administrativa** la distancia un tanto de toda manifestación ruidosa ostensible...".[1] Los anónimos redactores del Folleto agregan que el propio documento tiene como propósito realzar la importancia de la Contraloría en relación con la buena marcha de la hacienda pública.

En el informe presidencial de 1918, continúan sus expositores, se reconoce el papel del nuevo Departamento en relación con el "perfeccionamiento en el mecanismo de la administración pública", En otras palabras, la Contraloría había sido diseñada para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal. Junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba igualmente del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, así como de su constante actualización.

Que la administración pública mexicana se ha regido por el principio de la centralización es algo cierto y comprende por extensión la materia hacendaria. La definición de administración de la hacienda pública se planteó a partir de la Ley de 26 de noviembre de 1824, precisamente en el Ministerio de Hacienda, dentro del cual se estableció el Departamento de Cuenta y Razón. Este Departamento sustituyó a las antiguas contadurías

---

* Según información de Alberto Híjar y Haro (*Administración y contabilidad fiscal)* fue Luis Cabrera quien sugirió a Carranza la creación de la contraloría.

[1] Contraloría General de la Nación. Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional, p. 7

y recogió de ellas el encargo de formar los presupuestos, así como la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente fue instituida la Tesorería General, cuya misión consistía en distribuir los fondos nacionales, hacer las observaciones oportunas al Ejecutivo con relación a pagos indebidos y glosar sus cuentas, funciones que se le encomendaron por estar directamente sometida a la inspección de la Cámara de Diputados.[2]

Tiempo después, entre 1830 y 1831, el Departamento de Cuenta y Razón fue extinguido, la Tesorería General reorganizada y establecida una nueva dependencia, la Dirección General de Rentas, cuya función era la de inspeccionar los diferentes ramos administrados por el gobierno federal y formar el estado general de valores. En 1851 se creó la contabilidad por partida doble, pero la disposición correspondiente fue derogada dos años después. El año de 1867 fue reforzada la centralización hacendaria: la Secretaría de Hacienda concentró en su seno todas las materias relativas a la propia hacienda, quedando entonces como la única oficina fiscalizadora. Pero la Tesorería General conservó lo relativo a recaudación y distribución de los caudales públicos. Finalmente, el 23 de mayo de 1910 nació la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría.[3]

Los autores del folleto mencionado juzgan que la reforma, sin embargo, preservó para la Tesorería las funciones de inspección y vigilancia, así como la fiscalización que se realiza previamente a los gastos. La nueva Dirección sólo tuvo entonces como función la glosa de las cuentas, a saber, "la revisión de hechos consumados".

Pero no fue hasta la creación del Departamento de Contraloría que se dio un paso verdaderamente firme en materia de control, valga la redundancia. Antes sólo se habían dado movimientos más o menos titubeantes. El nuevo Departamento fue creado el 25 de diciembre de 1917, siendo expedida su ley orgánica el18 de enero de 1918.

Que la Contraloría surge como un mecanismo moralizador, hay que enfatizarlo; pero con la salvedad que no solo nació con ese fin. La corrupción es un mal antiguo de la administración pública, no sólo de la mexicana, sino de cualquier parte del mundo. Baste con citar el caso del imperio otomano, que debe sus mejores estudios de ciencia de la administración -los famosos *kanun nama*-, escritos casi todos entre los siglos XVI y XVIII, a denuncias contra la inmoralidad de los funcionarios estatales que llevaron al Estado osmalí a la ruina financiera. La Contraloría, por tanto, cumple en primera instancia una función de moralización administrativa. "En efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral", dicen los autores del documento que estamos ahora estudiando.

---

[2] *Ibid*, p. 13
[3] *Ibid*, p. 14

La creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa fue no sólo una medida parcial, sino también frustrada porque ella quedó, junto a la Tesorería, subordinada organizativamente a la Secretaría de Hacienda la cual, "en resumen, tuvo en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo árbitro único, no sólo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorería sino también para sancionar la inversión de los mismos, por medio de la Dirección de Contabilidad. De este modo fiscalizaba a todas las demás dependencias del Ejecutivo; pero ella misma pudo disponer a su arbitrio de sus gastos propios y convertirse realmente en la administradora de todos los demás".[4]

México, un país altamente centralizado, provisto de una espesa burocracia heredada por el Virreinato, organizado en un Estado político fuertemente estructurado con base en ese vasto organismo que es su administración pública; en suma, un país calificable como Estado genuinamente administrativo, no conocía otra forma de composición política que la acumulación de poder. La administración pública, por su parte, no conocía sino la acumulación de poder en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría venía a modificar la estructura de poder político del Estado, que descansa en la organización administrativa. En México, hasta nuestros días, la lucha por el poder ha sido la lucha por la obtención de los cargos por los cuales se conduce al Estado. Sólo después de una alteración radical del estado de cosas, como fue la Revolución de 1910, se podía concebir la transformación radical de la composición de fuerzas yacientes en la administración pública, tal como había sido heredada por el porfiriato, y que necesariamente habría de ser modificada. Un factor importante de tal modificación fue la creación de la Contraloría. Por ello, el último intento de contratación del Antiguo Régimen, la Dirección de Contabilidad y Glosa, fue eliminado por la Revolución a favor de un paso realmente decisivo hacia una fiscalización efectiva. "Al crearse el Departamento de Contraloría se dio, como ha quedado dicho, en firme y sobre seguro el paso que había dado a medias la ley de 23 de mayo, para realizar el ideal de separar por completo las funciones de vigilancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones, o sean las de 'pago' o 'glosa' en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigilar el escrupuloso manejo de los fondos de la Nación".[5]

Los países organizados políticamente como regímenes parlamentarios resuelven sus problemas de contratación de manera inherente al mismo. Ocurre igual con los presidenciales. Empero, la solución de problemas en estados presidenciales suele ser variada. Por eso México, nuevamente hay que decirlo, un Estado centralizado y burocratizado en grado mayor, propone resolver sus problemas de control con base en su propia circunstancia. De aquí que el propio control de la administración pública opere en el seno organizativo del Ejecutivo en la "unidad dentro de la unidad", como dicen

[4] *Ibid*, p. 16
[5] *Ibid.*

quienes escribieron el documento, y no en el poder extraño que es el Legislativo. No podría ser de otro modo en un país donde el centro del poder del Estado no es otro que el Ejecutivo, en un país donde la tradición parlamentaria[6] no existía cuando se estaba organizando el Estado nacido de la Revolución de 1910 y el Poder Legislativo se iba a convertir en organismo de colaboración del Ejecutivo y estar subordinado al mismo.

Estudiar una institución administrativa desaparecida (y ahora revivida) es una caja de sorpresas. Una de ellas es que, en contraste con la indiferencia de nosotros, los contemporáneos, aquellos que vivieron cuando existió también el Departamento de Contraloría, estuvieron interesados por su estudio y para ello escribieron y disertaron sobre su naturaleza, organización y finalidades. Incluso se elaboraron libros de texto para instruir a los estudiantes universitarios sobre el nuevo organismo y, por extensión, sobre un tema novedoso: la teoría y práctica del control. Tal es el caso de la obra de Híjar y Haro ya mencionada, cuyo primer capítulo nos reseña brevemente la historia de la Contraloría. En ella se asienta que, desde la época de Porfirio Díaz, ya existía la preocupación sobre el establecimiento de una dependencia contralora. Emiliano Busto, oficial mayor, de la Secretaría de Hacienda en 1889, había escrito en ese año en su obra **La administración pública de México**, sobre la conveniencia del establecimiento de una Inspección General de Hacienda, separada de la Secretaría de Hacienda, que vigilara la administración financiera y reportara oportunamente a ésta acerca de sus observaciones, es decir, la institución de lo que él llama "el **controle** administrativo de la hacienda pública".[7]

En otras palabras, las innovaciones administrativas iban acompañadas de preocupaciones intelectuales que podían, desde fines del siglo pasado, explicar sus alcances, conveniencias y limitaciones. En fin, el gran paso se había dado: el Departamento de Contraloría había sido creado. Entonces se habría que capitalizar sus ventajas y arrostrar sus consecuencias.

ORGANIZACIÓN INTERNA

El Departamento de Contraloría respondía al ensayo típico de organización departamental ideado para estos cuerpos de reciente creación. A la cabeza del Departamento fungía el Contralor General, cargo con que se conoció a su titular. En la jerarquía inmediata siguen el Auditor General y el Oficial Mayor, que tienen la facultad de acordar con aquél.

Flavio A. Bojórquez, Contralor General, era un funcionario activo y ocupado en su misión. Según el Folleto, en los negocios interiores de la Contraloría sostenía mensualmente de 200 a 300 acuerdos con sus colaboradores y dictaba de 80 a 100 memorandos. Con relación al trabajo externo, el Contralor despachaba de 600 a 700 cartas y de 200 a 250

[6] Se tendría que mencionar una excepción, el proyecto parlamentario de 25 de abril de1915, decretado en nombre de la Convención de Aguascalientes por el Presidente Roque González Garza.
[7] *La administración pública de México*, pp. 289.292.

telegramas. Todos estos despachos se realizaban por medio de la secretaría particular, en su labor natural de contribuir a la tramitación de las disposiciones del Jefe del Departamento.

Como se puede deducir de la distribución de las funciones generales de la Contraloría, entre el Auditor General y el Oficial Mayor, ambos funcionarios se repartían las actividades sustantivas y las tareas adjetivas. Conviene, por tanto, hacer una reseña un poco más pormenorizada de cada una de las dependencias sujetas a cada cual.

La Auditoría General

La Auditoría General se dividía en Auditorías y Secciones, a saber: Registro de Correspondencia; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Contaduría; Guerra y Marina; Glosa Militar; Glosa Civil (que incluye Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y liquidación de Cuentas); Sección de Deuda Pública; Inspección; Servicios de Cuentas Especiales y Estadísticas; Departamento Consultivo y Jurídico; Caja; Proveduría; Archivo; Auditorías Regionales; Sección Revisora de Pensiones; Comisión Reorganizadora; Prensa; y la Sección de Reclamaciones. Hay asimismo un Subauditor, que tiene como encomienda la autorización de los libramientos y los pagos.

Auditoría General, la dependencia de ejecución de la política de la Contraloría en su función sustancial, el control, fungía asimismo como entidad consultiva para el Contralor General.

Por cuanto a sus secciones, conviene mencionar de entrada que la relativa a Reclamaciones tenía la peculiar función de emitir dictámenes acerca de "préstamos, anticipos o pérdidas sufridas por causa de los movimientos militares habidos en el país, desde 1911". La Contraloría, por otra parte, tenía a su cargo la contabilidad general de la nación, responsabilidad que ejercía por medio de la Contaduría, así como la formación de la cuenta de la hacienda pública. En realidad la Contaduría es un gran organismo, formado por varias secciones: Contabilidad General, Cuenta Transitoria y la de Inspección, verificación, observación y requisitación de los resultados de glosas, así como de la depuración, estadística, correspondencia y archivo. Del resto de las secciones nos conformamos con haberlas mencionado, si bien el Folleto las describe con relativa amplitud; pero el lector comprenderá nuestra imposibilidad de hacer lo mismo, por razones de espacio.

La Oficialía Mayor

Las oficinas de la Oficialía Mayor son las siguientes: Caja; Registro de Correspondencia; Archivo General; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Proveduría; Servidumbre. Las funciones generales de la Oficialía Mayor son las de administración de personal y la autorización de gastos hechos sobre las partidas globales del presupuesto de egresos. De las oficinas que integran a la Oficialía Mayor conviene mencionarse a la que tiene como

encargo el Registro de personal con manejo de fondos. En ella se lleva un registro de los funcionarios públicos que, por su tipo de trabajo deben manejar fondos del Erario. Extiende sus actividades a las finanzas, prórrogas y ampliaciones que expidan las compañías autorizadas al efecto; y tareas relacionadas con estas actividades.

EL ALTO FUNCIONARIADO DE LA CONTRALORÍA EN 1921

Ya que sabemos con toda precisión quiénes tenían a su cargo la conducción de la Contraloría, creemos conveniente proceder a relatar sus nombres y cargos en su seno:

Flavio A. Bojórquez, Contralor General de la Nación; Alberto Sáenz, Secretario Particular del Contralor; Honorato Beltrán, Secretario Auxiliar; Manuel Bonfiglio, Auditor General; José Robles, Secretario Particular del Auditor; Alberto Peralta, Oficial Mayor; Guillermo de María y Campos, Contador; Felipe N. Sedano, Subcontador; Ignacio Alatorre, Jefe de la Sección de Proveduría; Emilio Alemán, Subauditor de Inspección; Rómulo Bustamante, Auditor de Inspección; Celerino Díaz, Abogado Consultor del Departamento; Julián Villaseñor García, Jefe de la Sección de Pensiones; Javier Alatorre, Encargado del Departamento Consultivo y Jurídico; Vicente Garrido Alfaro, Encargado de la Publicidad; Juan E. Salcedo, Auditor del Timbre; José S. Iniestra, Subauditor del Timbre; Isauro L. Carmona, Auditor de Glosa Civil; Carlos E. Zetina, Jefe del Archivo General; Rafael M. Pacheco, Auditor de Servicios Especiales y Estadística; Aureliano M. Parra, Jefe de la Sección de Reclamaciones; Gustavo M. Morales, Encargado de la Auditoría de Aduanas; Francisco G. García, Subdirector de Servicios Especiales; Ignacio Termiel, Auditor de Liquidación de Cuentas; Juan Antonio Carrillo, Subauditor de Liquidación de Cuentas; Andrés Hernández, Auditor de Glosa Militar; Antonio Ortíz Izquierdo, Subauditor; Mateo Ortíz, Auditor de Guerra y Marina; Mariano Narro, Subauditor de Guerra y Marina; Julio Villar, Auditor de Aduanas; Bernardo González Romero y Mardonio Morales Millán, Subauditores de Aduanas; José de Jesús Aguilar, Eduardo Buitrón, José J. Díaz y Agustín López de Ortigosa, miembros de la Comisión Reorganizadora.

EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA

Luego que la Constitución de 1917 fincara las bases para la organización de la administración pública federal, que quedó normada por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de abril de ese año de manera provisional, y en forma definitiva en diciembre de 1917, el Departamento de Contraloría tuvo entonces su propia ley orgánica. Esta fue expedida el 18 de enero de 1918.

Primera Fase: 1917-1926

En la Ley Orgánica de la Contraloría es reglada la organización y el funcionamiento del nuevo Departamento. En ella se señala que las instancias generales de esa dependencia son el Contralor General, el Auditor General, el Contador en Jefe, el Oficial Mayor y un cuerpo de auditores generales.[8] El cargo de Contralor fue concebido como un puesto

[8] Ley Orgánica del Departamento de Contraloría. art. 2

relevante y decisivo dentro del esquema organizativo de la administración pública. Hay un punto que resalta en lo particular, por cuanto a las facultades de ese funcionario: "el Contralor emitirá las decisiones finales que fueren el resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del gobierno o enajenación de bienes de la nación".[9] Aunque los titulares de las dependencias administrativas conservan el derecho de solicitar al presidente de la República resolución de la Contraloría, no hay lugar a dudas con respecto a que, con tal facultad, el Contralor General de la Nación esgrimía la espada de Damocles sobre la cabeza de los demás secretarios de Estado y jefes de Departamento. No es exagerado pensar que un poder semejante hiciera impopular a un organismo creado para supervisar e inspeccionar el funcionamiento entero de la administración pública, como lo constataremos luego.

El control sobre la administración pública no sólo era financiero, es decir, no sólo se velaba de la legalidad del manejo de los fondos del Erario, sino también una evaluación del rendimiento del trabajo gubernamental. En esta función podía "hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del gobierno con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los presupuestos de gastos anuales de esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, recomendaciones que él (Contralor) entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime convenientes".[10] Este no era un mero ejercicio retórico, ya que durante el sexenio de Plutarco Elías Calles se llevó a la práctica, entre otros medios, al través de las comisiones de eficiencia instituidas para proceder a la reforma de la administración pública y en las cuales había un representante permanente de la Contraloría.[11]

El doble poder de la Contraloría para definir de manera definitiva la legalidad del uso de los fondos públicos y dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias públicas, situaba al Departamento en medio de la lucha por la supremacía sobre el dominio del ámbito de la administración gubernamental, entrando irremediablemente en disputa con la potencia vigente. Con la Secretaría de Hacienda, dicho sea de paso, tenía cuentas pendientes porque buena parte de las atribuciones de la Contraloría no eran de reciente creación, sino facultades arrebatadas a Hacienda, toda vez que esas facultades implicaban la amputación de órganos de ésta, tajadas enteras de su presupuesto, así como recursos materiales, además de lo más importante, buena cantidad de empleados entrenados en las artes hacendarias. Si recordamos que Hacienda no sólo había sido el poder preponderante en la administración pública desde 1821, sino que también era la dependencia mejor organizada, con el personal más calificado -verdadera paradoja, frente al gran

[9] *Ibid*, art. 62.
[10] *Ibid*, art. 20
[11] Ver ley que crea las Comisiones de Eficiencia de 25 de agosto de 1926, en *México a través de los informes presidenciales, La administración pública*, tomo 5, Vol. 3 pp. 255-256.

desarreglo de las finanzas nacionales desde entonces- y los métodos de trabajo más sistematizados, la existencia de la Contraloría era un reto a su existencia misma.

En 1920 hubo una reacción que testimoniaba el sentir de los funcionarios de Hacienda, si bien no procedía de ellos, sino de un periodista llamado G. L. de Llergo. Sus notas aparecieron en ese año en el periódico El Heraldo y fueron luego reproducidas como libro con el significativo título de **Desorganización de la Secretaría de Hacienda**, por efecto de la creación de la Contraloría. El título lo dice todo: la Contraloría, nacida en buena parte de las entrañas organizativas de la Secretaría de Hacienda, hizo con su alumbramiento - valgan estas analogías ginecológicas- que la tradicional y respetable Secretaría de Hacienda se desarreglara, haciéndola desde entonces una dependencia que perdió su prestigio, eficiencia y sobre todo, su lugar privilegiado en el concierto de la administración pública.

La obra en estudio es la doble biografía de la Contraloría y de Hacienda, si bien en un momento, aunque de tal importancia que luego de la supresión de la primera, la administración pública ya no sería igual. Llergo comienza su exposición señalando que, aun antes de la creación del Departamento de la Contraloría, Hacienda ya estaba relativamente reformada. En lo relativo a impuestos, se creó un departamento *ex profeso*, es decir, una acción de la Secretaría de Hacienda se convirtió en un organismo particular. Esto inició la desorganización. Otras medidas, surgidas de la lucha revolucionaria, la incrementaron, en lugar de procurar el orden institucional de las finanzas publicas. Fue así, con la supresión de los Bancos de Emisión, que se creó, para administrar sus recursos y realizar sus funciones, un Departamento de Bancos, aunque ya existía el de Crédito. "Las tarifas aduanales se alteraron en sentidos varios, y la contribución del timbre aumentó generalmente, bajo la excusa de las necesidades revolucionarias".[12] El desorden, agrega Llergo, se extendía a servicios públicos tales como los correos y los telégrafos que se duplicaron y eran "mucho más deficientes que antes".

La Secretaría de Hacienda, una dependencia altamente conservadora, había operado eficazmente desde que fue creada en 1821. El compromiso de sus empleados con el Estado, los primeros pasos del servicio civil en México, que se plasmó en los gobiernos de Arista y Santa Anna (el último de ellos), y que fue ratificado por Juárez,[13] compromiso

---

[12] G. L. De Llergo. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda*, por efecto de la creación de la Contraloría, p. 6

[13] Arista expidió un decreto muy significativo con relación a los servidores del Estado de fecha 21 de septiembre de 1853, titulado: "Se determinan las cualidades que deben tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del supremo gobierno". Santa Anna, por su parte, por decreto de 19 de agosto de 1853, dispuso que los candidatos a ingresar al ramo hacendario, lo hicieran por la vía de un examen de admisión y comprobar tener conocimientos máximos para el cargo al que aspiran. Finalmente, Juárez expidió una circular del 13 de agosto de 1861 en la cual exige a los aspirantes a ingresar al gobierno federal, demostrar "conocimientos teóricos y prácticos", tanto como el no haber colaborado con el gobierno golpista de Tacubaya.

que los neutralizaba con relación a la lucha de los partidos, fue necesariamente adjurado por el Estado nacido de la revolución, si bien el mismo Juárez, a la vez que confirmó los sistemas racionalizados de ingreso y permanencia en el servicio, impidió la entrada a los funcionarios leales a Zuloaga y Miramón. Una revolución, que lleva a un nuevo régimen a la cima del Estado, expresión organizada, no puede respetar compromisos concertados durante el gobierno al que ha derribado. Por ello, el funcionariado hacendario se nutrió de hombres salidos de los grupos revolucionarios triunfadores. De aquí la interpretación de Llergo en el sentido que "el personal de la administración financiera, que importa mucho sea de un elevado nivel moral, descendió grandemente so pretexto de méritos y compromisos revolucionarios, que no fue posible quizás eludir",[14] de lo que extrapola que esto contribuyó a desorganizar todavía más a la administración hacendaria.

La situación financiera se agravó con la suspensión del pago de la deuda pública. Las instituciones de seguros, que Llergo define como instituciones financieras, pasaron de Hacienda a otra Secretaría (no dice cuál) y el cobro por el uso de los servicios consulares se sextuplicó, la Contraloría, una vez creada, vino a acrecentar el desarreglo financiero de la Nación y el desorden administrativo de la Secretaría de Hacienda, sintetiza en esto el autor mencionado.

Que Llergo tiene una opinión positiva de Hacienda, puede observarse claramente. Sobre esto hay que decir que su opinión descansa en la certeza. "Si un organismo gubernativo, entre los diversos que dejó formados la administración del general Díaz, se hallaba en buenas condiciones, debemos decir que fue uno de ellos la Secretaría de Hacienda".[15] Agregaríamos sin embargo, que los procesos organizativos de esta Secretaría abarcan de hecho todo el siglo XIX, como se puede constatar en las distintas administraciones presidenciales que se propusieron dar un orden al caótico estado de las finanzas públicas, a la vez que arreglar todo lo relativo a la organización de la propia Secretaría. Llergo sostiene que la organización de la hacienda pública ha tenido un progreso, lo cual es cierto, pero siempre y cuando digamos que este progreso ha contrastado con el proceso descendente del manejo de las finanzas públicas, gran paradoja que hay que mencionar, pero de la cual no podemos nada porque rebasa el tema de este artículo.

Dentro del proceso progresivo de la organización financiera de México, Llergo menciona la creación de tres Direcciones Generales: Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa. Hacienda, por extensión, fue el mejor ejemplo de ese progreso, y agrega, que después de diez años de guerra civil, ha llegado el momento de evaluar el legado de los gobiernos del pasado, lo que incluye la materia hacendaria. "Las revoluciones, como todos los fenómenos naturales, tienen diversas fases después del momento álgido en que estalla la pasión como huracán o erupción volcánica tienen que seguir una marcha decreciente hacia la serenidad, que no de otra manera se podrían obtener resultados benéficos en estas

[14] Llergo, *op. cit*, p. 6
[15] *Ibid*, p.10

convulsiones sociales denominadas revoluciones".[16] Tal criterio, dice Llergo, será la forma mediante la cual juzgará a la Contraloría.

Es mérito de Llergo el criticar el contraste entre lo que llama la "yancofobia" existente entonces en el ambiente gubernamental y el modelo norteamericano seguido para la formación de la Contraloría, en lo que encuentra un problema de ajuste entre una especie de pieza de máquina moderna y una máquina antigua a la cual se cree se puede aplicar, a menos que haya una "verdadera casualidad". Asimismo, el hecho que hayan sido consultores norteamericanos los que asesoraron la implantación de la Contraloría, aumenta la confusión, porque estos, dice Llergo desconocían la realidad administrativa mexicana.

Nosotros pensamos que muchas innovaciones procedentes de realidades ajenas a la tradición e idiosincrasia prevalecientes en las realidades administrativas mexicanas, han derivado con frecuencia en el fracaso. Sobre todo cuando estas innovaciones proceden de países capitalistas desarrollados, y más aún cuando ellos son las potencias imperialistas dominantes; pero todavía más, cuando se trata de Estados Unidos, cuyas teorías sobre la organización o el desarrollo administrativos, no son otra cosa que sus dispositivos intelectuales de colonización del país "asesorado", como México, el cual da en todo caso un paso más hacia la dependencia tecnológica. La solución es la adopción de criterios basados en la situación exacta del país como nación subdesarrollada, y cuya renovación en las prácticas administrativas requiere una cuidadosa selección de políticas de incorporación de tecnologías de países desarrollados, tecnologías imperativamente necesarias para su desenvolvimiento. Esto nos ayuda a comprender la natural conservación de la denominación de secretarías de Estado para las dependencias que integran la administración pública mexicana como fue en 1821, que proceden de las realidades administrativas españolas, a las cuales se debe su creación, frente a la adopción de terminologías exóticas (valga el término) como el concepto de "Departamento", usado desde 1917 de una manera distinta como se había empleado en México desde la independencia del país.

Hasta 1917 la categoría "Departamento" se había usado en forma polivalente, para referirse a partes integrantes de las Secretarías o Direcciones Generales, pero no como dependencias paralelas a las propias Secretarías, es decir, como organismos generales de la administración pública. En este sentido, la polivalencia se confinaba al interior de una Secretaría o una Dirección General, para calificar sus apartados, nunca a la generalidad que hemos mencionado. Llergo es consciente de esto y señala que desde 1900 había dos Departamentos, el de Crédito y Comercio y el de Legislación, en el seno de la Secretaría de Hacienda. En adelante nos ampliaremos en este problema, que juzgamos secundario, pero que permite comprender mejor el papel de la Contraloría.

[16] Llergo, *op, cit.*, p. 10

Según Llergo, el fundamento legal de la Contraloría, a saber, su Ley Orgánica, estará en contradicción con la Constitución de 1917, porque otorga facultades al Contralor que son en realidad privativas del Congreso de la Unión, toda vez que desplaza a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de aquél, de sus facultades correspondientes. No entraremos a este debate, que es materia de juristas. Haremos más bien reflexiones sobre el porqué la Contraloría es situada en el seno del Ejecutivo, no en el Legislativo, en el que debiera funcionar atendiendo la teoría de la división de poderes, que es la que formalmente se adopta en aquella Constitución. La respuesta yace en la historia de México: entre 1821 y 1857 tanto las constituciones federales como las centrales se inclinaban por el Legislativo, abandonando a su suerte al Ejecutivo el cual, como bien lo ha explicado Emilio Rabasa, tuvo que optar con frecuencia entre la anarquía y la dictadura, siguiendo por lo general el segundo camino.[17] Este interesante problema, que es materia de una disertación especial que hemos recientemente concluido,[18] es la clave para la comprensión del proceso formativo del moderno régimen presidencial mexicano a partir de 1917, en el cual fueron suprimidos los factores políticos que favorecían al Legislativo, creando condiciones constitucionales a favor del Ejecutivo. El hecho que la Contraloría sea situada en el Ejecutivo ayuda a explicar la centralización del poder en él y el eclipse político del Legislativo. Como la vida material, moral e intelectual de la sociedad civil, está estrechamente relacionada con las actividades de la administración pública, sobre todo en un país extraordinariamente centralizado como México, el interés de las clases dominantes tiende a conjugarse con esas actividades, de cuyo fomento dependen, tendiendo por tanto la vida nacional a depender cada vez más de lo que hace o deja de hacer la propia administración pública. Por tanto, esta formidable organización burocrática del Ejecutivo debe estar funcionando bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad, de lo que surge la exigencia de un órgano contralor, útil en el centro del poder, no fuera de él. Por tanto, el problema no radica en que la antigua Contraloría esté en contradicción formal con la Constitución escrita, porque sí está plenamente en consonancia con la constitución real, si bien sería deseable que el Legislativo, que entonces sí funcionaba como contrapeso del Ejecutivo, hubiera dispuesto de una dependencia que efectivamente le permitiera controlar en la materia financiera al gobierno, quizá la Contaduría, si no la Contraloría. Pero, hay que enfatizarlo, la historia había hablado y el constituyente del 17 previno consecuencias que juzgó peligrosas, que ocurrieron durante el siglo pasado. La historia no regresa.

Volviendo al término Departamento, retomaremos algunas reflexiones del señor Llergo en torno al mismo, comenzando por señalarse que él, con mucho tino, menciona que el artículo 90 de la Constitución de 1917 establece que para el despacho del orden administrativo de la federación habrán los secretarios que establezca el Congreso mediante una Ley pertinente, y en el cual no se menciona a los jefes de Departamento ni,

[17] *La Constitución y la dictadura,* obra en la que trata en general este apasionante tema

[18] *La administración de la República presidencial: razón de Estado y administración pública en México.* Disertación elaborada con el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública y el CONACYT.

por extensión a los departamentos. Dice por tanto que no teniendo la Contraloría lugar en el esquema constitucional, ni se pueden definir los requisitos del nombramiento del Contralor ni sus disposiciones pueden ser obedecidas, toda vez que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente no los puede refrendar. Ciertamente hay aquí un problema jurídico interesante que no se puede soslayar; pero lo que consideramos relevante es que los departamentos de los cuales sabemos que se crearon como entidades meramente administrativas, carácter político de las secretarías -distinción por cierto a la cual no encontramos fundamentos por tratarse en ambos casos de colaboradores del Presidente y por tanto exentos de responsabilidad política-,[19] que se concibieron como dependencias apolíticas, han sufrido toda clase de tribulaciones terminando por desaparecer, salvo el Departamento del Distrito Federal, el cual persiste todavía hasta nuestros días con semejante denominación. Que su concepción fue infundada, los hechos posteriores lo vinieron a comprobar. Por tanto, los juicios que se puedan emitir sobre los departamentos en función de su ausencia de raigambre y tradición en el derecho administrativo mexicano, son extensivos a la Contraloría en este caso en lo particular.

Liergo está de desacuerdo con el galicismo de "contralor", cuestión en la cual no entraremos. Nos interesa más su reflexión en torno a la ubicación de la Contraloría en un poder distinto al Ejecutivo, para lo cual dice que existe el ejemplo del Controller de Inglaterra y el Tribunal de Cuentas de Bélgica, ambos "patrocinados" por el Legislativo, así como la Contraloría chilena que depende del Judicial. Suponer que pueda tener control en los gastos ordenados o hechos a nombre del Presidente, persona que sea un subordinado suyo, es pensar con candidez infantil. No: "si cuando manejaba uno la hacienda pública estaba obligado a obedecer al presidente, manejándola dos, como sucede en el sistema de contraloría establecido, equivale absolutamente a lo mismo; dos subordinados obedecen lo mismo que uno, cuando al que manda le interesa que las cosas se hagan como a él le convengan".[20] A esto, de lo cual ya hemos expresado nuestro parecer, conviene agregar que siendo deseable que la contraloría sea una función natural del Legislativo, primero debía ocurrir que el Legislativo de entonces trabajara como paso afectivo frente al otro poder, como ocurrió aquellos días; pero el proceso llevaba una dirección opuesta, precisamente hacia la centralización del poder en el Presidente y a la supresión del Legislativo como real contrapeso.

La Contraloría fincó, como ya lo hemos mencionado, un orden distinto en la estructura del poder en la administración pública nacida de la revolución de 1910. Su creación afectó principalmente a la Secretaría de Hacienda, lo mismo que a la Tesorería General, que perdieron organismos, funciones y recursos y, por tanto, poder. Pasó la Dirección de Contabilidad y Glosa, íntegramente, de Hacienda a la Contraloría, así como lo

---

[19] Sobre el punto de responsabilidad política de los secretarios de Estado, ver la obra de Mora, *México y sus revoluciones*, pp. 286-290. Persiste un paralelo sobre este punto en la Constitución de 1824 y la de 1857, que es extensivo a la de 1917.

[20] Liergo, Ibid, p. 36

correspondiente a glosa y liquidación de la Dirección de Aduanas. Fue afectada igualmente la Dirección General del Timbre. Por cuanto a la Tesorería General de la Federación, de la que dice Llergo fue prevista en 1824 como una "verdadera Secretaría de Estado", fue mermada de tal modo por la amputación de atribuciones que pasaron a la Contraloría, que ha quedado en papel de mera "caja". Todavía, antes de la creación de la Contraloría, la Tesorería tenía un status autónomo como las Direcciones Generales, pasando ahora a una indefinición por cuanto a que no se sabe con precisión si dependen de Hacienda o de la Contraloría, si bien formalmente aparece subordinada a la primera.

Por cuanto a la Tesorería, "todavía subsiste entre las ruinas" que son el efecto de aquello que Llergo llama "esta dizque reorganización de la administración pública". Por tanto, Llergo se mofa de la "estupenda reorganización que hicieron los norteamericanos llamados expresamente para tal obra", agregando que en realidad vinieron a desorganizar algo que funcionaba con orden y acierto: la hacienda pública.[21]

Como antes mencionamos, buena parte de las atribuciones de la Contraloría proceden de cercenamientos organizativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Toda la Dirección General de Contabilidad y Glosa pasó a la Contraloría, y las Direcciones de Aduanas y del Timbre cedieron asimismo sus funciones de contabilidad y glosa a la Contraloría. Por esto, ambas desaparecieron como Direcciones Generales, en su calidad de organismos autónomos, pasando sus residuos a ser absorbidos por la Secretaría de Hacienda. Una breve reseña de estas Direcciones ayudará a comprender el alcance del poder del nuevo Departamento de Contraloría.

Las tres Direcciones afectadas por la creación de la Contraloría, a decir de Llergo, fueron formadas atendiendo una necesidad que vinieron a satisfacer. La Dirección de Contabilidad y Glosa era parte de la Tesorería General antes de 1910. La de Aduanas fue instituida en abril de 1900 y tenía el mérito de producir los ingresos más grandes para el Erario público, en tanto que la del Timbre era la segunda en ese renglón. En otras palabras, Llergo alega a favor de su productividad fiscal, lo que desde el punto de vista del interés fiscal del Estado, es un argumento de mucho peso. Ocurrió en esas fechas una reforma que separó la recabación de ingresos, y su concentración y distribución. Lo primero se asignó a las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre, en tanto que lo segundo se agregó a la Tesorería General de la Nación.[22]

Otra reforma administrativa, nacida de la exigencia de asegurar la tarea de resumir y vigilar, que no era atribución de Aduanas y del Timbre, resumen y vigilancia que incluía a las Direcciones Generales de Correos, de Telégrafos, la Casa de Moneda y otras más, motivó el nacimiento de la Dirección General de Contabilidad y Glosa. Esta nueva

---

[21] *Ibid*, pp. 52-53
[22] *Ibid*, p. 58

dependencia llevaba la contabilidad general de la nación, glosaba las cuentas de las oficinas y agentes gubernamentales no glosadas por otras Direcciones, vigilaba la contabilidad y glosa de estas Direcciones y fijaba las normas generales de contabilidad de la administración pública federal.

El proceso constructivo que acompaña creación de la Contraloría, es el mismo proceso constructivo que determina el desarrollo de la administración pública mexicana. En otras palabras, es la centralización. Ciertamente centralización política y administrativa no nace con el Estado mexicano, sino que es ella uno de los grandes impulsos en los que se ve envuelto desde 1821. Pero la centralización, que por efecto de su inercia irrefrenable en tiempos de paz, cuando ocurren épocas de conflicto social tiende a incrementarse. Por ello, México se centraliza más durante la Reforma y, todavía más, luego de la Revolución de 1910. Antes de 1856, año en que se comienza a perfilarse el signo de la Reforma, la vitalidad federalista del país era mayor que en tiempos posteriores y más aun que en la actualidad. México era menos centralizado antaño. La propia administración pública federal, aunque implicada en un proceso irrevocable de centralización en torno a las secretarías de Estado, mantuvo hasta 1917 un alto grado de independencia entre las direcciones generales y aquéllas. Llergo percibe claramente este proceso, en especial lo relativo a la relación entre las Secretarías y las Direcciones, "El término Dirección sabemos que significa una organización administrativa con cierta independencia o autonomía de la Secretaría de Estado, a cuya jurisdicción corresponde".[23] Como Dirección General, preñada de la idea de autonomía, es creada Aduanas por una Ley durante el gobierno porfiriano, con la intención de dar solución a diversos objetivos. Entre ellos, desconcentrar de Hacienda la función aduanal, ya que "no es fácil que la Secretaría de Hacienda, sobre la cual pesan gran número de atenciones, conozca inmediata y directamente de todos los pormenores y tramitación económica de los asuntos que se relacionan con el servicio de aduanas...".[24] Así la creación de las direcciones generales hasta 1917, tenía como finalidad desconcentrar funciones del seno de las secretarías o bien, por ser aquellas de origen hispánico, atender servicios de variada índole pensándose en la eficacia de la autonomía de gestión.

La formación de la Contraloría en 1917, así como de la administración pública federal misma, suprime para siempre este proceso fluctuante y hace de las Direcciones Generales organismos constitutivos de la estructura interna de las Secretarías de Estado. La Contraloría ayudó en este proceso en el ramo hacendario, por lo que Llergo teme por la desaparición de otras direcciones, como las de Correos, la de Telégrafos y la Casa de Moneda. Hay que decir, sin embargo, que en la administración pública se ensayaron desde entonces otros mecanismos de desconcentración y descentralización.

---

[23] *Ibid*, p. 30.

[24] Cuarto Considerando de la Ley que establece la Dirección General de Aduanas, citado por Llergo, p. 61.

Para finalizar las agudas críticas de Llergo a la Contraloría, reproduciremos textualmente la síntesis del mismo autor sobre sus juicios acerca del nuevo Departamento: "en fin, como resumen de todo el estudio anterior, pueden en justicia formularse las siguientes conclusiones: la Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional. Su establecimiento fue contrario a nuestra evolución hacendaria. El servicio que desempeñaba, fundamentalmente, no es nuevo, pero sí muy inferior al que se tenía y tres veces más costoso. Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las oficinas federales recaudadoras están amenazadas de muerte. Está organizada como si fuera para un gobierno autocrático o para el de una colonia, más bien que para un país republicano y con aspiraciones democráticas. Es, en suma, una rueda que sale sobrando en nuestra máquina administrativa". [25]

Si en este momento quisiéramos establecer el motivo de la supresión de la Contraloría, cualquiera de los expuestos por Llergo sería más que suficiente. Pero nos conformamos con adelantar nuestra opinión: sintéticamente dicho, la Contraloría afectó la estructura del poder interno del ramo hacendario en su conjunto, tanto de la Secretaría de Hacienda, como de las direcciones generales a ella sectorizadas, tal como había sido heredado no sólo por don Porfirio, sino por todos los gobiernos precedentes. Tantos años de vigencia, logrado un arraigo tal, no pueden ser borrados en los 16 años de vida de la Contraloría. Hacienda no perdió la guerra, sino una batalla. Al final, preponderó Hacienda y desapareció la Contraloría.

Segunda Fase: 1926-1933

Las preocupaciones de Llergo con relación al creciente poder de la Contraloría, no eran gratuitas. Efectivamente, el poder del Departamento creció después de 1917 y alcanzó su cúspide en el año de 1926, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando una nueva Ley Orgánica de la Contraloría volvió a conmover el estado de cosas en el ramo hacendario, siendo la principal afectada la Tesorería. Ya en el informe presidencial de septiembre de 1924, el titular del Ejecutivo había manifestado, al abordar el capítulo relativo a la Contraloría, la necesidad de una nueva Ley Orgánica relativa a la misma. La causa, se dice en el informe, es que al ser vigente la Ley Orgánica de la Dirección General de Contabilidad y Glosa de 23 de mayo de 1910 y la propia Ley de la Contraloría, ya mencionada, siendo la primera vigente tanto para la Tesorería como para el Departamento, existe gran confusión y se hace necesario un nuevo ordenamiento. Es, entonces, una reevaluación de las relaciones entre ambos: la Contraloría y la Tesorería. Esta situación, continúa el presidente de la República, mantenía indefinidas las funciones de la Contraloría y no permitía la precisión de los límites de su autoridad.[26]

---

[25] *Ibid*, pp. 97-98.

[26] Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, Tomo I, núm. 3, jul.-ago. 1925, pp. 139-140.

Pero en el fondo de estas precisiones que beneficiaban al derecho administrativo y mejoraban el funcionamiento de la administración pública, se reforzaba el proceso político que suministraba todavía más poder al Departamento de Contraloría, a costa de la Secretaría de Hacienda, en particular de la Tesorería. La medida fue a tal grado trascendental, que el presidente Calles emitió dos decretos: el primero de 13 de enero de 1926, para reformar la Ley de Secretarías de Estado y expedir dos nuevas leyes orgánicas para la Contraloría y la Tesorería, respectivamente; el segundo, para adicionar al anterior, de 26 de febrero de ese año, tenía como propósito precisar las facultades de la Contraloría dentro de la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, y que son las siguientes:

1) Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública; 2) contabilidad de la nación; 3) control previo de los egresos del gobierno federal; 4) deuda pública; 5) relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara Diputados.

Un **memorandum** del Contralor Montes de Oca, notable documento administrativo reseña con gran precisión los orígenes y propósitos de la nueva Ley, así como la manera en que se formuló. Montes de Oca recuerda que la vigencia de las leyes orgánicas de la Dirección General de Contabilidad y Glosa y la de la Contraloría, crearon desacierto, pese a que la intención era suministrarle un basamento legal a la segunda, que no tenía antecedentes en el derecho administrativo mexicano. La Contraloría, agrega, no vino a cumplir la tarea de practicar un control posterior, que ya existía, sino uno distinto: previo. "Indudablemente se trataba ahora del control previo, o sea de la intervención oportuna de un órgano de la administración, para evitar el gasto injustificado o excesivo, y la defectuosa administración de los bienes nacionales".[27]

Aquí está la parte fundamental del problema: la Contraloría podía consciente o inconscientemente, intencionalmente o sin intención alguna, impedir una iniciativa grande o pequeña de las otras dependencias de la administración pública, haciendo uso de esta facultad. Ya no se trataba de dictaminar sobre los mejores métodos de organización o de trabajo, sino el decidir si la totalidad de la administración pública actuaba o no. Con ello, el Estado obraba o dejaba de obrar y el país avanzaba o se detenía.

Una comisión formada *ex profeso* se abocó a la elaboración de un proyecto de Ley, proyecto en el que se puso énfasis particularmente en lo relativo a las relaciones entere la Contraloría y Hacienda con referencia a la recaudación y distribución de fondos. Uno de los problemas con que se encontró esta comisión, fue que al examinar la condición de la Contraloría como integrante de la administración pública federal, el haberla caracterizado en su calidad de Departamento administrativo le había puesto en situación de inferioridad frente a las secretarías de Estado, "lo cual parecería restarle la autoridad

[27] *Memorandum* al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Controlaría de la Federación, Boletín de Informaciones, tomo III ene-feb 1926, núm. 6, p. 13

necesaria para intervenir en todas las cuestiones económicas y financieras que del mismo modo afectan a aquellas dependencias del Ejecutivo".[28] Esta situación, que resuena como eco de los juicios vertidos por Liergo desde 1920, dice que la Contraloría no se sentía suficientemente poderosa porque en el concierto de la administración pública se le tenía como inferior jerárquica y, por extensión, carente de legítima autoridad. Pero he aquí el punto clave: como sabemos, tanto en la Ley de Secretarías de abril como en la de diciembre de 1917 se establece la igualdad jerárquica entre las secretarías y los departamentos, pero no ocurría así; todavía en 1926 la supremacía estaba en manos de Hacienda y se le tenía que arrebatar. El Contralor Montes de Oca tiene esto muy claro: "la acción contralora y fiscalizadora de la referida oficina (Contraloría) parecía indicar la necesidad de colocarla en un plano de superioridad o, por lo menos, distinto de las demás dependencias del Ejecutivo, ya que la misma Secretaría de Hacienda, que en materia de administración, manejo de fondos y bienes públicos ejerce, indudablemente, cierta superioridad sobre los demás órganos administrativos, no debe escapar de la acción de la Contraloría, en su esencial propósito de la fiscalización, de vigilancia de los gastos públicos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad".[29]

Huelgan comentarios en algo que está tan claro, salvo el insistir en que el problema vital de la Contraloría era el problema vital de Hacienda. Una solo se podría expandir a costa de la otra.

Montes de Oca desecha la idea de transformar al Departamento de Contraloría en Secretaría de Estado o bien darle una organización *sui generis*, porque lo primero le asignaría una "significación política", de la que él insiste que debe alejarse, y lo segundo implicaría una reforma en la Constitución.

La comisión concluyó que el carácter de Departamento de la Contraloría no estorba de manera alguna "la efectividad de su acción". En lo que respecta a la legitimidad de su autoridad, el problema tiene una solución radical: asumir el papel de representante directo del presidente. "... Estimamos que su autoridad, en materia de fiscalización y control, más que de la posición y el nombre que tenga dentro de la organización política del país, dependerá de su propia eficiencia y del apoyo que el Presidente de la República le conceda, considerándola como un órgano que obra en su representación directa y mediante el cual el Jefe del Ejecutivo realiza en todas las actividades la vigilancia y coordinación relacionada con la hacienda pública".[30] Todo es transparente en el planteamiento de Montes de Oca: el carácter departamental de la Contraloría es, por su perfil meramente administrativo, una cualidad, no un defecto, porque le aleja de la condición política de las secretarías; pero el hecho que constitucionalmente como Departamento no tenga naturaleza política, no impide que la Contraloría haya reclamado exitosamente el apoyo de la autoridad política superior

[28] *Ibid.* P. 14
[29] *Ibid.* pp. 14-15. Subrayado nuestro
[30] *Ibid.* p. 14. Subrayado nuestro

del país: el Presidente de la República. De este modo, la eficiencia de la Contraloría queda como asunto que ella resolverá con sus métodos de trabajo, en tanto que lo relativo a su autoridad tiene la so-lución en actuar en nombre del Presidente. Pero, con relación a lo segundo, aquí está también su talón de Aquiles: Tanto los secretarios de Estado como los jefes de Departamento son colaboradores del Presidente de la República, con igualdad jerárquica constitucional. Todos, por extensión, actúan en su hombre, por lo que el formalizar que uno, el Contralor lo hace así, hace pensar en su condición especial y en su preeminencia jerárquica, nada de lo que efectivamente ocurre. Empero, esta pretensión de la Contraloría se formalizó, como veremos, en su Ley Orgánica de 1926, incrementando con ello seguramente reacciones negativas entre los titulares de las demás dependencias de la administración pública.

Una vez consolidada su situación jerárquica y política, es decir llenada la laguna jurídica y administrativa que implicaba su posición en el seno de la administración pública, la Contraloría se plantea la estrategia de expansión, que la comisión mencionada plantea en cuatro centros neurálgicos de la organización de la administración pública. El primero es el de la despersonalización de la conducta del Contralor como titular del Departamento. Montes de Oca señala que las dependencias administrativas ya no entenderán que las acciones de la Contraloría obedecen a un impulso particular del Contralor, como equivocadamente se ha pensado, sino como representante directo del Presidente de la República. La Contraloría, que hasta ahora se denominaba General de la Nación, pasa a llamarse Contraloría de la Federación. No se trata de un mero cambio de nombre, sino una afinación de la naturaleza de su acción, dice Montes de Oca, porque así se evitarán confusiones con los órganos similares que pudieran crearse en los estados de la federación.

El segundo punto es el relativo a la ampliación de facultades de la Contraloría en materia de contratos que afecten los fondos públicos, para los cuales se expidió un Reglamento, pero que fue abrogado por incorporarse a la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926 las disposiciones en él contenidas.

El tercero es tan importante como los anteriores. "Se ocupa también la Ley en crear un sistema lógico y adecuado en materia de responsabilidades de los funcionarios empleados que manejan fondos de la nación". Ya previsto el control en lo relativo a contratos de obras y adquisiciones, que como la experiencia presente nos ha mostrado, ha sido fuente de corrupción cuando no se ha logrado prevenir el latrocinio, la vigilancia sobre funcionarios que manejan fondos públicos era un mecanismo que se complementaba con el anterior.

Finalmente, un gran aporte fue que el servicio civil se consolidara del Estado nacido de la Revolución de 1910, precisamente en el seno de la Contraloría y que fuera en ella donde, su Ley Orgánica, quedara plasmado. El acuerdo presidencial de 2 de marzo de

trascendental que ha iniciado la implantación del servicio civil, tan necesario para asegurar la estabilidad y competencia del personal".[31]

Una breve comparación de las competencias de la Contraloría en 1918 y 1926, da una clara visión del incremento del poder de ella a partir de la corrección de defectos habidos en la primera. Uno es que las funciones de la institución, la Contraloría, estaban personalizadas en las competencias generales del Contralor; dicho de otro modo, la Contraloría actuaba solo por medio del Contralor. El capítulo II de la Ley del 18, arts. 3º y 4º, comienzan ambos diciendo que "el Contralor General...", no la Contraloría, tendrá "N" facultades o hará "N" actividades. En la Ley de 1926, el capítulo primero habla en contraste "de la competencia del Departamento".

Otro defecto, o más bien, una estrechez que se juzga existe en la actividad del Contralor en 1918, es que sus funciones se limitan a la glosa y liquidación de cuentas que los funcionarios y empleados reciban, paguen o tengan con cargo al Erario con relación a los bienes nacionales; examina y revisa todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del gobierno; y observa los métodos de contabilidad, que incluye la conservación de comprobantes, revisión de libros de contabilidad y de registro y documentos conexos. Estas competencias, tan generales, tenían, pese a las impresiones críticas de Llergo, la imposibilidad de aplicarse con claridad. En 1926, las competencias de la Contraloría se despersonalizan, como dijimos, y se aclaran y especifican: a) fiscalización de fondos y bienes de la nación; b) glosa de cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos de la nación; c) contabilidad de la hacienda pública; d) examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal; e) fiscalización en materia de deuda pública; f) registro general de funcionarios y empleados públicos; y según el art. 20, "todas las funciones que la presente Ley encomienda al Departamento de Contraloría, serán ejercidas por el Contralor de la Federación y los órganos del Departamento, en representación directa del Presidente de la República" sobre lo cual ya opinamos.

Las funciones de la Contraloría, especificadas y ampliadas, definido con nitidez su espacio jerárquico y legitimada su autoridad con el respaldo presidencial, daban al Departamento un poder todavía mayor que aquél que preocupaba a Llergo en 1920. El poderoso organismo creado en 1917, que preocupó a los defensores de la Secretaría de Hacienda en los años inmediatos a su nacimiento, tenían ahora porqué estar todavía más preocupados con el incremento en importancia de la Contraloría; ya esos defensores habíase que agregar aquellos otros del resto de las dependencias de la administración pública.

31

Una institución administrativa puede desaparecer por su ineficiencia, por ser onerosa para el Erario, por estar en contra de los principios de organización y funcionamiento del gobierno; en fin, por ser incoincidente con el Estado. Parece que estas no fueron las causas de la supresión de la Contraloría.

Puede asimismo, suprimirse por causas opuestas, a saber, por lo positivo y eficiente de sus actividades, por su carácter progresivo; en fin, por su eficiencia, en universo administrativo lleno de mediocridad, ineficacia y conformismo. Tampoco éstas parecen ser las causas.

Finalmente, pudo ocurrir que tradiciones ancestrales, ritualizaciones, símbolos, costumbres y estructuras de poder que, con el paso del tiempo se actualizaban, entronizándose en el poder, asumiendo la hegemonía en el seno de la administración pública desde que nacieron en 1821 durante la Regencia del Imperio, fueran las que impidieran que la Contraloría siguiera viviendo. La respuesta, creemos, está en la historia de la Secretaría de Hacienda, en su poder y prestigio.

El 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma en la Ley de Secretarías de Estado, de diciembre de 1917 "suprimiendo el Departamento de Contraloría", es reformado el artículo 40. de esa Ley, que quedó como sigue:

"Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A. Asuntos Fiscales y Presupuestales
...c) Fiscalización preventiva de actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.

B. Asuntos de Tesorería
...c) Contabilidad general de la Federación
d) Glosa de ingresos y egresos federales
f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda

C. Asuntos de Crédito, Seguros, Finanzas y Moneda
a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, **deuda pública** (subrayado nuestro)".

Estas cinco atribuciones, otrora fundamentales de la Contraloría, pasaron a la Secretaría de Hacienda, como se puede observar. Habíamos dicho que la expansión de la Contraloría sólo era posible con la contracción de Hacienda y a la inversa; así ocurrió. A fines de 1932 fue suprimida la Contraloría, sin explicación explícita alguna en el decreto mencionado, si bien la explicación implícita yace en el propio decreto. Se dice con pocas palabras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto, firmado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, y el secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos, es también firmado por el ministro de Hacienda, Alberto J. Pani. Este, sepulturero y beneficiado por la eliminación de la Contraloría, había expuesto sin embargo juicios favorables sobre el nuevo Departamento en 1918. Toda una paradoja.

Los Juicios de Alberto J. Pani

Al año siguiente de promulgada la Constitución de 1917, apareció el libro **El camino hacia la democracia**, de Alberto Pani. En su contenido se contempla un capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a este importante y novedoso organismo de la administración pública. Originalmente eran unas declaraciones de Pani a la prensa, siendo entonces secretario de Industria y Comercio.

Pani comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría, de "extraño nombre" dice, nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917. "Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública, y como además la ley reglamentaria respectiva -aunque sea reproducida por todos los periódicos del país- puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos -para cuya lectura todos parecen tener siempre telarañas en los ojos- me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley...".[32]

El autor comenta que el término "contraloría" es castizo, e invoca las raíces etimológicas para representar su idea. Luego entra en materia, diciendo que desde tiempo atrás las cuentas del Erario han sido una "madeja difícil de desenredar" creándose un vacío legal para castigarse las faltas administrativas y la inmoralidad. Al momento de suscitarse la reforma administrativa creada tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo, se ha puesto fin a una secular tradición financiera: que el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la responsabilidad de la contabilidad y glosa, dejaran de estar en manos de la Tesorería General de la Nación, o sea, en la Secretaría de Hacienda a la cual está subordinada. "¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político -puesto que el que paga manda- que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos."[33]

Como hemos visto, con anterioridad a la creación de la administración pública del régimen revolucionario se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de cosas.

---

[32] *El camino hacia la democracia*, pp. 63-64.
[33] *Ibid*, p. 66.

En mayo de 1910 se separaron las funciones de contabilidad y glosa de la Tesorería y se asignaron a la nueva Dirección General de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani, quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda, la reforma no tuvo efectos mayores: el "ministro de Hacienda -con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda..." quedó en posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello".[34]

Con el Departamento de Contraloría, enfatiza Pani, se ha cortado el mal de raíz; se ha "amputado la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales...". Pani no sólo tenia una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también sus objetivos y funciones: "bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contraloría, que éste unifica, uniforma y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo" pueda estar debida, pronta y suficientemente informado en la materia hacendaria.[35]

Sin embargo, el nuevo régimen había meditado un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto Pani señala que la Contraloría tendría asimismo la responsabilidad de "estudiar la organización y procedimientos" de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos. "Los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal".[36] Pero no solo eso, las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de Moralización entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio a toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría fue creado como un organismo poderoso, quizá demasiado poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda, directamente afectada con su creación. Su actuar en el conjunto de la nueva administración pública, todavía arrastrando a la densa baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados base; sus efectos eficientes en toda la administración, moralizando un organismo que se pensaba estaba corrupto tendría, por así decirlo, enemigos naturales. Pero la Contraloría tuvo también enemigos de la pluma, como Llergo, y defensores igualmente armados con ella, como Híjar y Haro, tal como lo hemos podido constatar.

Hay que repetirlo: qué gran paradoja. Pani, quien en 1918 como secretario de Industria y Comercio alabara la creación de la Contraloría por los esperados efectos de eficiencia y moralización que de ella se suponían; quien entonces observara con ojo agudo y perspicaz que el problema del poder en la administración pública mexicana tenía el cuestionamiento

---

[34] *Ibid*, p. 67.
[35] *Ibid*, p. 68.
[36] *Ibid*

y la respuesta en la Secretaría de Hacienda, poder que la Contraloría venía a expropiar, cambió de opinión rotundamente en 1933. Quizá lo que ocurrió fue que el poder arrebatado a la Secretaría de Hacienda, que se pudo presumir se repartiría entre todas las dependencias de la administración pública, se concentró nuevamente, no en Hacienda, sino en el Departamento de Contraloría. Quizá, igualmente se pensó que suprimiéndolo se volvería a intentar esa distribución. Pero no ocurrió así: el decreto de abolición de la Contraloría restaura la totalidad del poder perdido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y sin embargo, pese a la certeza de algunos de los juicios vertidos en torno a la Contraloría, juicios que en ella encuentran más vicios que virtudes, ese Departamento dejó contribuciones que no debemos omitir. La impresión más justa y objetiva que se puede fraguar sobre el papel de la Contraloría, no puede soslayar, junto a los juicios críticos llenos de verdad sobre sus defectos, aquéllos otros que fueron emitidos sobre sus bondades, y a los cuales se debe agregar sus aportes al desarrollo de la administración pública mexicana.

Logros de la Contraloría

En 1925 hay que consignar los siguientes hechos: durante el transcurso de este año por motivo de ajustes presupuestales, fueron removidos varios empleados del Departamento. Esto incitó un acuerdo del presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en el sentido de establecer los "requisitos de admisión, de escalafón y de separación" de sus empleados, Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios "garantías de estabilidad y conservación", sirvió para cimentar la carrera administrativa de la burocracia de la Contraloría.[37] Se formó al efecto una Comisión Revisora de Expedientes, para la fijación de las políticas de selección de los candidatos a ingresar a la Contraloría o bien para determinar los posibles ascensos de los empleados en servicio. Los exámenes que se previeron para ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración.

La disposición a que nos hemos referido, o sea "El Acuerdo del presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del Departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos", es uno de los pasos más importantes en el proceso formativo del servicio civil de carrera en México. La Contraloría, con este acuerdo se ponía a la cabeza del resto de las dependencias de la administración pública federal en la materia de administración de personal.

El acuerdo, que fue expedido el 2 de marzo de 1925, comienza con un considerando que enmarca el espíritu del mismo, a saber, que paralelamente a la reducción del personal de la Contraloría se desea incrementar la eficiencia de sus funcionarios al través de las siguientes determinaciones:

[37] Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, tomo I, núm. 1 Marzo-abril, p. 9.

1) Comprobar su aptitud por medio de un examen;

2) Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia;

3) Para aspirantes a ingreso se exige el examen, más cartas de recomendación tanto en "el orden social", como en lo relativo a la "administración";

4) En caso de vacantes, serán preferidos los cesados, pero cuyo cese sólo haya sido por causa de economía;

5) Los empleados en servicio podrán demostrar sus aptitudes para ser promovidos;

6) Las promociones se sujetarán a riguroso escalafón, con base en igualdad de circunstancias de competencia y honorabilidad;

7) Las vacantes solo serán cubiertas con aspirantes externos en una tercera o cuarta parte;

8) Tanto los empleados en servicio, como los de reciente incorporación, solo podrán ser cesados en atención a las siguientes causas: jubilación, renuncia voluntaria o cese; pero éste, se establece con toda claridad, queda sujeto a las siguientes condiciones:

   a) Comisión de un acto contrario al interés del Fisco o a la seguridad o prestigio de la Nación;
   b) Imposibilidad física para desempeñar el servicio, y siempre y cuando comprenda este hecho más de 6 meses;
   c) Residir fuera de la localidad donde está la oficina en la que presta sus servicios, sin el permiso debido;
   d) Rehusarse a prestar los servicios donde se le solicitan, de conformidad con las instrucciones que firma y que se encuentran al reverso de la protesta;
   e) Demás casos graves que señale el Reglamento correspondiente;
   f) Faltas notorias a la disciplina y la moralidad, así como cuando incurra a la comisión de delitos.

En su momento se estudiaría la posibilidad de incorporar este acuerdo a la Ley y Reglamento de la Contraloría, como efectivamente ocurrió.

Una nota editorial del diario **El Demócrata** recoge la importante noticia y el 5 de marzo de 1925 señala que "el Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la endemia mexicana que se llama empleomanía...", han dado un paso significativo con el nuevo acuerdo. Los derechos de los funcionarios, agrega, van más allá del cobro semanal, docenal o mensual. Ahora, se respetarán los derechos de

los "que trabajan" subraya. Dos días después, **El Globo** también se ocupó del Acuerdo diciendo en sus páginas que "acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas políticas." El editorialista es de la idea que la situación laboral del funcionario es la peor de todos los trabajadores, hasta que se implante en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso, insiste, ya se ha dado.

En junio 25 de 1925, el Contralor General Luis Montes de Oca, expidió el Reglamento de Exámenes, en el que se fija la organización de los sínodos y el procedimiento de realización de los mismos. El 15 de octubre de 1926 se expidió un segundo Reglamento, que sin embargo fue derogado por otro de noviembre de 1927 y que conviene analizar.

Para entonces, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría había sido expedida y en ella se establecía el requisito de ingreso mediante examen, que el Reglamento vendría a normar, Son exentados del examen los auditores, subauditores y jefes de oficina; especialistas que presten sus servicios de manera incidental y los empleados supernumerarios; los que justifiquen mediante títulos o certificados que están capacitados para desempeñar el puesto que pretenden; empleados que, en caso de ascenso al puesto inmediatamente superior, obtengan la autorización del Contralor; empleados que se separaron de la Contraloría en un plazo no mayor de dos años, siempre y cuando regresen a un puesto similar al dejado y si éste fue obtenido mediante examen.

Los exámenes tomaban la triple modalidad de ser orales, escritos y prácticos, y se fija un límite de tiempo para la duración de cada cual, no excediendo todos más de 5 horas. Una escala de valores determina la calificación; Hasta 20, mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60 bien; 61 a 80 muy bien; 81 a 100, perfectamente bien.

La calificación mínima exigida era de 41 puntos. El sistema de examen era aleatorio mediante fichas depositadas en una ánfora, de las cuales el sustentante escogía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado, integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se prefería al que fuera empleado de la Contraloría; si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecedentes; si eran aspirantes externos, al más apto a juicio del Contralor.

Hubieron otras muchas mejoras en la organización interna de la Contraloría, así como en sus responsabilidades, que omitimos mencionar. De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo los cuales, en el personal público, tienen su base y sustento. El hecho que fuera en él donde se concretara el servicio civil de la administración pública mexicana, post-revolucionaria es el mejor testimonio.

Sin embargo, consideramos que el más trascendental progreso de la Contraloría fue la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, de lo cual deseamos dejar fe cabalmente. Al efecto, nos hemos permitido la libertad de reproducir literal e íntegramente todas las informaciones que hemos podido compilar en torno a la misma y formar con ellas el apartado siguiente, con el que concluimos esta exposición.

LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

MANUEL CENTURIÓN
Director de la Escuela.

Un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.

En los primeros meses del año de 1922, de empleados superiores del Departamento de Contraloría tuvo la idea de establecer unos cursos de Contabilidad Fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la Administración Pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que, impreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances, en lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones mayores a lo que pudiera llamarse mero trámite. El empleado público posee especializaciones en las cuales es competentísimo, pero, si se le coloca frente a un asunto superior a sus conocimientos, casi siempre su labor es mediana o francamente mala; no porque carezca de voluntad y buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado.

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la Administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aun cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.

Estas ideas se expusieron más detalladamente al señor Contralor de la Nación, al concebirse la Escuela de Administración Pública en 1922, y, naturalmente, fueron acogidas

---

* Reproducido del Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, tomo I, núm. 1, mar-abr. 1925, pp. 22-25.
Quiero extender mi mayor agradecimiento a Cipriano Flores y Marco Antonio Jiménez, a quienes debo la información que integra el apartado relativo a la Escuela de Administración Pública.

con beneplácito, fundándose los cursos de Contabilidad Fiscal, precursores del plantel que ahora inicia su tercer ciclo escolar. Igual acogida tuvo la idea por parte del señor Secretario de Educación Pública, quien, valorizando la perspectiva que se ofrecía al Estado y previo estudio de los planes de enseñanza, estableció por decreto especial dicha escuela, con un contingente de 700 alumnos.

En 1924 la Escuela Superior de Administración Pública tuvo en sus clases a más de 800 alumnos, siendo altamente satisfactorio el resultado de los exámenes.

Este porcentaje aseguraba cifras mayores para el año actual, pero, por razones económicas de presupuesto, que nadie desconoce, la escuela fue suprimida al empezar el año aun cuando con el propósito de reanudarla en la primera oportunidad. Esta oportunidad llegó al tomar posesión de su cargo el nuevo Contralor de la Nación, señor Luis Montes de Oca, quien, compenetrado de los beneficios que el plantel reportará a la Administración, inició desde luego las gestiones necesarias para abrirlo nuevamente, accediendo a ello el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con el mismo señor Montes de Oca, con el señor Secretario de Educación Pública y con el Rector de la Universidad Nacional. La escuela funciona nuevamente. Depende en lo económico del Departamento de Contraloría, que la patrocina, y en lo técnico, de la Universidad Nacional. Las clases se iniciaron el mes pasado, con un contingente numeroso de alumnos, que, a fines del año actual podrán sentirse satisfechos de sus estudios, ya que merced a ellos habrán aumentado sus conocimientos, adquirido nuevos y estarán dispuestos a mayores empresas en su carrera.

En la ceremonia de inauguración, el Rector de la Universidad, doctor don Alfonso Pruneda, expuso en un breve discurso de apertura, interesantes ideas acerca del plantel del empleado. Lo consideró altamente útil para el Gobierno y provechoso para sus servidores. Ofreció concederle todo su apoyo y aseguró que muy pronto contaría con un edificio. Mientras este generoso ofrecimiento se cumple, la escuela dispone de amplios salones en la Facultad de Jurisprudencia, hallándose las clases a cargo de un competente grupo de profesores, todos ellos especialistas en los principales ramos de la Administración Pública.

La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación, exclusivamente para su provecho individual, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría.

PLAN DE ESTUDIOS EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Por considerarlo de interés para los empleados y para quienes desearen ingresar al plantel, se insertan a continuación el Plan de Estudios para los cursos de la Escuela de Administración Pública y el horario de las clases.

Se llama la atención acerca de dicho horario, pues por él se verán las facilidades de asistencia a las diversas materias que se cursan.

MATERIAS

	Núm. de clases por semana
Primer año.- Preparación.	
Lengua castellana	3
Aritmética razonada	3
Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial	3
Biblioteconomía y Archivo	3
	12
Segundo año.-Curso medio.	
Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo	3
Nociones de Derecho Civil y Mercantil	3
Estadística Administrativa	3
Contabilidad general	4
	13
Tercer Año.-Curso superior (Primer año).	
Contabilidad superior	3
Contabilidad Pública Primer año:	
Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil.	3
Ramo Militar	3
Ramo Aduanal, Primer año	3
Direcciones generales	3
	15

* Reproducido del mismo Boletín, p. 24.

Cuarto Año.-Curso superior *(Segundo Año).*
Contabilidad Pública, Segundo año:
Ramo Aduanal, Segundo año 3
Ramo del Timbre 3
De los Estados y Municipios 3
Contabilidad de Inspección Fiscal 3
Industrias del Gobierno 3

15

Taquimecanografía. Curso Libre en dos años.

HORARIO DE CLASES QUE REGIRA EL AÑO DE 1925 *
EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA

DIAS	HORAS	MATERIAS
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Lengua Castellana
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo.
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Contabilidad Militar.
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Timbre.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Estadística Administrativa.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Direcciones Generales.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Aritmética razonada y Algebra.
Lunes, martes, jueves y viernes	De 18.15 a 19.15	Nociones de Derecho Civil y Mercantil.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Contabilidad General.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil.
Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes.	De 18.15 a 19.15	Taquigrafía y Mecanografía, primer año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Biblioteconomía y Archivo.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Contabilidad de Industrias del Gobierno.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Inspección Fiscal.
Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes	De 19.15 a 20.15	Taquigrafía y Mecanografía, segundo año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Gobiernos de los Estados y Municipios.
Lunes, miércoles y viernes	De 20.15 a 21.15	Contabilidad Superior.
Martes, jueves y viernes	De 18.15 a 19.15	Aduanas, primer año.
Martes, jueves y viernes	De 19.15 a 20.15	Aduanas, segundo año.

México, 2 de marzo de 1925
Vo. Bo.
El Director,
M. Centurión.

El Secretario,
E. Ruiz Fernández.

PROFESORADO DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Manuel Centurión, Director de la Escuela. Enrique Ruiz Fernández, Secretario. José J. Díaz, Profesor de Contabilidad General. Manuel Aguilar Rodríguez, Profesor de Contabilidad Superior. Juan B. Salcedo, Profesor del Ramo del Timbre. José de Jesús Aguilar, Profesor de Generalidades de Contabilidad y Ramo Civil. El mismo, Profesor de Contabilidad de Estados y Municipios. Agustín López de Ortigosa, Profesor del Ramo Militar. Alfredo Guichenné, Profesor de Primer Año de Aduanas. Mardonio Morales Millán, Profesor de Segundo Año de Aduanas. Rafael Cordero Sevilla, Profesor de Contabilidad de Industrias del Gobierno. Luis Zerecero, Profesor de Direcciones Generales. Rómulo Bustamante, Profesor de Inspección Fiscal. Manuel Gómez Morín, Profesor de Derechos Mercantil y Civil. Manuel Salcedo, Profesor de Derechos Administrativo y Constitucional y relaciones que guardan uno con otro. Francisco A. Flores, Profesor de Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial. Francisco Benavides, Profesor de Estadística Administrativa. José F. León, Profesor de Aritmética y Álgebra. Carlos E. Zetina, Profesor de Biblioteconomía y Archivo. Daniel Chávez González, Profesor de Taquigrafía y Mecanografía, Primero y Segundo años. José López Portillo y Weber, Profesor de Lengua Castellana.

NOTAS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se formó la Sociedad de Alumnos del Plantel. -Programa de acción que desarrollará- Alumnos distinguidos durante los primeros meses de estudio.

La Escuela de Administración Pública ha iniciado nuevas actividades al constituirse la Sociedad de Alumnos del plantel, cuyo programa de acción comprende una intensa propaganda para atraer al empleado público a las aulas, mejorarle sus conocimientos, darle nuevos y prepararlo, en fin, para el desempeño eficiente de su trabajo.

La Sociedad de Alumnos intentará un acercamiento efectivo con todos los servidores del Estado y, para lograrlo, desarrollará una activa divulgación de la finalidad de la Escuela y de la necesidad de concurrirla para mejoría individual del alumno.

La Contraloría contribuye a esa propaganda, concediéndole publicidad en su "Boletín de Informaciones", y, en consecuencia, periódicamente aparecerán noticias de la Escuela. Se insertan, desde luego, el Programa de Acción de la Sociedad y un Cuadro de Alumnos Distinguidos en los primeros meses de estudios.

---

* Reproducido del mismo Boletín, p. 55.

** Reproducido del Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación, Vol. I núm. 3, jul-ago 1925, pp.- 187-188.

PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA SOCIEDAD DE ALUMNOS DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública se ha constituido con el objeto de agrupar en estrecha unión, a todas aquellas personas que concurren diariamente a dicho plantel, a recibir enseñanzas que, siendo o no empleados del Gobierno, las harán útiles a la Administración Pública y a sí mismas. Natural es que, persiguiendo ese ideal común de mejoramiento, se unan para prestarse ayuda, para proporcionarse estímulos y para sumar sus esfuerzos a fin de que la Escuela produzca los rendimientos anhelados, correspondiendo así a la atinada disposición del Gobierno para sostenerla.

Se hace la Sociedad intérprete del sentir general para destruir poco a poco la burocracia y el parasitismo de los presupuestos, esgrimiendo ras nobles armas del patriotismo, el honor y la eficiencia y se propone desarrollar con ahínco el siguiente:

PROGRAMA DE ACCIÓN

I. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el Gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia.

II. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y, por consiguiente, para el progreso patrio.

III. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen ras distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo.

IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran

tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente.

V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administración Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el Gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la ciencia administrativa y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

Se ha iniciado ya el desarrollo del anterior programa y está segura la Sociedad del Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública, dados los altos fines que la animan en bien del interés general, de que contará con el apoyo decidido de propios y extraños.

La Mesa Directiva Provisional
Mario Hellión, Presidente; Antonio Revilla Zuñiga, Secretario del Interior; Gonzalo Torres Mondragón, Secretario del Exterior; Donato Salgado, Secretario de Actas; María de la Luz González Baz, Tesorera; Miguel Aznar, Vocal.

Nota: Las personas que deseen ingresar a esta Sociedad se dirigirán al Secretario del Interior

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA[***]

Finalidades y orientación

La necesidad urgente de capacitar, amplia y científicamente, a los empleados de la Administración Pública, de modo muy especial a los del ramo hacendario, tanto para que puedan vencer en una competencia honrada cuanto para garantizar un mejor servicio público, fue la idea fundamental para la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, por la iniciativa del Comité de Estudios de Contabilidad Pública y fundada el día 22 de octubre de 1920,[****] ,en forma experimental, con programa de carácter eminentemente técnico, dentro de la particular especialidad de la contabilidad pública, dependiendo desde entonces, hasta el 31 de diciembre de 1924, de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública.

[***] Reproducido del documento: Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo en México (1924-1928), tomo I, pp. 617-626.

[****] Manuel Centurión nos da una fecha distinta de la creación de la Escuela de Administración Pública, año de 1922. Ver página 47 de esta disertación.

La razón que esta Secretaría de Estado tuvo en cuenta para tomar a su cargo esta obra de cultura, fue la de que en las diferentes escuelas técnicas oficiales el Gobierno impartía educación que preparaba a los alumnos para las varias actividades de la vida, con exclusión de las necesarias para los empleados de las oficinas públicas, particularmente de las hacendarias, en las que es indispensable una preparación especial y que desde hacía tiempo se hacía sentir para el mejor servicio público. .

Medidas llevadas a cabo para lograr la finalidad. Origen y desarrollo de la Escuela
Obtenida la ayuda moral y material de la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, sin embargo, como en toda obra nueva, penosos fueron los primeros años de vida de la Escuela, pues sin edificio propio y sin material para la enseñanza, el profesorado reunido a base sólo de buena voluntad para la realización de un ideal, en sus principios con cortísimo sueldo y después sin ninguna remuneración, cobijaba sus entusiasmos para la cultura de los empleados, donde buenamente se le permitía establecer sus cátedras; ya en salones de la antigua Escuela Normal para Maestros (edificio de la Secretaría de Educación Pública), ya en algunas de las aulas de la Escuela de Jurisprudencia o bien en los salones del Anexo de la Escuela Preparatoria (Antiguo Convento de San Pedro y San Pablo).

Como se indica desde el principio, organizada la Escuela con un carácter experimental, los programas de estudios comprendieron las siguientes materias: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil, Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de Álgebra y Taquimecanografía.

La acogida que tuvieron en 1923 los cursos para los empleados públicos, colmó con exceso los deseos y esperanzas de los iniciadores y del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública, y exigió a la Academia de Profesores de la Escuela, formular para 1924 un programa más amplio, mejor graduado y con caracteres más definidos, estableciendo cuatro años de estudios para la carrera de Contador Público Fiscal.

El desarrollo cada día más creciente alcanzado por la Escuela determinó que, una vez más, se reformaran los programas de estudios para el año de 1925, agregando enseñanzas que a la vez que ampliaba el horizonte intelectual de los educados, los capacitaba de mejor modo, dentro de las finalidades culturales de la Escuela, para el desempeño eficiente de sus labores.

Sin embargo, al estudiarse los presupuestos para el año de 1925, y por la política implantada de hacer economías en todos los servicios que a su cargo tiene el Gobierno, se pensó en suprimir la Escuela de Administración Pública; pero afortunadamente el ciudadano Presidente de la República, por conducto del ciudadano Contralor General de la Nación, teniendo en cuenta que dentro de los planes de organización administrativa,

está el del establecimiento del servicio civil estimó conveniente dar una oportunidad a los empleados para que los unos afirmaran sus conocimientos y los otros adquiriesen los que les hicieren falta para demostrar y probar que eran dignos de ocupar los empleos que tenían conferidos. La Escuela, pues, en esa época, dependió en lo económico del Departamento de Contraloría, el cual consideró en su presupuesto una partida especial para el sostenimiento, y en lo técnico de la Universidad Nacional, a la que quedó definitivamente incorporada. Ahora bien, la Universidad Nacional de México, al tomar a su cargo la Escuela de Administración Pública, declarándola una de sus instituciones universitarias, lo hizo después. de haber estudiado y meditado el programa de enseñanza en el que estaba perfectamente determinado que su principal finalidad es la de preparar individuos aptos en contabilidad general, especialmente pública, capacitándolos para la organización y manejo de oficinas gubernamentales, dándoles a la vez aptitudes para la organización y administración de oficinas particulares o bien para aplicar los conocimientos en negocios propios.

Durante los años de 1925 y 1926, la Escuela no contó ni con un edificio propio ni con el material de enseñanza necesario para un establecimiento de la naturaleza de esta Escuela. Bondadosamente prestados algunos salones de la Facultad de Jurisprudencia, primero, y después algunos del anexo de la Preparatoria, en el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, en esos lugares se desarrollaron los cursos que, aunque con tropiezos y dificultades constantes, como consecuencia obligada por trabajar en sitios no pertenecientes a la Escuela de Administración Pública; sin embargo, se obtuvieron resultados muy satisfactorios tanto en la inscripción de alumnos, que cada día fue mayor, cuanto por los buenos éxitos alcanzados en el aprovechamiento, no obstante que, como hemos dicho, durante esos años no fue dable trabajar con la libertad y la confianza que necesita un establecimiento de educación. y aquí cabe señalar, de manera especialísima, la buena voluntad y disciplina de los alumnos de esta escuela, pues que, seguramente, sin esos dos elementos morales de los educandos, la institución hubiera desaparecido por falta de alumnos, atentas las dificultades materiales y morales a que nos hemos referido.

Desde el año de 1926, la Escuela Superior de Administración Pública pasó a depender por completo, tanto en lo económico como en lo técnico, de la Universidad Nacional.

Teniendo en cuenta la evolución que en la Escuela se verificaba, tanto en su organización como en el crédito que el público le concedía, la Universidad demostró todo su empeño y entusiasmo para que en el año de 1927 fuesen más firmes las bases de la institución y por ello desde el mes de enero de 1927, la Escuela tuvo su local propio en la casa número 91 de la cuarta calle de Donceles, con 16 salones todos ellos dotados con el mobiliario y el material de enseñanza hasta donde fue dable. Cada día más concurridos los cursos de taquimecanografía, la buena voluntad de la Secretaría de Hacienda obsequió para la Escuela 50 máquinas de escribir, de diversas marcas, habiendo hecho antes la Contraloría General de la Nación, donación de muebles para la Dirección.

Plan de Estudios

La experiencia adquirida y la observación constante de las necesidades intelectuales de los educandos y el deseo de formular un plan de estudios que respondiera a las aspiraciones y a la cultura debida de los futuros contadores públicos fiscales, llevaron a la Academia de Profesores de la Escuela a hacer una revisión completa de los programas de enseñanza y después de eficaces discusiones y de madura reflexión. Se formuló un proyecto de programa de estudios para el año de 1927, que se sometió a la aprobación de la Universidad Nacional.

Dentro de la fundamental finalidad de la Escuela, cual es la de capacitar a los empleados oficiales en el ramo de contabilidad pública, pero cuidando que las enseñanzas sean aplicadas a toda clase de actividades de las ciencias contables y administrativas, se ampliaron, una vez más los programas para la carrera de contador público fiscal y se establecieron, de cuatro años que antes se exigía, cinco de estudios, inclusive el preparatorio, abarcando de este modo la enseñanza de materias tanto de disciplina técnica especial, como materias generales de cultura universal, a fin de garantizar una mayor eficiencia de los alumnos y asegurar un mayor crédito a los títulos que se expidan, consiguiendo, a la vez, dar completos conocimientos de materia contable general y fiscal y capacidad mayor para la administración y organización de los negocios.

Con el objeto de dar oportunidad a aquellos empleados que, sin facilidades para cursar la carrera completa de contador público fiscal, necesitan, sin embargo, ciertos conocimientos especiales para el mejor desempeño de sus labores oficiales y anhelan obtener un certificado que compruebe su saber, dentro de la carrera general se formularon las siguientes carreras especiales:

De oficinistas en el ramo de Aduanas.
De oficinistas de impuestos interiores.
De oficinistas en el ramo fiscal de los Estados y Municipios.
De oficinistas de Direcciones Generales y de oficinistas en el ramo militar, estableciéndose, además, cursos especiales para oficinistas en general, diversos cursos libres y conferencias semanarias sobre tópicos interesantes.

Para el régimen interior, técnico, pedagógico y administrativo de la Escuela y con el objeto de tener la seguridad más completa del adelanto de los alumnos y de sus conocimientos y orientaciones científicas en el Ramo de la Contabilidad Pública, se aprobaron por la Rectoría diversas disposiciones relativas a pruebas de aprovechamiento, prácticas parciales y finales de carrera, exámenes profesionales, etc., etc.

Métodos, sistemas, formas y procedimientos de enseñanza

Desde el punto de vista pedagógico, la Escuela Superior de Administración Pública presenta caracteres de modo tan especiales que no se puede asimilar con ninguno otro

establecimiento docente, en virtud de que los alumnos que a ella concurren presentan las siguientes características:

Primero. Por su edad: son alumnos de 18 a 55 años, predominan los de término medio, de 30 años.
Segundo. Por su preparación anterior: al deficiente aprovechamiento de la educación primaria y superior elemental, hay que agregar que la mayoría de los educandos han olvidado las primeras nociones y, por lo mismo, es necesario en la Escuela de Administración Pública rehacer su cultura elemental en las materias de aritmética y lengua castellana, fundamentales para los estudios subsecuentes de las carreras que se siguen en esta Escuela.

Tercero. Por su ocupación actual: todos los alumnos de esta Escuela son empleados de oficinas públicas en su gran mayoría, y de particulares, razón por la que sólo pueden disponer para sus estudios de sólo tres horas al día, de las 18 a las 21 h., sin que les sea dable, por sus ocupaciones, emplear ningún otro tiempo más para la preparación de sus clases fuera de las horas que consagran a sus estudios dentro del horario escolar.

Seguramente que el libro de texto o de consulta sería auxiliar poderoso para hacer más fecundas y fáciles las enseñanzas, pero con excepción de las materias de matemáticas y legislación general, desgraciadamente para las otras ciencias no se cuenta con obras que puedan responder a las necesidades técnicas de la Escuela. Actualmente se hacen esfuerzos para la formación de textos y obras de consulta especiales para la Escuela de Administración Pública, siendo satisfactorio hacer constar que terminado el de "Estadística Administrativa," se encuentra ya en impresión y que están por terminarse los originales sobre "Contabilidad General", "Contabilidad Pública" y "Auditoría" y que se estudian las bases científicas para formar los libros de consulta y orientación técnica sobre "Redacción Castellana", "Biblioteconomía y Archivonomía", "Taquimecanografía" y "Contabilidad del primero y segundo Ciclo".

Las Juntas de Profesores y la actuación de los mismos

Siguiendo el criterio implantado por la Universidad de provocar constantemente intercambios de ideas entre todos los componentes de las instituciones educativas, la Escuela tiene establecida su Academia de Profesores a cuyas juntas concurren también los representantes de los alumnos para conocer los puntos de vista de todos y cada uno de los maestros y las necesidades y criterio de los educandos. Estas reuniones se han verificado tantas veces cuantas son necesarias: sistemáticamente para corregir y preparar los programas de enseñanza del nuevo período escolar al terminar cada año de estudios, y durante el año en plena labor cada vez que se presenta un problema que es necesario resolver para el mejor resultado de los trabajos escolares. Por este medio se ha conseguido uniformar los programas de educación tanto en su conjunto como en sus partes, procurando que cada plan de estudios esté perfectamente conectado con los otros para que no haya omisiones o repeticiones en las diferentes cátedras, sino que

unas y otras se complementen debidamente para presentar una construcción mental armónica y completa. Asunto de vital importancia es también en la Academia las discusiones de métodos, sistemas, forma y procedimientos de enseñanza con el objeto de evitar anarquías pedagógicas delineando un solo plan de acción educadora e instructora. En las discusiones de las juntas de profesores se procura dar a los alumnos la mayor libertad posible para que con toda franqueza y amplitud de criterio presenten sus puntos de vista y sugieran lo que, en su entender, es más conveniente para asegurar un desarrollo completo y un progreso constante en la Escuela, tanto desde el punto de vista científico como desde los pedagógico y moral.

Esta política "de puerta abierta" para todos los criterios, además de que ha orientado debidamente la formación de programas de estudios y ha determinado la unificación de las formas de enseñanza, ha servido también para hacer una selección cuidadosa en el profesorado, buscando a los educadores que no sólo fuesen una garantía por saber en la cátedra que tienen a su cargo, sino también una seguridad para la enseñanza por sus dotes pedagógicas para la transmisión de los conocimientos.

Resultados obtenidos

El edificio especial para la Escuela, el programa completo y amplio, las especialidades dentro de la carrera general y el aumento de profesores, en los años de 1927 y 1928, han sido elementos eficaces para el aumento de solicitudes de alumnos para su ingreso en la Escuela; para crear en los educandos mayor confianza en el futuro de su enseñanza y por lo mismo provocar en ellos el deseo para concurrir a sus cátedras con más constancia; mayor estímulo en el profesorado y, como consecuencia natural, mejor aprovechamiento de los alumnos.

El crédito de la Escuela se ha elevado a grado tal, que varias Secretarías de Estado, al principio del año, giraron circulares recomendando a sus empleados que se inscribieran para cursar algunas materias indispensables para el mejor desempeño de sus empleos, y la Secretaría de Guerra pidió a la Dirección que se organizara un curso especial de Archivonomía y Biblioteconomía, para militares, curso que tiene actualmente ochenta alumnos

Es conveniente hacer notar que en los anteriores años a 1927 la enseñanza era enteramente gratuita, pues no se pagaba ninguna cantidad ni por inscripción ni por colegiatura y que, a partir de 1927, la Rectoría juzgó conveniente que los alumnos, como los de las demás instituciones universitarias, cubrieran para ser admitidos una pequeña cuota y no obstante ello, que a veces motiva la desviación de los escolares, si se hubiese contado con la amplitud bastante en el edificio, seguramente que la inscripción de 1927 y de 1928, como anteriormente se dice, hubiera superado, y con mucho, a la de 1926, que ha sido la mayor.

Relaciones con las demás Instituciones Universitarias
Desde la fecha en que se declaró incorporada la Escuela a la Universidad Nacional, formó parte integrante del Consejo Universitario, habiéndose hecho la designación de dos Consejeros propietarios y dos suplentes, nombrados de entre el cuerpo de profesores.

Tanto por parte del Consejo Universitario, como por la del Rector de la Universidad, así como por todas las Facultades, la Escuela fue recibida con verdadera simpatía y vista con todo interés, manifestándose en forma clara y precisa que ya se hacía sentir, dentro del seno de la Universidad, la necesidad de una Escuela Superior para la enseñanza de las ciencias administrativas.

Se ha procurado siempre, por todos los medios posibles, fomentar las buenas relaciones existentes entre todas las instituciones universitarias, habiendo entre algunas de ellas intercambio de ideas y de alumnos.

En el plan de estudios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, existen materias similares a las que hay establecidas en los programas de esta Escuela y con el objeto de evitar duplicidad en las actividades de la enseñanza, al formular un nuevo plan de estudios la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, tuvo en cuenta que las materias similares podían ser cursadas en la Escuela de Administración Pública, razón por la que en esta Escuela existen matriculados alumnos de aquella Facultad.

Esta Escuela, considerándose, como es, parte integrante de la Universidad, en más de una ocasión ha prestado su contingente a las demás instituciones universitarias en estudios especiales, tanto técnicos como administrativos.

Sociedad de Alumnos
Se ha conseguido que exista una verdadera corriente de cordialidad, franca y sincera, entre la Dirección, los profesores y los alumnos. Estos tienen formada una Sociedad, reconocida oficialmente, que funciona desde hace cuatro años con toda regularidad, prestando siempre entusiasta colaboración a la Dirección, tanto en el orden administrativo como en el técnico. Esta Sociedad está representada ante la Universidad por sus Consejeros-alumnos, que llevan su voz y voto ante el Consejo Universitario y son invitados a todos los actos significativos de la Universidad, como representantes de la Escuela. Esta misma agrupación escolar forma parte integrante de la Confederación Estudiantil Mexicana.

Mejoras que deben emprenderse
Las clases de los primeros años son muy concurridas; y como toda clase no cuenta sino con un solo profesor, hubiera sido humanamente imposible atender esas enseñanzas sin contar con la buena voluntad de algunos maestros para tomar a su cargo *gratuitamente,* los distintos grupos que hubo necesidad de formar. Actualmente el presupuesto de la

Escuela tiene una planta de treinta y un profesores y de hecho en la Escuela hay treinta y ocho catedráticos, siendo por lo mismo siete los profesores que no reciben remuneración.

Con sólo tres horas diarias, de las 18 a 21, que los alumnos consagran a su enseñanza, las tres siempre dentro de las cátedras, es muy difícil, no obstante su enérgica voluntad, que se obtenga el resultado completo anhelado por los alumnos. Precisa que éstos puedan disponer, cuando menos, de una más diaria, para la preparación de sus clases, y sería conveniente y práctico que las Secretarías y Departamentos de Estado concedieran a los empleados matriculados en la Escuela, separarse una hora antes de sus labores, subsistiendo esa gracia mientras los mismos empleados justificaran su asistencia y aprovechamiento en la Escuela, o bien unificar el horario de trabajo en las oficinas, estableciendo horas corridas ya que tan buen resultado ha dado este sistema en las oficinas públicas donde está implantado. Además, como estímulo, justo y equitativo, sería desearse que el Ejecutivo de la Unión se sirviera dictar un acuerdo especial para todas las dependencias, en el sentido de excitar a los empleados públicos a concurrir a la Escuela y como un debido premio a sus deseos de capacitarse en las ciencias administrativas, declarar que serán considerados los que tengan mejores calificaciones de aprovechamiento científico, en los ascensos, promociones y empleos, así como que también los que justifiquen haber cursado determinadas asignaturas no se les haga el examen o reconocimiento de capacidad en las oficinas respectivas.

Es urgente también que el año de 1929 encuentre a la Escuela en otro edificio más amplio y con más caracteres de establecimiento de educación; con mayor número de salones, más extensos, mejor ventilados e iluminados; con corredores techados para que los alumnos se guarezcan del sol y de las lluvias; con patios amplios que den bastante cantidad de aire y de luz, con salones para conferencias, para estudio general, para Bibliotecas, para oficinas de práctica y para el Departamento administrativo de la Escuela. Es necesario no olvidar que la ubicación del edificio es de suma importancia, ya que es conveniente que esté colocado en un lugar céntrico, para que los alumnos, empleados de las Secretarías, puedan llegar fácilmente a él y en corto tiempo.

La falta de local ha entorpecido las buenas intenciones para desarrollar una labor más amplia para el cultivo de las ciencias sociales y administrativas, por medio de Conferencias, pues no contando sino con el reducido y apenas bastante número de salones para las cátedras regulares, no ha sido dable llevar a la práctica con la frecuencia y extensión deseadas, las series de conferencias sobre las ciencias antes dichas.

La necesidad imperiosa que tiene la escuela de contar con una Biblioteca completa, tanto de obras técnicas sobre contabilidad moderna como de ciencias administrativas y económicas, de leyes fiscales y de toda índole de disposiciones legislativas que afecten de algún modo a la riqueza pública en todas sus manifestaciones, así como de libros de cultura universal conexos con las disciplinas mentales del Contador Público Fiscal, y en atención a las condiciones económicas por las que atraviesa la Universidad que, no obstante

sus buenos deseos no le ha sido dable disponer de la cantidad necesaria de dinero para emplearlo en la Biblioteca de esta Escuela, ha creado la necesidad de que ésta se vaya formando poco a poco, recurriendo a la generosidad de las instituciones oficiales y particulares, y aun a la de los amigos de la cultura por medio del libro para ir acrecentado el acervo de obras de nuestra Biblioteca que comenzó a formarse con donaciones de libros que han hecho la misma Universidad, la Secretaría de Educación, la de Hacienda y la Contraloría de la Federación, y mientras las condiciones económicas de la Universidad no varíen, es conveniente seguir haciendo los mismos esfuerzos indicados para el enriquecimiento de la Biblioteca.

DATOS ESTADÍSTICOS DE LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL AÑO DE 1927*****

El autor se ha permitido la libertad de glosar la información habida sobre la Escuela Superior de Administración Pública en el año de 1927. Para dar un significado preciso de ella, que enfatizamos es el hecho más relevante inspirado por los programas de la Contraloría en materia de superación del funcionariado del gobierno mexicano, lo comparamos con el desenvolvimiento paralelo de la Facultad de Filosofía y Letras, y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Como ya lo ha podido observar el lector, la Escuela Superior de Administración Pública era una de las dependencias académicas de la Universidad Nacional de México, con igual condición e idéntico status. La ESAP, cuyas siglas utilizaremos en adelante, estaba localizada en Donceles 91, en tanto que Filosofía y Derecho lo estaban en San Ildefonso 43 y 28, respectivamente. Tanto en Filosofía, como en Derecho se impartían licenciaturas y doctorado, en tanto que en la ESAP solo las primeras. En las diferentes carreras de Filosofía, lo mismo que en las de Administración Pública, se exigía como mínimo para ingresar a ellas los estudios secundarios, pero no así en Derecho, que demandaba como mínimo dos de bachillerato. El número de años cursados en las carreras y posgrados de Derecho variaba de 4 a 6 años, en tanto que en Filosofía era indeterminado y en Administración Pública de 2 a 5 años, conforme la siguiente distribución:

Contador Público Fiscal, 5 años.
Oficinista en el Ramo de Aduanas, 3.
Oficinista en el Ramo de Impuestos Interiores, 3.
Oficinista de Direcciones Generales, 3.
Oficinista en el Ramo Fiscal de los Estados y Municipios, 3.
Oficinista en el Ramo Militar, 3.
Curso de Oficinista, 2 años.

***** Obtenidos de la publicación: Secretaría de Educación Pública: Noticia estadística sobre la educación pública en el año 1927, México, 1929.

De lo dicho anteriormente se desprende que en tanto Derecho implicaba una Facultad va formada, digamos consolidada, Filosofía y Administración Pública estaban en proceso de constitución, si bien la carrera de Contador Público Fiscal tenía requisitos de tiempo iguales a los de la Licenciatura en Derecho y al Doctorado en Ciencias Sociales, es decir, 5 años lectivos, uno menos que el Doctorado en Derecho.

Con relación al número de alumnos, no hay información clara sobre ello, distribuidos según las 7 carreras de la ESAP. Solo se menciona el dato de Contador Público Fiscal, con 227 hombres y 97 mujeres, que suman 324 estudiantes.

Dato interesante es el relativo a los exámenes finales. En la ESAP se practicaron 655 de ellos, aprobándose 591 y reprobándose 64. Por cuanto a exámenes profesionales, en tanto que en la carrera de Licenciado en Derecho se efectuaron 44, ninguno en sus otras especialidades, en Filosofía y Administración Pública tampoco se llevó al cabo alguno. Por cuanto a diplomas y títulos, la Facultad de Derecho obtuvo tres de los primeros para su Licenciatura en Derecho, solo en ella, en tanto que Filosofía logró tres de los mismos para Profesor Académico y uno para Profesor Universitario; la ESAP no consiguió algún diploma, si bien ninguna de las tres instituciones académicas logró títulos.

Es interesante saber que en el año en cuestión, 1927, la ESAP tenía 29 profesores, ningún ayudante, dos empleados administrativos, un mozo y ningún obrero: Derecho tenía 60 profesores y filosofía 32.

Por cuanto a colegiaturas, éstas eran desiguales: Derecho cobraba 50 pesos, Filosofía 5 y Administración Pública 10. Lo correspondiente a los egresos e ingresos que las tres instituciones implicaban para la Universidad Nacional de México, arrojan cifras significativas, respecto a los primeros, la cuestión era la siguiente:

Filosofía y Letras: con cargo al presupuesto de la Universidad, 67,342.20 pesos de sueldos y 525 de gastos; por fondos propios, 940.21 pesos.

Facultad de Derecho: 106,762.50 en sueldos y 375 en gastos, a cargo del presupuesto; por fondos propios, 1,894.45 de gastos.

Escuela Superior de Administración Pública: 38,142.50 y 187.50 de sueldos y gastos respectivamente, a cargo del presupuesto; por ingresos propios, 6,873.57 de gastos. En lo relativo a ingresos, que incluyen rezagos, colegiatura anual, exámenes profesionales, exámenes extraordinarios, expedición de diplomas y títulos, y productos de trabajos de alumnos, Filosofía aportó 7,219.00 pesos, Derecho 16,724.52 y Administración Pública, 3,498.00 pesos.

Todos los datos expuestos nos hablan de una Escuela en progreso y, si bien ya era plenamente una institución universitaria, no hay que olvidar que la ESAP fue una idea de la Contraloría. Como ésta, también la Escuela Superior de Administración Pública desapareció sin dejar huella, aunque ciertamente ahora estamos rescatando del olvido junto con otros aportes de la Contraloría, esta contribución igualmente grande que mucho nos habrá de decir de los orígenes de los estudios profesionales de nuestra materia.

POST SCRIPTUM

Ya estaba concluido este artículo cuando tuvimos acceso a un dato de extraordinaria importancia. En la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 2 de julio de 1929, art. transitorio 1 frac. C, se dice a la letra: "la Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública" Sabemos, entonces, cómo desapareció la ESAP: se fundió con una parte de la vieja Escuela Superior de Comercio y Administración, formando en consecuencia una nueva Facultad que conservó este nombre.

Por su filiación fundamentalmente contable, parece acertada la medida de hacer la fusión de la Escuela Superior de Administración Pública y la Escuela Superior de Comercio y Administración. Pero, si la institución universitaria era la ESAP y la incorporada a la UNAM era la de Comercio y Administración, lo deseable es que se hubiera conservado la denominación original y la nueva Facultad llamada Administración Pública. La consecuencia fue que la Facultad de Comercio y Administración se convirtiera en una institución académica que dejó de formar administradores públicos para formar administradores privados, impidiendo desde entonces que el Estado siguiera contando con especialistas en administración financiera fundados en las necesidades de la administración pública. Desde 1929, entonces, en México se dejó de enseñar administración pública cuando desapareció la Escuela que lo hacía.

Afortunadamente la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo el gran acierto de fundar en 1950 la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, en la que se estableció la Licenciatura en Ciencia Política. En 1958 esta carrera se reformó positivamente, convirtiéndose en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública. Se había recuperado, para ya no volverse a perder, la enseñanza de la administración pública como una carrera profesional universitaria.

Sin embargo ha llegado el momento, creemos, de recuperar del todo la idea original: una Facultad de Administración Pública independiente, una institución académica más de la UNAM; pero ahora reforzada y engrandecida no sólo por su licenciatura, sino también por su Posgrado y su Centro de Investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

1. Busto, Emiliano. *La administración pública de México.* París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.

2. Híjar y Haro, Alberto. *Administración y contabilidad fiscal.* México, Imprenta Victoria. 1919.

3. Llergo, G. de L. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría.* México, sin editorial, 1920.

4. Pani, Alberto J. *El camino hacia la democracia.* México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, 1918.

5. Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura.* México, Tipografía de Revista de Revistas. 1912.

6. Contraloría General de la Nación. Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional.1921.

7. Contraloría General de la Nación. Boletín de Informaciones. Años 1925-1928.

8. Contraloría de la Federación. Informe de las labores desarrolladas del 1º de agosto de 1927 al 31 de julio de 1928.

RAP 57/58, enero-junio de 1984

EL NUEVO DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA Y LA MORALIZACION ADMINISTRATIVA*

Alberto J. Pani

Por iniciativa del Poder Ejecutivo –que aprobó el H. Congreso de la Unión- quedó consignada en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, la creación de una nueva dependencia administrativa autónoma, con el extraño nombre de **Departamento de Contraloría**. Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los Gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, hacia la **eficiencia, economía y moralidad de la administración pública**, y como, además, la Ley Reglamentaria respectiva –aunque sea reproducida por todos los periódicos del país- puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos –para cuya lectura **todos parecen tener siempre telarañas en los ojos-** me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley, y comentarla ligeramente, con el deseo de invitar la atención del público lector a que siquiera se fije en algunas de sus partes más trascendentales.

Por extraña que a primera vista parezca la palabra **contraloría,** es, sin embargo, perfectamente castiza y su connotación define bien las funciones del Departamento que designa.

En el Diccionario de la Academia Española, en efecto se encuentra la palabra **contralor**, Con este significado: -"(Del fr. controleur).-m. Oficio honorífico de la casa real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban veedor. Intervenía las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes.- En el Cuerpo de Artillería y en los hospitales del ejército, el que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos".

Además, en el Diccionario de Fernández Cuesta, en el de Elías Zerolo, Miguel de Toro y Gómez, Emiliano Isaza y otros escritores españoles y americanos, etc. Está la palabra **contraloría**, con estas acepciones "El oficio de contralor.- La oficina del contralor".

Nuestras palabras contralor y contraloría pueden, pues, corresponder respectivamente a los términos ingleses **comptroller** y **control** o **controlership.**

Todos sabemos que las cuentas del Tesoro Público han formado siempre en México una **madeja difícil de desenredar** y que, en las raras ocasiones en que se ha creído poder **devanar** esta madeja -presentando entonces dichas cuentas un aspecto de orden más

* Debido a la importancia que el Dr. Omar Guerrero le otorga a este documento en el artículo precedente y por su interés intrínseco, se incluye íntegro el trabajo de Alberto J. Pani datado en 1918.

verdadero- no se ha logrado ejercer la acción penal correspondiente sobre los infractores de la ley por **falta de eficiencia o moralidad administrativa**, esto es porque la referida acción penal, al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o porque abortara ante la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida supeditación al Ejecutivo, para vergonzosas componendas políticas, y es natural que así pudiera suceder, dada nuestra ambiencia de perversión endémica y dado también que los defectos crasos de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad -anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos- se han sumado, en las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización: el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la contabilidad y glosa relativas, han estado concentrados en la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.

¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político -puesto que **el que paga, manda**- que tales condiciones eran capaces de ofrecer al Encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos?

Aunque la ley del 22 de mayo de 1910, prescribió la separación de las funciones de contabilidad de las que corresponden propiamente a la Tesorería, creando la Dirección de Contabilidad y Glosa dejó ésta, sin embargo, dentro del engranaje de la misma Secretaría de Estado, y, por la tanto, al Ministro de Hacienda -con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda- en la posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello.

Es, por consiguiente, el **Departamento de Contraloría**, con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, el que ha venido ahora a cortar el mal de raíz, amputando la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales, y es el Gobierno actual de la República -participando justamente, por su valiosa cooperación, los encargados de la Secretaría de Hacienda- al que pertenecen la gloria de este trabajo necesario y utilísimo de cirugía social.

Bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de eficiencia del **Departamento de Contraloría**, que éste **unifica, uniforma** y **simplifica la contabilidad oficial** de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo pueda tener:

I. Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, durante el ejercicio fiscal y antes del día 20 de cada mes, del estado de la Hacienda Pública en el mes anterior, y

II. Informaciones anuales completas, detalladas y exactas, antes del último día de marzo de cada año, de la situación financiera de la República al finalizar el año fiscal anterior.

Pero como también se encargará de estudiar la organización y procedimientos de las Secretarías, Departamentos y demás dependencias del Gobierno, con el fin de formular y

exponer recomendaciones que tiendan a reducir los gastos de dichas oficinas, los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los otros órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Los efectos de **moralización** del **Departamento de Contraloría** -además de los que producirá su divorcio de la Tesorería y su emancipación de la Secretaría de Hacienda- podrían evidenciarse con sólo recordar que entre sus facultades se cuentan:

1a. La de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del Gobierno -de cualquiera categoría que sean- en el manejo de fondos y bienes de la Nación, debiendo definir y localizar dichas responsabilidades dentro de un plazo perentorio, a fin de que no se aplace o se burle la acción penal respectiva.

2a. La de decidir sobre la validez de las formas o garantías que. debe otorgar todo funcionario, empleado o agente del Gobierno que maneje fondos o bienes de la Nación y hacer efectivas, en los casos que esto proceda, las citadas fianzas o garantías, y

3a. La de impedir la celebración de contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del Presupuesto vigente o por los saldos disponibles de dichas partidas.

Termino aquí, porque mi propósito se reduce a hacer un extracto, bastante condensado, de la Ley Reglamentaria del Departamento de Contraloría, compuesta de sesenta y dos artículos permanentes y seis transitorios y de cuya estricta aplicación **la Patria espera fundadamente todos los bienes que puedan derivarse del hecho** -sin precedente en nuestra historia- **de que el manejo de los fondos públicos se haga con absoluta sujeción a los preceptos de la ley, de la ciencia y de la moral.**

México. D.F. 18 de enero de 1918.

RAP 22, enero-febrero de 1971

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

José López Portillo y Pacheco

Se ha dicho reiteradamente que la Reforma Administrativa exige autoridad, tiempo y técnica.

La primera condición, está dada: el Presidente ha renovado la decisión de realizarla, e independientemente de su dinámico estilo de gobierno -en sí mismo una básica reforma fundada en la apertura del Gobierno al pueblo mediante sistemas de comunicación sin precedente- ha creado, además, las condiciones formales para que la Reforma se sistematice: la Dirección de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia, para promoverla y coordinarla, y las Comisiones internas que con aquélla se responsabilizan en cada una de las entidades del Ejecutivo Federal. De este modo la Reforma queda instrumentada en forma unitaria y puede ser concebida de modo sistemático.

El tiempo está abierto y será nuestra actividad la que acierte a llenarlo con utilidad.

La técnica es una responsabilidad que se enriquece y renueva. Jóvenes generaciones, mejor preparadas enfrentan tareas en las que nuestra improvisación acertó a echar piedras debajo del agua, y que ahora, de algún modo, podrán ser apoyo para estructuras mejor concebidas y dirigidas.

La Reforma Administrativa, pensada como problema, es propósito de optimización, de perfectibilidad: aumentar la eficiencia del instrumento más idóneo de que dispone la organización política, el Poder Ejecutivo, para cumplir las responsabilidades de su época: servir intensamente -que tal es la etimología de "ad-ministración"-, a la creación de riqueza pública y a su equitativa distribución, en un mundo de acelerados cambios, intensa comunicación y crisis de estructuras.

A esa creación de riqueza y a esa distribución equitativa la llamamos desarrollo. Esa es, además, la responsabilidad específica de un Estado nacional, que, como el nuestro, ha encontrado respuesta a la crisis del Estado Moderno, revivificando la democracia en el encuadre de nuestro credo institucional; responsabilidad que se destaca sobre las otras responsabilidades básicas, sustanciales, como característica del momento histórico. Es el compromiso actual de su concepción de servicio. No es sólo un regulador, no sólo un

gendarme: es y debe ser el más importante agente del cambio y el cumplimiento de los valores sociales.

Por ello, en la actual etapa de nuestra revolución nacional, importa fundamentalmente mejorar al máximo viable de eficiencia, el órgano administrativo del gobiemo: a él corresponde responder por el crecimiento económico y por la justicia que no se litiga en los tribunales; que no tiene que ver con las capacidades individuales, sino con el solo hecho de pertenecer a una sociedad en la que sus miembros se solidarizan en torno a ciertos valores políticos, que tal es el sentido de nuestra concepción democrática: la búsqueda del mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Creemos que una Reforma Administrativa con mayúsculas, sólo merece tal nombre y se justifica, si se orienta sistemáticamente al desarrollo; de otra manera no merece el nombre. Sería un tipo de esfuerzo técnico no plenamente orientado al objetivo más importante. Tenemos que entender que la Administración Pública es el instrumento fundamental de la Justicia Social. Todo intento de perfeccionamiento debe orientarse a ese propósito.

Las decisiones del desarrollo, nos llevan a uno de los aspectos que actualmente más se debaten: el de su planeación como necesidad racional, sus fracasos y expectativas. A ese carro está amarrada la concepción de la Reforma Administrativa, así, con mayúsculas.

Las alternativas fundamentales, son:

- Reforma Administrativa en función de la planeación del desarrollo.
- Reforma Administrativa aún sin planeación.

Me atrevo a ocuparme de este asunto, porque, en razón del planteo y la concepción, se siguen las cuestiones de que se ocupa mi intervención en este acto. El control **de** la Reforma Administrativa, y el control **en** la Reforma Administrativa.

Como alternativas, aquéllas dos son posibles; lo importante está en determinar cuál es la óptima viable. Y esa es no sólo cuestión de fijar objetivos, sino de concebir una estrategia.

Es posible introducir reformas administrativas sin vincularlas ni al desarrollo ni al sistema de su planeación. Pero ello no es totalmente satisfactorio. Serían recomendaciones planas, sin profundidad, aunque de innegable utilidad.

La mayor parte de los problemas serios de la administración pública, se localizan en los sistemas de información y comunicación (pueblo, centros de interés, gobierno, instituciones entre sí), compatibilización de decisiones institucionales y su coordinación

ejecutiva; en el establecimiento de una ordenación y una coordinación de acciones en el tiempo, en el espacio, en función de objetivos comunes de desarrollo y disponibilidad de recursos. En otras palabras: los más serios problemas administrativos derivan de la insuficiencia de los instrumentos de programación, tanto ordenadores, como coordinadores.

No podrá haber Reforma Administrativa, si no se ataca ese problema. Podrá haber reorganizaciones, adecuaciones, mejoramientos. No reforma.

Estamos conscientes de los problemas que la planeación significa en los regímenes democráticos que establecen marcos legales y garantías de valores individuales y sociales que explican regímenes de economía mixta. Sabemos que así como de moda estuvo hablar de planeación como panacea, ahora se estila hablar de los fracasos de la planeación y de sus insuficiencias. Es frecuente oír la afirmación de que la planeación sólo es posible en dictaduras tecnócratas.

No lo consideramos así; creemos en la planeación democrática, reto a la técnica, a la imaginación y a la buena voluntad.

Creemos que los fracasos se deben, precisamente, a que se trató de ejecutar una idea en forma *a priori*, sin revisar sus supuestos ni adecuar las estructuras administrativas existentes, con criterios realistas, etapas viables y estrategias oportunas.

En otras palabras: los fracasos de la planeación se deben en buena medida a que no se planeó la planeación, entre otras cosas porque en forma paralela al propósito de realizarla, no se intentaron reformas administrativas que directamente la propiciaran.

Han faltado los instrumentos administrativos que operen en los reales centros de interés y fuerza.

Ha faltado una estrategia para crear y conducir las condiciones de la planeación. y tales condiciones son básicamente administrativas.

Por ello me atrevo a afirmar -y ello no es una paradoja-, que no puede entenderse una Reforma Administrativa a fondo, si no se orienta hacia la planeación, y que ésta no será posible si no se intenta la Reforma Administrativa instrumentada con la debida estrategia.

De otra suerte, no se puede romper el círculo vicioso que limita la acción de estructuras que sólo parcialmente se revisan y no aciertan a reestructurarse en función de los grandes e importantes objetivos del desarrollo.

El planteo de la Reforma Administrativa en, y para la planeación, con un diseño realista de estrategia, desata un proceso de autoregeneración: a partir de mecanismos administrativos de participación que den más coherencia a la proyección y acción, se planeará mejor y en la medida que esto se haga, se introducirán mejoras administrativas en un sano proceso de retroalimentación que aumentará la eficiencia ejecutiva.

Obviamente, por lo menos en nuestro país, ni la reforma ni la planeación arrancan de cero.

Para decidirlas, se ha requerido contar con lo que los físicos llaman una masa crítica, sin cuya presencia la Reforma es ilusoria; incluso se dificulta su toma de conciencia.

Existen estructuras experimentadas y eficientes que nos han permitido afianzar sólidamente en ciertas áreas. El progreso del país no es el resultado de una generación espontánea, por lo menos no en todos los casos; es la consecuencia de estructuras de acción, renovadas y eficientes, en distinto grado.

No se trata de arrancar de la tabla rasa; se trata de mejorar lo existente, precisamente porque los niveles a que se ha llegado exigen, por su altura, mayor eficiencia, o toda la estructura padece e incluso corre el riesgo de declinar. El camino recorrido obliga precisamente a una renovación a fondo, y se estima que es ésta la oportunidad histórica para intentarla. Los instrumentos usados han sido innegablemente útiles; pero ya son insuficientes, precisamente porque nos han permitido adelantar y subir de nivel.

Tengo la arraigada convicción de que la única manera de liquidar definitivamente la etapa del feudalismo burocrático que todavía estorba la coordinación institucional y unitaria, es la de fortalecer los instrumentos de la programación nacional que debe realizar el Estado, porque es el único cuyas decisiones se apoyan en información, en recursos y en autoridad suficiente para organizarla. Esta organización se mejorará cuando se supere definitivamente el estanco medioeval que padece la administración en ciertas áreas críticas.

Pero no podremos dar pasos adelante, si no nos organizamos para organizar, y ese es el problema inicial de la Reforma Administrativa.

Sólo profundizando en ese campo, podemos hablar de ella; claro, esto no significa que se descuiden los aspectos horizontales que pueden iniciarse, con independencia del problema de la planeación del desarrollo.

El solo tratamiento horizontal es insuficiente si no se cuadricula con el vertical, y tengo entendido que así están concebidos los trabajos de la Reforma Administrativa: impulsar el mejoramiento de los sistemas de programación y buscar la correspondencia con los

otros que pueden no estar supeditados a aquél. (Información, archivos, administración de personal, recursos, equipos, locales, métodos, procedimientos, etc.) pero que es conveniente que se armonicen en un sistema completo, integrado y orientado, que es la diferencia entre Reforma Administrativa y los procesos ordinarios de reorganización, fundados sólo en la técnica administrativa.

Y así entramos al aspecto central de mi intervención en este interesante ciclo de conferencias: el control.

Una u otra serán las funciones de control dentro de la Reforma Administrativa, si se orienta o no a la planeación del desarrollo.

En el primer caso, sería forzoso el control mismo del plan y la propia reforma orientada a la eficiencia, que se evaluaría en función de objetivos nacionales; en el segundo, simplemente la corrección de las desviaciones específicas.

Así entramos, con lo que podría calificarse, en consciente pedantería, a la Teoría General del Control.

El Poder Ejecutivo, dentro de las estructuras del Estado Moderno, forma parte de la organización política; es en consecuencia una estructura efectiva, ordenada, que supone el obrar social de un conjunto de hombres, basado en una conducta recíproca, cuya cooperación se orienta en el sentido de un orden normativo, que se establece y asegura por órganos especializados.

Tratándose de un orden normativo, estamos en presencia de una conducta contingente, que es posible se aparte del deber ser normado; pero que debe ser asegurada, y ahí entra la función del control.

Un análisis profundo de la necesidad de asegurar conducta contingente, nos lleva a la esencia misma de la normatividad, incluso a la administrativa.

Aunque corro el riesgo de que se me acuse de sufrir una deformación de humanista por profesión, recuerdo que precisamente la diferencia entre las normas y las leyes naturales, estriba en que, en tanto que éstas son ciertas y válidas en cuanto son eficaces, las normas, en la esencia de su naturaleza, tienen la posibilidad de ser violadas, su eficacia no es igual a su valor; valen aunque no se cumplan; por ello el esfuerzo humano se orienta hacia su máximo aseguramiento.

De ahí que pudiéramos concluir que en las funciones de control, está reflejado el esfuerzo característicamente humano de convertir en eficaz, lo contingente, problema básico de su conducta responsable. El control es el esfuerzo orientado a la seguridad.

Es claro que la seguridad en sí, es un valor puramente formal dentro de un sistema normativo. Es importante, pero más lo es el propósito u objeto que se asegura.

La administración como sistema, es normativa de conducta contingente. Por ello debe asegurar los procesos. Así se explica que el control sea una de las funciones de la administración, presente en todas las clasificaciones relativas. La más extendida: organización, planeación, dirección, integración y control. Esta última, seguridad de todo el proceso. El control debe ser tal, que informe sobre el cumplimiento de la decisión, si ésta se cumple.

Pero, también, las decisiones normadas administrativamente pueden no cumplirse por varias razones, encuadradas todas ellas en la naturaleza humana:

No cumplirse por razones circunstanciales, imprevisibles o irresistibles; no cumplirse por defectos de información, errores, negligencias o desperdicios; no cumplirse por fraude o mala fe. Cabrían otras razones.

Todas ellas significan desviaciones, incumplimiento o desajuste en la ejecución de las decisiones administrativas.

El control, como proceso de seguridad formal, debe ser tal, que sea capaz de informar sobre el cumplimiento; de comprobarlo y también de restituir o corregir la desviación, el error, el fraude, o de ajustar la decisión como resultado de la misma información.

Aparecen, así, todas las complejas metodologías y técnicas de control, con sus expresiones institucionales y sus apoyos teóricos o prácticos, construidos sobre las diversas estructuras que proporciona la realidad.

Y así aparecen también las resistencias al control: los eficaces u honestos, porque lo consideran innecesario, inhibitorio o degradante; los ineficaces, porque no se percatan de su utilidad; los deshonestos porque les estorba. Razones políticas, económicas, sociales, o de opinión, son frecuentes antagónicos del control. Ello sin hablar de su posible ineficiencia, abuso o desviación.

De ahí el difícil camino de equilibrio con que el control debe ser conducido y la necesidad de que claramente se oriente a los objetivos que lo justifican; un control que antes debe ser preventivo que represivo; pero que en todo caso debe ser oportuno. Surge de aquí la necesidad de valorar el control; de formular una declaración axiológica que nos permita formular juicios de valor. Nos parece evidente que el control queda calificado por el valor de la seguridad, y ésta es un valor formal.

Ello nos lleva a dos conclusiones:
Primera: que el control vale por lo que asegura y por la oportunidad con que lo hace.
Segunda: Que siendo formal, el control-seguridad no puede prevalecer sobre lo asegurado, que es lo materialmente valioso.

Surgen de ahí dos afirmaciones:
Primera: Lo original y básicamente importante es la definición de lo que se vaya a controlar, actos u omisiones, en función de fines aceptados.
Segunda: Los fines no deben ser sacrificados al control, que es su instrumento de garantía.

En suma: el control es vehículo de eficiencia, y ésta sólo puede evaluarse en razón del logro oportuno de objetivos y no simplemente de operaciones de control, que no son fines en sí. La burocracia, definida como vicio, en buena medida consiste en olvidar los fines y sacrificarlos a la forma del control.

De esta manera ratificamos la importancia que tiene para los efectos de la función de control en la Reforma Administrativa, la definición de los objetivos de ésta.

Si, como parece recomendable, el objetivo de la Reforma debe conjugarse con la programación del desarrollo, la seguridad de su control debe procurarse, básicamente, para que el conjunto de actos u omisiones que sistemáticamente se programen, se cumplan de acuerdo con las normas legales que encuadran el proceso, las administrativas que permiten su ejecución, los planes que la contienen y las órdenes que orientan su realización y, de no ser así, se corrija, ajuste o sancione.

Parece oportuno que a grandes rasgos describamos el aparato actual por medio del cual la administración pública en México trata de controlar el cumplimiento de las decisiones, la veracidad de la información, las infracciones legales o administrativas, las desviaciones a planes u órdenes, la prevención y localización del error, la negligencia, el desperdicio o el fraude; la salvaguarda de bienes o recursos, la eficiencia de las operaciones y registros, que constituyen la expresión operativa del control. Nos referimos, claro está, a las grandes estructuras.

Desde luego cabe afirmar que los controles existentes en la administración pública en México, han sido el resultado de series no homogéneas de necesidades que se han venido acumulando y estratificando en un largo período de tiempo; que obedecen a una idea sustancial, aunque a políticas distintas. Su historia los explica y su operación no siempre los justifica. Desde luego no cumplen una sola técnica, ni están adecuados por un solo sistema. Su grado de eficiencia es desigual. Es claro que no podía haber sido de otra manera; sería antihistórico suponerlo.

Las funciones genéricas de control, están a cargo, fundamentalmente, de tres Secretarías: la de Hacienda, la de la Presidencia y la del Patrimonio. Las dos primeras participan, además, en las funciones de planeación que permiten las actuales estructuras. Cada una tiene facultades legales específicas y áreas de competencias concurrentes tanto en el sector centralizado como en el paraestatal. La de Hacienda, elabora y controla el Presupuesto Federal, así como el crédito público; la de la Presidencia planea, coordina, especialmente la inversión pública y vigila su ejercicio. Una y otra concurren para elaborar el programa simultáneo de inversión pública y su financiamiento. La del Patrimonio Nacional vigila y controla los bienes patrimoniales del Estado; controla financiera y administrativamente a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos del Gobierno Federal; los contratos y las obras públicas mediante los cuales se realizan las inversiones públicas y las adquisiciones que éstas exigen, así como las que resultan del gasto corriente.

La sola enunciación, sin entrar al detalle, está significando que estos controles, como se ha dicho, se han establecido a través del tiempo y en distintos instrumentos, leyes, reglamentos, disposiciones administrativas.

Todos ellos, en conjunto y en detalle, corresponden a un cuadro demasiado complejo que en ocasiones es eficiente y en otras, sobre todo en las actividades rutinarias, tiende a sacrificar el objetivo a la forma del control; la certificación formal del hecho, al propósito perseguido, lo que las hace acríticas, como sucede, fundamentalmente, en materia de ejercicio del presupuesto. Otros, compartidos, corren el riesgo de ser duplicatorios, si no es que dan lugar a fricciones y celos. Hay ocasiones en las que la composición de la voluntad para tomar decisiones en materia de control o simplemente certificarla, consume el tiempo útil en sólo controlar, olvidando la realización de los actos importantes.

De acuerdo con el anterior planteo, parece evidente que la función de control de la Reforma Administrativa, presenta los siguientes aspectos:

El control de la planeación del desarrollo.
El control de eficiencia en las actividades administrativas.

Estos aspectos pueden plantearse en dos etapas:
Reformas que en materia de control pueden establecerse conforme a la actual estructura legal y que sólo requieren de decisiones administrativas instrumentales.
Reformas que en materia de control, sólo pueden establecerse si median reformas legales.

Conforme a este planteo, vale la pena estudiar los aspectos que se indicaron:

Control de la planeación del desarrollo.

Si se logra combatir el feudalismo burocrático (que todavía batalla en nuestra realidad), con apoyo en la actual estructura legal, es perfectamente posible mejorar tanto el sistema de planeación, como su control.

Bastará adecuar y coordinar las funciones de las tres Secretarías: Hacienda, Presidencia, Patrimonio, para perfeccionar el ciclo, si se armonizan facultades otorgadas por la ley, se ejercen las que no se cumplen y se coordinan competencias.

El sistema semeja un triángulo que será eficiente si es equilátero, y deficiente si está deformado. Este triángulo de eficiencia puede establecerse. Debe establecerse.

Se ha creado, a ese propósito, todavía sin formalidad ni suficiente apoyo, la que se llamó originalmente Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público, a la que ya se aludió en este ciclo de conferencias. Es un primer paso cuyo funcionamiento la acreditará, o no.

Lo importante es dar pasos adelante: Funciona, con bastante eficiencia ya, la programación de la inversión pública, mediante una coordinación operativa Hacienda-Presidencia a partir de la elaboración, en comisión, del Programa simultáneo de Inversión-Financiamiento que contribuye a resolver algunos problemas sustanciales en tan importante actividad para el desarrollo. Cada vez afina más sus sistemas. Estoy cierto que en este sexenio el ritmo y la oportunidad de la inversión pública se optimizarán.

Pero es evidente que falta un sistema equivalente complementario que permita resolver, antes de entrar al formal establecimiento de un sistema integrado de Planeación Nacional, sobre la manera de hacer homogéneos y compatibles los programas de operación (ya no sólo de inversiones) de las entidades del sector público. Tarea ésta tanto más importante, cuanto que tales operaciones son las que, en definitiva, conducen a la administración para el desarrollo, si se considera que la inversión está destinada a administrarse. Si a los sistemas para hacer homogéneos y compatibles los programas de operación de las entidades, se les van poniendo en paralelo, sistemas más adecuados de presupuesto, podremos también hacer simultáneo el programa de operación con el de presupuesto, lo que, evidentemente, será un paso adelante y posible, hacia un sistema completo de planeación, y facilitará, el racionalizarse su ejercicio, las funciones de control.

No se trata de abandonar los criterios tradicionales de elaboración y ejercicio del presupuesto, controlado por sistemas básicamente contables. Se trataría de perfeccionarlos; de convertir el presupuesto cada vez en forma más eficiente, en un instrumento de la política económica del Estado para actuar, inductivamente, sobre las actividades económicas del país. Claro que ya realiza esa función, pero puede hacerlo mejor si la inducción posible, se programa a partir de una fijación oportuna de objetivos y una coordinación más completa de actos ejecutivos. Ello no es utópico. Es viable, es urgente.

La integración del monto y la estructura del Gasto Público en forma programada, se facilitará en función de objetivos propuestos y sistemas mejores de programación en que participen también los ejecutores responsables. Ello significaría que el sector público se ha organizado para organizar y, en consecuencia, para afrontar las responsabilidades de la planeación del desarrollo.

Estoy convencido que estas ideas pueden ser un realista objetivo para el sexenio. Su intento no requiere modificaciones en la actual estructura legal; tan sólo decisiones ejecutivas y adecuaciones simples de las actuales estructuras administrativas, mediante mecanismos de participación que permitan aplicar sistemas equivalentes de programación, compatibilizar programas concretos, participar en la preparación de decisiones compartiendo común información, y claro: se requerirá honestidad intelectual y buena fe.

La experiencia que llegare a acumularse con esos simples sistemas de trabajo, permitirá resolver, con pleno conocimiento de causa, si es recomendable y en qué medida y dirección, modificar el sistema legal que rige la materia. Esto permitiría desterrar las decisiones apriorísticas que por inexperiencia, falta de realismo o exceso de formalización, son tan comprometidas.

De los propios planteos resultarían, asimismo, las medidas de control de los programas de operación puestos en paralelo con los presupuestos. Ello permitiría introducir más eficientes controles técnicos, tanto en materia de inversiones como de operaciones.

Algo similar pudiera decirse del control, como función, en las actividades administrativas.

Un largo camino puede recorrerse con apoyo en la actual estructura legal. Bastará establecer un sistema que permita un severo análisis de los actuales controles, revisando sus objetivos, sus instrumentos, sistemas, procedimientos y evaluando resultados.

Estoy cierto que podrán tomarse, como se están tomando, numerosas e inmediatas medidas de coordinación, como ocurre en el área de adquisiciones, de contratos y obras públicas, y de servicios personales, en el seno de la Comisión Coordinadora del Gasto Público.

Desde otro punto de vista convendría revisar el actual sistema legal para sacar del mismo y reglamentar adecuadamente, funciones no bien, o, aún no realizadas.

Me toca colaborar, por ejemplo, en el control de Organismos Descentralizados. Las modificaciones recientes a la Ley de la materia presentan un amplio campo para la realización de controles orientados al incremento de la eficiencia, que pueden encuadrarse válidamente dentro de los trabajos de la Reforma Administrativa para el desarrollo y que

serán tanto más útiles si se entienden en función de objetivos planeados y responsabilidades de operación concretas, fijadas dentro de un único contexto programado y presupuestado.

Del mismo modo, y siguen los ejemplos, el control de adquisiciones puede superar el simple estadio del esfuerzo más o menos fructuoso de controlar precio y calidad para aprovechar la enorme capacidad de compra del sector público, y convertirla en instrumento del desarrollo que propicie la industrialización del país, la mexicanización de empresas, la capacidad de negociación, interna o internacional, y otros efectos posibles que exigen, tan sólo, planteos realistas y esfuerzos coordinados.

No quisiera extenderme demasiado en el detalle que, por sí, es un tema específico.

Quisiera, simplemente, concluir mi intervención precisando que el control como función administrativa, es y debe ser concebido como un esfuerzo altamente calificado, para dar seguridad a la norma del desarrollo, tarea fundamental del Estado de Servicio, a cuyo tipo, con excelencias e insuficiencias; pero con plena conciencia de responsabilidad constitucional, corresponde el ESTADO MEXICANO.

Importante función tienen los técnicos y en fundamental medida el éxito de la Reforma depende de ellos, ante un Presidente que la impulsa con toda su autoridad política, y ha dicho:

"La vigencia de las instituciones depende de los hombres que sin cesar la remodelan, la conciencia histórica se fortalece por la conciencia crítica. Nos encontramos muy lejos de haber llegado a una etapa definitiva de nuestra evolución y estamos dispuestos a renovar, en profundidad, cuanto detenga el advenimiento de una sociedad más democrática".

Formulo votos vehementes porque los técnicos estén a la altura de la autoridad que les ha dado oportunidad y apoyo para servir a nuestra democracia.

RAP 24, enero-abril de 1973

CONTROL POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto

El estudio del "control político" de la Administración Pública es nuevo en el medio mexicano, aun cuando se trata de una expresión antigua y siempre invocada.

Es difícil determinar la materia que comprende el control político de la Administración Pública. Sus límites, contenido y sentido son imprecisos por incluir, en ocasiones, características formales de los controles jurídicos o administrativos, en virtud de que los fines que persigue la Administración, al través de los poderes que tiene atribuidos, tienen una significación política.

El ámbito del control político de la Administración Pública comprende el que se ejerce sobre ella, sea por sus propios órganos, sea por órganos gubernamentales, grupos o personas externos a la misma; además del que a su vez ejerce, la propia Administración Pública, sobre dichos órganos gubernamentales, grupos o personas.

La característica de político del control de la Administración Pública se determina, además de por los fines, en función del sujeto que lo ejerce. En este caso, es político todo control que se ejerce por o sobre la Administración por órganos, grupos o personas exteriores a la jerarquía administrativa normal; es decir, su naturaleza deriva de la ubicación de éstos respecto a la Administración.

En consecuencia, la noción de control político de la Administración Pública es compleja, debiéndose llegar a ella por exclusión. Así, se considerará control de esta naturaleza el que se ejerce por o sobre la Administración Pública sin tener un carácter jurídico o administrativo.

En términos generales, se considera control político sobre la Administración Pública todo aquel que, sin ser jurídico o administrativo, incluye, condiciona o determina sus decisiones, antes de que éstas existan, para dotarlas de un contenido determinado o para evitar lleguen a tomarse, o una vez tomadas, para verificar o vigilar su cumplimiento o evitar que éste se realice.

La experiencia permite distinguir, en función de los sujetos que intervienen, los siguientes tipos de control político sobre la Administración Pública:

1. Control político interno por funcionarios cuya autoridad deriva de su situación real dentro de la organización o de su condición política, y no de su situación jurídica o administrativa.

2. Control político por el Poder Legislativo.
3. Control político por personas o grupos que colaboran con la Administración Pública.
4. Control político por personas o grupos externos al poder público.

1. Control político sobre la Administración por sus funcionarios en virtud de su situación real dentro de la organización o de su condición política.

El control político interno de la Administración se caracteriza por la influencia que ejercen factores no jurídicos o administrativos en la toma de decisiones por parte de los titulares de los órganos centrales, desconcentrados o descentralizados de la Administración Pública. Factores que, al condicionar la decisión administrativa, repercuten sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

Es el caso de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y titulares de organismos descentralizados, cuyos cargos son formalmente administrativos, pero que al ser realmente hombres políticos, están, por lo mismo, sujetos a presiones políticas de toda índole, que condicionan su actuación y, por lo tanto, el control que ejercen adquiere un carácter político en mayor o menor grado.

El control político que los funcionarios ejercen en consideración a su situación real dentro de la organización, se manifiesta cuando su acción se exterioriza fuera de la jerarquía administrativa.

Este control se presenta a dos niveles:

a.- El control que ejercen los funcionarios en áreas diferentes de las que son titulares, mediante su influencia en las decisiones del Ejecutivo Federal referidas dichas áreas.

b.- El control que ejercen los funcionarios dentro de su organización sobre decisiones en materias que no son de su competencia.

El control político interno de la Administración por sus funcionarios se presenta también en relación con su situación política, misma que influye en sus decisiones, que estarán condicionadas por su pertenencia a un grupo o partido o por la ideología que los anime; en tal caso, el control puede se en apariencia jurídico o administrativo.

En realidad más que de un control se está en presencia de una influencia para la toma de decisiones, que, una vez tomadas éstas, se traduce en un control efectivo sobre ellas.

Entre otros aspectos, este control se manifiesta en la participación de los funcionarios en comisiones intersecretariales, que les permite imponer políticas generales a organizaciones

que no están a su cargo pudiendo hacer prevalecer criterios políticos sobre criterios jurídicos, administrativos o técnicos, aun cuando se dé esta apariencia, con lo que intervienen, en esta forma, en la acción de otras unidades administrativas. En estos casos las consideraciones políticas se fundamentan, para justificarlas, en criterios jurídicos, administrativos o técnicos.

2. Control Político sobre la Administración Pública por el Poder Legislativo.

El control político que ejerce el Poder Legislativo sobre la Administración Pública tiene características diferentes tratándose de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, de las comisiones que la integran o de la acción de sus miembros.

a) *Control político de* la *Administración Pública por las* Cámaras *del Congreso de la Unión.* El control político sobre la Administración Pública por parte del Poder Legislativo, es más intenso en la Cámara de Diputados, en virtud de contar con la representación de los cuatro partidos nacionales existentes que en la Cámara de Senadores, en que sólo está representado uno de ellos.

El control de las Cámaras es de una gran amplitud en principio. Amplitud que se encuentra limitada, entre otros factores, por ser el Ejecutivo Federal el principal promotor de las iniciativas de ley, quedando para el Congreso una función de control sobre las mismas; por la complejidad creciente de las tareas de la Administración Pública, que dificulta su conocimiento, por la existencia de un partido mayoritario, por el período limitado de sesiones de las Cámaras, etc.

Las atribuciones de las Cámaras en materia financiera, ratificación de tratados, aprobación de nombramientos realizados por el Ejecutivo, la de recibir el informe del Presidente de la República y de los Secretarios del despacho, y la de citar a estos últimos para que informen a cualquiera de las Cámaras, conlleva un amplio control político sobre las actividades administrativas.

Los Secretarios de Estado que sólo son responsables ante el Presidente de la República, que los nombra y remueve libremente, son, sin embargo, controlados políticamente por el Poder Legislativo. Este control se ha favorecido por la puesta en práctica del artículo 93 constitucional, por medio de la comparecencia de los Secretarios ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

b) *Comisiones Legislativas.*

En ambas Cámaras existen Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales. Para los efectos del control político estas últimas, las Comisiones Especiales, tienen una mayor

importancia, al poder informar y preparar las decisiones de las Cámaras sobre asuntos concretos de la acción administrativa, en casos urgentes, de conflicto o de interés nacional.

c) *Las diputaciones de los partidos.*
Las diputaciones de los partidos intervienen en las sesiones públicas representando el criterio de su partido, siendo importantes, muy especialmente, por las opiniones que manifiestan, los miembros de los partidos minoritarios.

d) *Papel individual de los legisladores.*
Los diputados y senadores intervienen a solicitud de sus representados o por propia iniciativa, para defender intereses estrictamente individuales o colectivos, lo cual se traduce en la gestión de alguna obra, en la prestación de un servicio, en la eliminación de un obstáculo administrativo, en la revocación de una decisión, etc. La respuesta a esta acción individual de los miembros del Poder Legislativo depende en gran medida de su personalidad, del partido a que pertenecen o del grupo que representan.

3. Acción de personas o grupos que coadyuvan con la Administración Pública.
Para democratizar la acción administrativa y limitar las tensiones entre autoridades y administrados, se ha buscado institucionalizar la colaboración ciudadana en la toma de decisiones administrativas o en la gestión de algún servicio, como es el caso en el Departamento del Distrito Federal, del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos, que pueden proponer las medidas convenientes para la debida prestación de los servicios públicos a los habitantes de la capital de la República.

La aparición de esta administración de participación, que asocia a los administrados en las tareas administrativas, ha generado un nuevo tipo de control político externo por órgano jurídicamente relacionado con la Administración Pública. De esta manera, se está desarrollando en México un control político institucionalizado, que permite al administrado controlar a la Administración. Mediante esta administración de participación, un factor externo a la jerarquía administrativa se convierte en órgano de control permanente.

4. Control político por personas o grupos externos al poder público.
De suma importancia en el estudio del control político externo de la Administración, es el que ejercen personas, grupos y organizaciones sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos, grupos de presión y de interés, así como de los medios de comunicación en tanto expresan la opinión pública.

Los medios de comunicación han permitido la expresión de la opinión de los ciudadanos y los grupos sobre la Administración Pública, lo que les permite actuar sobre ella mediante peticiones concretas o por la manifestación de su sentir respecto a los diferentes aspectos

de la vida pública, y muy particularmente, de la actividad administrativa. De esta forma se logra influir en las decisiones y ejercer una vigilancia sobre el trabajo de los administradores.

Las características del control político sobre la Administración Pública se manifiestan con mayor frecuencia en este tipo de control, por ser totalmente externo al poder público y no tener un fundamento jurídico, como es el caso de la acción de los grupos de interés, de la prensa, o de las organizaciones obreras, campesinas, patronales o profesionales, que actúan por medio de peticiones dirigidas directamente a la Administración, de su acción en los partidos políticos o de campañas de opinión realizadas por la prensa, la radio, la televisión o el cine.

Se han establecido algunos procedimientos de consulta que permiten a estos grupos expresarse directamente ante la Administración Pública.

La acción de los partidos políticos sobre la Administración, se manifiesta no sólo en el control que ejercen al través del Poder Legislativo; también se presenta en la actividad normal de los mismos, mediante declaraciones o manifestaciones en determinado sentido, que condicionan o determinan los actos de gobierno y, en consecuencia, los de la Administración Pública.

El control político sobre la Administración Pública se equilibra por el que ella ejerce, a su vez, mediante su influencia en las decisiones políticas y la posibilidad de condicionar sus propias decisiones para obtener el consenso de los órganos gubernamentales, de los grupos y de las personas.

Así, la Administración Pública al preparar las decisiones del Ejecutivo tiene posibilidades de influir y aún de determinar la política de este Poder.

Por otra parte, la Administración Pública influye en el Poder Legislativo al facilitarle información para sus decisiones.

Con relación a los partidos grupos o personas, así como a los medios de comunicación, cuenta con instrumentos de condicionamiento de su actitud, sea por conducto de sus unidades de relaciones públicas, sea mediante los poderes de que dispone, de tal manera que los órganos gubernamentales o los administrados consideran conveniente y aceptan las decisiones que la Administración Pública desea.

En resumen, el estudio del control político de la Administración Pública, lleva a reflexionar, entre otros, en los siguientes temas:

1. El control político sobre la Administración Pública que se realiza por ella misma (control político interno).

2. El control político sobre la Administración Pública que ejercen órganos, grupos o personas externos a la jerarquía administrativa, relacionados jurídicamente con ella, como es el caso del Poder Legislativo, o sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos (control político externo)
3. El control político sobre la Administración en función de los fines o de los sujetos que intervienen.
4. El control político de la Administración Pública sobre los órganos gubernamentales y sobre los grupos e individuos.

RAP 27, enero-marzo de 1975

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Horacio Flores de la Peña

La actividad del Estado es fundamental para la consecución de un desarrollo dinámico, entendido éste en su acepción real de aumento de los niveles de vida populares, condición y medio para lograr, efectivamente el desarrollo. De ahí que el Estado deba promover, estimular y complementar la inversión en áreas de interés nacional; con el objeto de fortalecer la estructura productiva del país y la explotación, con un sentido social, de los recursos potenciales para nuestro crecimiento.

La intervención del Estado en la economía es la única forma de asegurar el predominio de los intereses de las mayorías sobre los de grupos reducidos. En este contexto, el control se erige como una forma de promoción del desarrollo del Estado y los fines de ésta.

La economía mexicana se desenvuelve en un sistema mixto, de iniciativa privada y participación pública, en donde las tareas de la Administración se orientan a satisfacer las aspiraciones de desarrollo independiente con justicia social, inherentes a nuestros principios constitucionales. Las funciones del Estado, en su papel de agente principal del cambio social y del progreso no se circunscriben a materias puramente administrativas, sino que abarcan todas las acciones necesarias para transformar la estructura de la producción y de la distribución del ingreso en beneficio de la población mayoritaria del país. Toda desviación de los gastos públicos respecto a los objetivos y metas previstas representa un desperdicio de recursos, injustificable frente a las carencias nacionales. Por ello, el control tiene como fin principal garantizar el cumplimiento de las funciones de fomento económico y beneficio social que tiene encomendadas el Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo, y que el poder público se constituye en beneficio de éste. El pueblo ejerce su soberanía a través de los órganos del poder público, y las tareas de control que éstos ejecutan se realizan por mandato de una voluntad popular dirigida a mejorar las condiciones generales de vida de la población.

Las funciones de control de la administración pública se ejercen a través de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorga facultades a cada una de ellas para vigilar que el uso de los recursos públicos se lleve a cabo con apego a los lineamientos, normas, objetivos y metas de política económica y social.

La Secretaría de la Presidencia elabora y coordina los planes de gasto público y autoriza las inversiones del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a los niveles global, sectorial y regional. Tiene a su cargo la autorización de las inversiones que promueven las dependencias, y, conforme al programa de reformas de reciente iniciación, promueve mejoras administrativas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación y de sus principales órganos descentralizados; recauda o vigila sus ingresos; ejerce el control presupuestal del gasto público, e interviene en todas las operaciones en que se haga uso del crédito interno y externo.

La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene encomendado el cuidado de los bienes patrimoniales del Estado y la vigilancia de los recursos naturales no renovables de la Nación; supervisa las compras de bienes de consumo y de inversión; vigila que las inversiones en obras públicas se realicen conforme a las normas existentes y lleva el control general de la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El control que ejercen estas Secretarías enfatiza en la planeación del gasto público y en el ejercicio de éste. Lo anterior, incluye la supervisión de las erogaciones por concepto de adquisiciones, obras y gastos de operación y administración de las dependencias gubernamentales y paraestatales. Además se lleva un control cuidadoso del uso del crédito, para no exceder la capacidad de pago del sector público.

Obtenida la información, verificado el grado de cumplimiento de los objetivos, e identificadas, en su caso, desviaciones respecto a éstos, se adoptan medidas correctivas. En esas condiciones, el control se lleva a cabo, con el fin de coordinar esfuerzos en beneficio del desarrollo económico y el bienestar social, y tiene como propósito principal anticiparse a cualquier desviación antes de que ésta ocurra, pues de poco sirve verificar el incumplimiento de metas o propósitos, cuando ello significa ya el desperdicio de recursos y la demora en el avance previsto.

Los dos elementos básicos del control, para la administración pública mexicana, son la existencia de un planteamiento claro de los objetivos y prioridades de la acción pública y la oportunidad con que se verifique su cumplimiento.

Como ejemplo de la mecánica del control puede mencionarse la planeación del gasto público. El examen y aprobación del gasto representan la etapa crítica del proceso presupuestal ya que, previa a la presentación del proyecto al poder legislativo, el Ejecutivo realiza una investigación que incluye el examen y jerarquización de los proyectos de inversión de las dependencias y el análisis de la capacidad de gasto y de endeudamiento de cada una de ellas. El control presupuestal enfatiza entonces en la correcta interpretación

de la política económica y social del Gobierno, a fin de plasmarla en el presupuesto federal.

Cabe destacar que, a los criterios tradicionales de elaboración y ejercicio presupuestal, basados en principios contables se han sumado sistemas de trabajo tendientes a esclarecer los propósitos de las entidades que presentan anteproyectos de presupuesto. La autorización de las partidas presupuestales tiende a basarse en los resultados que se esperen de su ejercicio para la vida económica y social, y no sólo en la disponibilidad de recursos y en la capacidad de gastos de las entidades.

El esfuerzo más reciente que se realiza en este sentido, se refiere a la promoción del sistema de presupuestos por programas, en los organismos descentralizados; y empresas de participación estatal. La Ley en que fundamenta esta iniciativa se expidió en diciembre de 1970,[1] para centralizar el control de las operaciones de más de 600 entidades, cuya importancia puede verse en el hecho de que generan aproximadamente un 9% del producto bruto interno del país; aportan al Gobierno Federal un 10 % de su recaudación fiscal y producen un 18 % de las exportaciones nacionales. Esta Ley modificó a la anterior, que cubría el control de sólo 84 entidades.[2] El 1972 el monto de los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos al control fue de $80 mil millones, sus activos sumaron $178 mil millones y su capital $ 90 mil millones.

Debido a la necesidad de que la actuación de estas entidades se lleve a cabo en forma coordinada, la Secretaría del Patrimonio Nacional ha hecho hincapié en la debida preparación de los programas y presupuestos anuales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a efecto de que éstos definan con toda precisión las operaciones a que se aplicarán y reflejen los recursos humanos y materiales requeridos, para cumplir las tareas encomendadas. La autorización de los programas y presupuestos queda a cargo de los consejos de administración y de las autoridades que por disposición legal tienen ingerencia en la materia. Asimismo, la Secretaría del Patrimonio Nacional verifica que los programas individuales sean congruentes con la política nacional, promueve la coordinación de las actividades complementarias y constata el cumplimiento de los programas autorizados.

De esa manera, los dos elementos básicos del control -claridad en el planteamiento de objetivos y oportunidad en la verificación de su cumplimiento- se satisfarán en la medida en que el Gobierno Federal disponga de la información necesaria para verificar la compatibilidad de los programas de acción de las entidades paraestatales, su factibilidad y su respuesta a los lineamientos de política que fije; y habrá oportunidad de corregir desviaciones antes de que se pongan en ejecución los programas individuales. Se tendrá

---

[1] Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

[2] Este número se refiere a las registradas a finales de 1970.

así el control de las entidades sin afectar su autonomía administrativa, de acuerdo al esquema de descentralización técnica.

La definición explícita y detallada de metas, así como la formulación de los presupuestos en base a las necesidades de recursos humanos y materiales necesarios para alcanzarlas, hará más ágil la aplicación de otros controles; tales como la auditoría externa, la inspección de compras o adquisiciones y la de contratos y obras públicas. La auditoría externa[3] ya ha sido orientada más allá de los límites del análisis de estados financieros, para complementarla con auditoría administrativa y operacional.

Por lo que hace a la inspección de las adquisiciones, Gobierno Federal no soslaya el importante papel que éstas juegan como instrumento de política económica. La nueva Ley de Inspección de Adquisiciones,[4] se orienta a propiciar una mayor eficiencia en el empleo de los recursos que destina el sector público para la compra de bienes de consumo y de inversión. Para tal efecto y dentro del marco del referido ordenamiento, se procede a la consolidación de las adquisiciones para obtener mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en la entrega. La Ley en cuestión establece la obligación a las entidades del sector público, de elaborar sus programas anuales de compras.

A través de la adecuada orientación de las compras estatales, se auspicia la descentralización de ese renglón del gasto público, con la finalidad de favorecer regiones económicamente deprimidas; se propicia la sustitución de importaciones y se veta, al mismo tiempo, la compra en el exterior de artículos prescindibles o suntuarios.

En el seno de las entidades seleccionadas y para avanzar en la descentralización de las labores de supervisión, se han constituido comités de compras, que, entre otras funciones, tienen como propósito programar las adquisiciones y otorgar igual oportunidad a todos aquellos empresarios que puedan concurrir en las condiciones debidas al aprovisionamiento de las necesidades gubernamentales. El control de las adquisiciones se lleva a cabo con criterios selectivos, que dan primacía a rubros que implican fuertes erogaciones.

Por último, en materia de inspección de contratos y obras públicas, una vez definido el programa de gasto en este renglón, la vigilancia se enfoca, tanto a cerciorarse de la responsabilidad y capacidad de las empresas constructoras a quienes se encargan las obras, como de los procesos de asignación de los contratos y del cumplimiento de los mismos. La inspección directa de las obras se lleva a cabo en zonas donde la inversión pública se concentra en mayores volúmenes, ante la imposibilidad de efectuarla, por lo

---

[3] Cabe comentar que la auditoría externa la practican profesionales independientes nombrados por la Secretaría del Patrimonio Nacional.
[4] Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de mayo de 1972.

pronto, sobre cada una de ellas. Así se constata su apego a programas, calidades, proyectos y pagos.

Destaca, también en este caso, la necesidad de basar este control en programas de obra estructurados con oportunidad.

A grandes rasgos, éstas son las características de las funciones de control a cargo de la Administración Pública Mexicana. Con las leyes aprobadas durante el régimen actual, su campo se ha extendido notablemente y se le ha dotado de nuevos instrumentos para ejercitar estas funciones con mayor eficacia y coordinación con los propósitos de la política económica y social. No obstante lo conseguido con las nuevas leyes, se continúan perfeccionando los mecanismos del control. Destaca la creación de la Comisión del Gasto Público, en la que participan a un alto nivel las tres Secretarías ya mencionadas, con lo que se refuerzan y coordinan mejor sus funciones. Asimismo, se planea la retroalimentación entre estas entidades y se diseña un sistema para unificar la información económica que suministran al Gobierno, las Secretarías y Departamentos de Estado, los Territorios, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que incluye sus programas, tanto de operación como de formación de capital. Con esto, y las actuales labores de control y vigilancia, será posible en un futuro cercano realizar la planeación integral del sector público mexicano.

RAP 38, abril-junio de 1979

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LA RETROALIMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

Luis García Cárdenas
y Armando López Fernández

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a la H. Cámara de Diputados, a su Comisión de Vigilancia y a la Contaduría Mayor de Hacienda, la honrosa invitación que nos han hecho para participar en este Primer Seminario de Entidades Fiscalizadoras Supervisores Gubernamentales, que cobra singular importancia por su contenido y actualidad. Los temas seleccionados y las personas asistentes nos permiten intercambiar opiniones sobre las delicada tarea de fiscalizar la acción gubernamental.

1. La división de poderes.

En México, la República escogió la división de poderes como una forma de ejercer el Poder Soberano que los ciudadanos otorgan a sus representantes en un régimen democrático como el nuestro. Los constituyentes de 1917 consideraron al aprobar el Artículo 49 que la teoría de los tres poderes como órganos de una misma soberanía: (Diario de los Debates).

Esta separación en el ejercicio del poder evita la abitrariedad que surgiría si en una sola personal residieran los tres poderes. Esta tesis básica de Montesquieu fue incorporada a las constituciones de varios países, México entre ellos.

Con este principio de separación se buscaba el equilibrio de poderes y la libertad misma: ¿Qué protección podrían tener los ciudadanos contra la arbitrariedad, si en una sola mano reunía confundidos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial? La libertad no existiría bajo esta situación. Sólo se haría presente una hegemonía de poder.

Surgirían temores, nos dice Montesquieu "de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también, y asimismo, si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo la vida y la libertad del súbdito se verían expuestos a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador".

En los estados modernos, sin embargo, como lo señalaba Madison en El Federalista, la división de poderes no exige que lo legislativo, ejecutivo y judicial estén absolutamente aislados uno de otros. No impide que exista una intervención parcial de un poder en los actos de otro o cierto dominio sobre ellos. Evita sí que un poder ejerza todo el poder de otro.

De estos principios básicos de gobierno se deriva el sistema de frenos y contrapesos que impide la extralimitación de los poderes, señala responsabilidades en la acción gubernamental, divide el trabajo y permite el control de los actos de los tres poderes.

En México el Poder Ejecutivo, depositado en una sola persona, es el ejecutor de las políticas que el pueblo a través de sus representantes expresa mediante el acto legislativo. La responsabilidad del Poder Legislativo reside en traducir la voluntad popular a través de las leyes que el Congreso aprueba y el Ejecutivo acata.

El Poder Judicial, al interpretar la ley, dicta resoluciones que pueden modificar los actos del Ejecutivo y del Legislativo.

Nuestros constituyentes han deseado que el Poder Legislativo además de sus facultades creadoras de estructuras jurídicas, tenga una función de fiscalización. Este deseo lo conformaron en el texto de nuestra Constitución que señala un equilibrio entre los tres Poderes de la República al separar sus funciones y establecer un sistema de verificaciones de naturaleza democrática.

En un régimen presidencialista como el nuestro, en donde es un hecho político real que el Ejecutivo Federal por razones históricas y políticas, incide en la tarea del Poder Legislativo, se dificultaría hablar de fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo, si éste no fuera una institución democrática, emanada de la decisión popular por elecciones libres y respetadas, como lo es también el Poder Legislativo. Estos dos poderes, entonces, ejercen el Poder Soberano, que reside y emana del pueblo, por el mandato electoral. Son, por ello responsables ante el titular de la Soberanía: el Pueblo.

Nuestro gobierno es un sistema que obtiene de su entorno las demandas de los ciudadanos por productos y servicios la contribución de ellos, como recursos y el apoyo, o en algunos casos, su oposición o reserva a las tareas propias del esfuerzo gubernamental. Esta mezcla de demandas, contribuciones y apoyo forman los insumos del sistema. Si consideramos la estructura gubernamental y el conjunto de procesos que se llevan a cabo dentro de las entidades de la administración pública tenemos un proceso de conversión. Lo que el gobierno aporta como servicios y productos a la ciudadanía, lo que configura sus productos.

Pero la teoría de sistemas nos señala un elemento importante para la autoconservación de un sistema. Esto es, la retroalimentación, y en el caso que nos ocupa, la retroalimentación Administrativa.

¿Por qué es necesaria la retroalimentación?

Muchos de los principios de la administración en un régimen democrático se basan en el supuesto de que quien manda es obedecido. Esta unidad de mando es pilar de un gobierno

democrático. En el nuestro, sobre todo, en donde las mayorías elegimos a una persona como depositario del Poder Ejecutivo federal.

Nosotros no elegimos a los Secretarios de Estado, ni a los Directores de los Organismos Descentralizados, ni los de empresas de participación estatal, ni a los Procuradores, elegimos como Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública a una sola persona: al Presidente de la República. Consideramos que al inicio de su mandato sexenal y con los cambios de funcionarios que realiza cumple con los mandatos de quienes lo eligieron. Preferimos periódicamente cambiar al titular del Poder Ejecutivo para que cambie las actividades y, actitudes de los miles de funcionarios en el Gobierno, en lugar de nosotros elegir a esos miles de funcionarios. Esta elección unipersonal deposita una gran responsabilidad en el Ejecutivo.

Una de sus responsabilidades es precisamente la de que todos sus colaboradores le obedezcan y actúen de acuerdo con sus mandatos. Sin embargo, esto no se convierte necesariamente en verdad por muchas y diferentes causas.

Es el Presidente quien manda y es al Presidente a quien se le obedece. Hay un líder y hay seguidores. Pero en la gran complejidad de acciones gubernamentales, las por órdenes algunas veces no se cumplen: porque los subordinados no quieren cumplirlas, porque no pueden cumplirlas, o porque no saben cómo cumplirlas.

Aún más, en casi todos los gobiernos del mundo se enfrentan a lo que técnicamente se ha llamado con la pedante frase de "suboptimización multi-organizacional". Con ella se pretende describir la ineficiencia que se produce cuando las diferentes partes de un sistema interrelacionado son administradas por separado en tal forma que el efecto administrativo total es ineficaz o improductivo. (Hood, 1976).

No existe un sistema gubernamental ideal. Siempre existen distorsiones. El hombre no es un ente perfecto y son los hombres los componentes, ejecutores y procesadores del sistema.

Si la administración fuera perfecta, no se requeriría un control, la retroalimentación alimentaría sólo satisfacciones. Pero observamos que la realidad es diferente.

Los gobernantes deben recibir información respecto al grado y velocidad de las distorsiones del sistema, no solo para guiar la magnitud y la velocidad de las correcciones, sino también para determinar su oportunidad. Si se reacciona con muy poca acción o demasiado tarde, las distorsiones no se corregirán, si se reacciona con demasiada acción o demasiado pronto, se ocasionarán excesos que crearán distorsiones en la dirección opuesta. (Deutsch, 1966).

¿Cómo cumplir esta responsabilidad democrática ante la creciente complejidad de las estructuras gubernamentales? ¿Ante los crecientes problemas de la sociedad, que algunas veces exceden la capacidad humana para resolverlos?

En un régimen democrático como el nuestro, se resuelve con la participación ciudadana en el proceso de control gubernamental.

Este control, que de hecho es una retroalimentación administrativa, se ejerce a través de los representantes populares que forman la Cámara de Diputados y se apoyan en la tarea técnica y profesional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es a la Cámara de Diputados a quien corresponde conocer los resultados de los ingresos y egresos del Gobierno Federal. Ella es quien sanciona la gestión financiera derivada de la Ley de Ingresos y de las erogaciones que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es este organismo de representación popular el que verifica el cumplimiento de los programas de egresos y el correcto asentamiento de la Hacienda Pública Federal.

A grandes rasgos, estos son nuestros procesos actuales de control gubernamental. Son perfectibles. La valiosa organización de este Seminario lo evidencia. En esta oportunidad, deseamos revisar con ustedes algunas ideas de control gubernamental. Revisar lo hecho a favor de este control con la Reforma Social emprendida por el Presidente López Portillo y aportar algunas interpretaciones de lo que en nuestra opinión podría modificarse en el sistema de control actual.

2. El control gubernamental y la retroalimentación.

El control gubernamental presupone la planeación. El señalamiento de objetivos, la fijación de metas y la selección de los medios antecede al control, que es la comparación entre lo hecho y lo planeado. No sólo para determinar diferencias, errores u omisiones sino para evaluar lo logrado, para apreciar lo alcanzado, para corregir desviaciones, para cambiar rumbos y mejorar las actividades futuras, objeto de la planeación.

El control es un subsistema del sistema administrativo que lo corrige y encauza hacia los objetivos seleccionados. Este subsistema tiene procesos específicos: la contabilidad y la evaluación. La contabilidad es en sí un proceso de medición, de registro de las acciones. La evaluación consiste en ponderar lo medido, lo registrado a la luz de los objetivos seleccionados y las metas deseadas. Es la comparación del resultado con el plan.

Como sistema el control tiene un objetivo básico: la retroalimentación, que a su vez permite la ratificación o rectificación de los objetivos sociales esencia de todo ejercicio de planificación. En nuestro caso, es la información de resultados de la evaluación que permite corregir, cambiar, mejorar la planeación.

Podemos considerar al control de acuerdo con los instrumentos que se emplean. El control jurídico sería aquel que evalúa los esfuerzos administrativos de acuerdo con la Ley el control político evaluaría la eficiencia y la eficacia de acuerdo con las demandas políticas de las mayorías.

También se habla de controles en cuanto a su oportunidad: controles antes de la acción o concomitantes a la misma. Se podría hablar también de controles según su relación a la entidad: controles internos o controles externos.

Sobre este tema señala Carrillo Castro que en nuestro sistema la evaluación se da en tres formas. Se evalúa la eficiencia o la productividad al comparar los productos y servicios del Gobierno con los recursos usados por el proceso de conversión. También se pondera la eficacia examinando si los productos del sistema cumplen o no los objetivos propuestos y finalmente se examina si lo logrado cumple con lo propuesto con apego o no a leyes. Es decir, se evalúa si el sistema produce con eficacia, con eficiencia y de acuerdo a "los objetivos políticos que señala la Constitución o el Programa de Gobierno".

La evaluación de nuestro sistema busca que la acción gubernamental sea racional y que exista una optimización de la productividad social. La racionalidad en el ejercicio del poder y en el uso de nuestros recursos es objetivo de control gubernamental y del sistema de evaluación.

Se trabaja para que exista eficacia en los fines, eficiencia en los medios y congruencia entre lo que se hace con lo que se necesita hacer para todos dentro de nuestra realidad.

Se persigue que nuestros escasos recursos sean aprovechados con criterios de productividad social, con análisis serios de los costos y beneficios económicos y sociales de la acción gubernamental. No existen recursos para satisfacer las necesidades de todos con derroche y desperdicio. Lo poco que tenemos necesitamos usarlo con eficiencia, con productividad para que todos se beneficien.

A partir de la Revolución, los titulares del Poder Ejecutivo se han preocupado por controlar y evaluar la acción gubernamental y los miembros del Poder Legislativo por realizar las tareas de fiscalización con verdadera responsabilidad hacia sus representados. La Cámara de Diputados, como parte del Poder Legislativo y por su cercanía al pueblo, ha sido conciencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del gasto público y en el proceso de presupuestación y programación.

El crecimiento del sector público, su intervención en el proceso producto, el cambio de los objetivos del Estado, la diversidad de acciones estatales y la multiplicación de organismos públicos en busca del mejoramiento social y económico del país, han convertido lo controlable en una compleja estructura que requiere reformas, cambios y reorganizaciones constantes. Como lo ha señalado el Presidente López Portillo, lo único

constante en nuestro sistema es el cambio. La complejidad de la estructura y los procesos gubernamentales, en nuestro país, la presencia de dificultades económicas en el ámbito internacional y el desgaste de un modelo de desarrollo, no condujeron a una situación de crisis económica. De ella se pretende salir gracias a la Reforma Social de naturaleza integral propuesto por López Portillo.

3. La Reforma Administrativa.

La Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Económica y Fiscal intentan promover al país hacia niveles superiores y más equitativos de bienestar económico y social del país.

La Reforma Administrativa cuenta entre sus objetivos organizar al gobierno para organizar al país. Se inició en este sexenio precisamente con un conjunto de leyes que tienen como objetivo común racionalizar el ejercicio del poder público y facilitar la fiscalización. Se destacan las modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, como uno de los primeros actos del Presidente López Portillo. Su presentación prioritaria a las Cámaras subraya el rango que la fiscalización tiene para la presente Administración.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, conforman la estructura de la nueva Administración Pública Federal y contienen los elementos de control que permitirán mejorar la retroalimentación administrativa que el ejercicio democrático del poder público exige a nuestros representantes.

4. La sectorización y la descentralización de la contabilidad.

Dos acciones han contribuido al mejoramiento del control gubernamental: la sectorización administrativa y la descentralización de la contabilidad.

El arreglo convencional que ha permitido la implementación de la sectorización facilita la evaluación y las tareas de fiscalización. Permitirá identificar la relación entidad-responsabilidad-resultado de tal forma que evaluaremos la operación de cada entidad dentro de cada sector dentro de cada sector de acuerdo a sus resultados y a su responsabilidad.

La sectorización permite: una mejor división del trabajo, armonizar en tres niveles de operación y eficiencia: macro, mes o intermedio y microadministrativo las funciones normativas, sustantivas y adjetivas; precisar esferas de competencia, decisión y consulta; disponer de información financiera más uniforme y precisa para efectos de control y toma de decisiones; mejorara la estructura, composición, y operación del financiamiento del gasto público y el manejo de la deuda tanto interna como externa.

En una palabra, podremos en el futuro inmediato, evaluar la racionalidad y la productividad del esfuerzo gubernamental para conocer como estamos, en cada sector, satisfaciendo las necesidades básicas de las mayorías. Informarnos si se está cumpliendo con los objetivos políticos y cómo se están empleando los recursos del país y en beneficio de quién.

Las nuevas leyes, la sectorización y la capacitación y el mejoramiento constante del personal del sector público, facilitarán las tareas de evaluación y planeación en el Poder Ejecutivo y facilitarán las de fiscalización del Poder Legislativo.

La descentralización de la contabilidad se dictó de acuerdo con el Artículo 39 de la nueva Ley de Presupuesto y Gasto Público. Cada entidad deberá llevar su propia contabilidad, la cual cubrirá las cuentas para registrar los gastos, pasivos, capital o patrimonio, ingreso, costos y gastos y las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Esta contabilidad que, de acuerdo con la misma Ley deberá llevarse con base acumulativa, da origen al subsistema contable que es parte del sistema entidad. Como lo señala la propia Ley, estos sistemas o subsistemas contables debe diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de lo que la entidad posee, debe, recibe o tiene como gastos y cual es el avance de los programas de tal forma que permitan medir la eficiencia del gasto público federal.

Estas dos medidas propuestas por el Ejecutivo: sectorización y descentralización contable, fortalecerá las tareas de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la preocupación del gobierno de la República por modificar la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda se obedece a un deseo de institucionalizar la evaluación para que se controlen mejor los resultados del esfuerzo gubernamental. Se pretende a su vez que el pueblo a través de sus representantes tenga información, completa y oportuna, sobre la racionalidad del Gasto Público y conocer cómo se han administrado los ingresos y los egresos de la Nación en la ejecución de los programas de beneficio económico y social.

Se busca generar avances de tutela y sobrevigilancia que en una dimensión de agilidad no inhiban el desarrollo del país.

En un Estado de servicio como se ha definido al nuestro, es también un principio de democracia que se fiscalice a quienes prestan sus servicios en la administración pública, para vigilar el estricto apego a las leyes y el desempeño de las funciones con honestidad y eficiencia.

El fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda permitirá mejorar la fiscalización de la acción gubernamental. Este fortalecimiento en nuestra opinión debe fincarse no

sólo en una estructura jurídica adecuada y en la instrumentación operacional necesaria, sino en un cambio de enfoques en la aplicación de sus procedimientos.

¡Cuántas veces las mejores intenciones en la formulación de nuestros proyectos se ven obstaculizadas o diminuidas en su eficiencia y eficacia ante una instrumentación compleja y anquilosada en su dimensión operativa!

Consideramos que la Contaduría Mayor de Hacienda, que de hecho es o debería ser la Contraloría de la Nación, debe examinar y revisar no solamente los comprobantes de los ingresos y los egresos ya que esto sólo describiría lo que se hizo y no lo que se debiera hacer.

La confianza del pueblo en la Contaduría Mayor de Hacienda debe basarse en que éste sea un organismo con el más alto nivel técnico y responsable y que ejerza sus funciones con la modernidad que los cambios requiere.

Consideramos que ha faltado un ejercicio de comunicación entre el ciudadano y la Contaduría. Muchos de nuestros compatriotas desconocen su existencia. No saben de este vigoroso instrumento de control que tienen sus representantes. Creemos que el resultado de las tareas de este organismo superior de fiscalización debe ser informado con mayor difusión a la colectividad ciudadana.

Si consideramos que los propósitos y que los objetivos finales de la fiscalización residen en sistema, nosotros proponemos que en las nuevas tareas la Contaduría Mayor emplee el enfoque sistémico.

La sectorización y la descentralización de la Contabilidad, permiten que cada entidad de la Administración Pública Federal se considere como un sistema del que podrían identificarse claramente sus insumos, productos y procesos de conversión. Como tal, también estaría integrado de sistemas menores o subsistemas que pudieran ser fácilmente evaluados.

Un subsistema precisamente sería el contable o financiero, otros el de personal, de recursos materiales, de producción, etcétera.

La evaluación de cada entidad como un sistema abierto en constante interacción con los sistemas mayores y con sus subsistemas identificaría fallas, omisiones y promovería correcciones oportunas. Además proporcionaría una visión, íntegra de cada entidad y de su relación con el gran sistema que es la Administración Pública Federal y sus órganos de fiscalización, en este caso, el Poder Legislativo.

Así con este acercamiento, se busca robustecer indudablemente una aspiración esencial de coherencia en las acciones del sector público en un país cuyos recursos, a pesar del

petróleo son abrumadoramente insuficientes si los comparamos con sus necesidades básicas.

La descentralización de la contabilidad permitirá que la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo verifique comprobantes, sino que revise el sistema que crea o que da origen a estos comprobantes. Con ello se aspira a configurar un esquema que no sólo conozca de la regularidad y de la limpieza de los procedimientos administrativos, sino el origen de las decisiones que legitima todo acto de gobierno. Lo anterior conlleva la sugerencia de que la evaluación del sistema entidad o de los subsistemas contables o financieros se haga comprando resultados con los programas y presupuestos autorizados por el Poder Legislativo, propuestos por el Ejecutivo Federal.

Consideramos que para esta evaluación de sistemas se requiere que la Contaduría cuente con una planta profesional robusta y suficiente y de equipos de procesamiento electrónico adecuados.

Evaluar la acción gubernamental con el enfoque sistémico requiere indudablemente de técnicas modernas de auditoria, del muestreo estadístico, la inferencia estadística, cuya aplicación necesita, por lo tanto, de personal suficiente en este campo.

Estimo que el mejoramiento del personal y de los recursos materiales de la Contaduría permitirán una mejor fiscalización con un costo razonable para la nación. De esta manera, los resultados de la revisión podrían presentarse en menor tiempo posible y divulgarse ampliamente ante la comunidad nacional.

La difusión de los esfuerzos de fiscalización conforman el control democrático de la acción gubernamental. Sobre todo en esta época en la que el esfuerzo de participación plural promovida por López Portillo se instrumenta a través de la Reforma Política que fomenta el ejercicio político de la oposición y la actuación de las minorías en el contexto político nacional.

Esta Reforma Política indudablemente fortalecerá a la colectividad nacional. A partir de mañana observaremos sus efectos inmediatos. Se logrará una mayor representatividad en la Cámara de Diputados.

Una nueva configuración de la representación parlamentaria permite inferir que se reflejará en una aspiración por robustecer de manera inmediata la acción de tutela de los intereses populares a través de los distintos instrumentos a su alcance. Entre ellos, una Contaduría Mayor de Hacienda más involucrada en el proceso general de fiscalización nacional debe ser aspiración natural de la nueva Cámara.

La integración de la Cámara conforma una buena oportunidad para mejorar las actividades de fiscalización en nuestro país a través de la representación popular. Se aspira a

configurar un control democrático, una retroalimentación eficiente y eficaz que modifique desviaciones que nos corrija errores. Se pretende diseñar procedimientos que nos conduzcan a acciones prepositivas dentro de un marco de democracia, legitimidad y eficiencia.

La Quincuagésimo Legislatura aportó valiosísima avances en materia de fiscalización y de control administrativo. Corresponde a sus sucesores seguir su ejemplo a efecto de que, en el menor tiempo posible, se plasme en la realidad postulados y principios de acción en una capacidad vigente y efectiva del ciudadano mexicano para conocer de manera integral el programa y resultados de la acción de su gobierno.

RAP 100, enero-abril de 1999

EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Jesús Rodríguez y Rodríguez

De 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 determinado 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 virreinatos americanos y en los reinos y señoríos feudales franceses, encontramos las más variadas entidades: consejos reales, cámaras y tribunales de cuentas, jueces visitadores, lentes, que supervisaban la tarea de recaudadores, pagadores y tesoreros metropolitanos y coloniales.

Es apenas con la Constitución francesa del año III, 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 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 Vírgenes 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 prevaleciente 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 cérvico-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 distingos, 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 período 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 3°, 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 presupuestal 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, sí 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 terminar 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".

ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL

RAP 39, julio-septiembre de 1979

LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO EN MÉXICO

Rodrigo Moreno Rodríguez

Hemos convenido con el Instituto Nacional de Administración Pública presentar a ustedes en esta exposición una panorámica muy general de lo que se está haciendo en esta materia en nuestro país, principalmente dentro del ámbito de la reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno de la República.

El proceso de reforma a la Administración Pública es permanente y, en tal sentido, se ubican los cambios que desde los inicios del México independiente se han realizado como un esfuerzo constante del Gobierno por adecuar el aparato administrativo Gubernamental y habilitarlo para satisfacer las demandas que la población le ha ido planteando en su devenir histórico. El crecimiento de dicha población, cuya índice es uno de los más elevados del mundo, plantea a la Administración Pública, principalmente a partir de la revolución social de 1910, la necesidad de modificación en su estructura y organización a fin de atender y satisfacer demandas muchas veces de inaplazable solución. Desafortunadamente -esto lo sabemos bien- en crecimiento que registra la Administración Pública a partir de entonces, se realiza en forma anárquica, sin obedecer a un plan general de desarrollo administrativo, simplemente por meras agregaciones.

La carencia de una planificación en este sentido provocó en el pasado graves problemas de duplicidad de funciones generadas por la creación de múltiples instituciones destinadas a atender aspectos particulares. En el campo de la Administración Paraestatal, cerca de un millar de entidades -entre organismos públicos y empresas de participación estatal- sin adscripción específica, hacía prácticamente imposible un efectivo control por parte del Gobierno sobre este importante sector.

En tal sentido, y ante la crisis del aparato administrativo gubernamental -yo así la llamaría-, en 1965 se tomó la trascendental decisión de constituir en el seno de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública con atribuciones para revisar el estado en que se encontraba la Administración Pública y establecer un diagnóstico de los principales problemas que afectaban su eficiencia para que, a partir de él, fuese posible proponer medidas concretas de solución a cada uno de los problemas identificados.

Dicha Comisión se integró con los expertos más destacados en el campo administrativo público; profundos juristas algunos de ellos, expertos en administración pública y en economía otros, integraron un grupo con características muy especiales, conocedores todos ellos, a fondo, de la Administración Pública mexicana.

Queda al frente de esta Comisión el Lic. José López Portillo, hoy Presidente de la República, lo cual constituye un factor importante para que todos los planteamientos que hiciera la Comisión desde 1965 -más concretamente, en el informe que presentó en 1967- fuesen realidad gracias al apoyo político que el Gobierno otorga en la actualidad al programa de reforma administrativa. Otros miembros de la Comisión fueron Emilio Mújica, hoy secretario de Comunicaciones y Transportes; Fernando Solana, secretario de Educación Pública en la presente Administración; Alejandro Carrillo Castro, actualmente Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Julio Rodolfo Moctezuma (ex-secretario de Hacienda), hoy Coordinador General de Programas de Desarrollo de la Presidencia de la República; Carlos Vargas Galindo, actualmente asesor jurídico de la Presidencia de la República; Carlos Tello (ex–secretario de Programación y Presupuesto) actualmente Director de Financiera Nacional Azucarera; y Gustavo Martínez Cabañas, reconocido experto mexicano por sus aportaciones en beneficio de la Administración Pública de nuestro país.

Pues bien, esto que parece ser meramente anecdótico, viene a ser un factor político clave para que las propuestas de reforma administrativa que se venían gestando desde 1965, se convirtiesen en acciones muy concretas, realizables dentro de un programa de gobierno.

Al tomar posesión el actual Presidente de la República, México atravesaba por una de la crisis más difíciles de la época reciente, principalmente en el campo económico; sufrimos una devaluación de la moneda después de un prolongado período de estabilidad económica. Debido a la difícil situación por la que atravesaba nuestro país, hubo quienes, entre ellos destacados asesores del Presidente, aconsejaban no llevar a cabo la reforma administrativa que se planteaba. En una reunión del gabinete presidencial, el Lic. Jesús Reyes Heroles, ex-secretario de Gobernación, después de reconocer los logros alcanzados en esta materia en tan corto plazo, señaló que él mismo había sugerido al hoy Presidente de la República no llevar a cabo un movimiento de reforma tan a fondo, precisamente por las difíciles circunstancias prevalecientes en aquellos momentos.

Por otro lado, existía el argumento de que si no se tomaba la decisión en el régimen del Lic. López Portillo, profundo conocedor de la Administración Pública y vinculado con todos los trabajos de la reforma desde hacía varios años, difícilmente podría presentarse a nuestro país una mejor oportunidad.

Finalmente, el Presidente tomó la decisión, en este sentido histórica, de llevar a cabo una transformación radical del aparato administrativo público. En esta exposición sólo pretenderemos destacar someramente aquellos aspectos más importantes del proceso de reforma administrativa.

En el campo jurídico, una de las aportaciones esenciales es la regulación integral del aparato administrativo gubernamental, concebido como una unidad orgánica y funcional.

Anteriormente se hablaba de Administración Pública, pero no se tenía una idea concreta de la misma. Una ley, la Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, empieza por establecer las bases de su organización y funcionamiento; su artículo primero establece los dos componentes básicos del aparato administrativo: por un lado, la Administración Pública Centralizada, en la que se ubican la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; y, por otro lado, la Administración Pública Paraestatal que es por vez primera regulada en un dispositivo jurídico de esta naturaleza y rango, con lo cual se inicia el control de un importante sector que venía siendo considerado aisladamente. Dentro del sector paraestatal se localiza un sinnúmero de empresas públicas, organismos descentralizados y entidades públicas de diferente naturaleza.

La flexibilidad con la que podían crearse entidades públicas para atender tal o cual necesidad o evitar los inconvenientes del monstruo burocrático central, vía estos organismos, permitió, es cierto, resolver diversos problemas coyunturales, pero a la postre, por falta de un plan rector, tuvimos, como es sabido, el problema del crecimiento desorbitado e incontrolable de esta parte de la Administración.

En un principio, las entidades paraestatales tenían una relación directa con el titular del Ejecutivo, pero al no existir una responsabilidad intermedia de funcionarios en la Administración, se dificultaba enormemente la planeación y control de su funcionamiento.

Para apreciar alguno de los avances logrados, les puedo decir que en 1972 la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia solicitó a la del Patrimonio Nacional, que era en ese entonces la dependencia encargada de controlar dichas entidades, una lista de las mismas, la cual contenía una relación no mayor de 220 o 230 sin siquiera estar actualizada. Por este motivo se tuvo que recurrir a fuentes de todo género, incluso a información periodística que hiciera referencia a la existencia de una empresa que estaba "por ahí"; de esa manera se iniciaba el seguimiento hasta lograr su identificación. Fue así que poco a poco esa lista se fue ampliando de 230 a cerca de un millar de entidades paraestatales.

Pues bien, a fin de garantizar el control de este importante sector de la Administración Pública Federal, el Presidente López Portillo introduce una modalidad de organización administrativa consistente en agrupar determinado número de entidades públicas bajo la responsabilidad de los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, según la naturaleza de cada una de ellas. En tal sentido, se emiten acuerdos de sectorización para que cada titular, según las atribuciones asignadas a la dependencia a su cargo, ejerza la responsabilidad específica sobre determinados organismos y empresas públicas cuya responsabilidad se refiera a la producción de bienes o servicios relativos a dichas atribuciones.

Posteriormente a la emisión del primer acuerdo de sectorización, y esto es el reflejo mismo de lo que estamos señalando, hubo casos de empresas que quedaron fuera de la clasificación general, provocando esto que los titulares ocurrieran a preguntar por qué sus dependencias no estaban incorporadas a dicha clasificación. Gracias a ello se pudo, finalmente, identificar todo el universo de la Administración Pública Paraestatal, y a partir de ese momento iniciar sistemas de planeación, presupuestación, control y vigilancia en este importante ámbito administrativo.

Otro aspecto de capital importancia es el reconocimiento formal que hace la Ley Orgánica de los organismos desconcentrados, se regula la delegación administrativa; se crean unidades técnicas adscritas directamente a la Presidencia de la República para cumplir funciones específicas del Presidente. Todos estos elementos de carácter orgánico estructural van conformando lo que podríamos llamar un tratamiento integral de la Administración Pública Mexicana. Pero no sólo se queda la ley en el aspecto orgánico, sino que atienda también cuestiones importantes referentes a la parte funcional. Se identifican aquellas funciones que se consideran de carácter general u horizontal en la Administración Pública como son la **administración interna, planeación, programación, presupuestación, contabilidad, control, gasto público** y **evaluación;** funciones que contribuyen a integrar la Administración Pública como un todo congruente y homogéneo. Desde luego, este objetivo no se ha logrado plenamente, pero por medio de este instrumento jurídico se sientan las bases por vez primera en nuestro país, para lograr este propósito.

Asimismo, se realiza un profundo cambio administrativo a nivel global; se crea, dentro de este programa de reforma administrativa, una dependencia muy importante que es la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de esta funciones básicas, y se adecuan otras áreas de la Administración a fin de cumplir las políticas presidenciales y atender los retos y las demandas que se plantean al Gobierno del país.

Existen algunas cifras que dan una idea de lo que significó originalmente este cambio administrativo. Mas de 72 mil plazas de trabajadores tuvieron que ser reubicadas y hubo transferencias por más de 29 mil millones de pesos. Puede decirse que todas las áreas de la Administración fueron tocadas; hubo cambios fundamentales como la fusión de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; surgió una nueva dependencia, el Departamento de Pesca; se estableció la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para el desarrollo industrial, principalmente de energéticos.

En síntesis, podemos afirmar que el cambio que se realizó en la Administración fue total; abarcó todas las áreas. Cuando lo comentamos con funcionarios de otros países, les llama la atención que en tan poco tiempo se haya podido reorganizar a tantas áreas de la Administración, dadas sus implicaciones de carácter económico y político.

El propósito de la reforma administrativa no consistió solamente en la realización de los cambios organizacionales de carácter estructural y funcional, sino también en procurar que el servicio que presta la Administración Pública a la ciudadanía fuese cada vez más eficiente y honesto y para ello fue puesto en marcha un programa específico.

Hay quienes desde ahora emiten críticas contra este programa, en cuanto que no ha obtenido resultados muy concretos. Simplemente mencionaría que dentro de la administración, dentro del campo de la burocracia, lo sabemos bien, los cambios no se gestan de la noche a la mañana, son procesos que van íntimamente vinculados con lo que llamamos el fenómeno de la cultura administrativa; es por ello que el conseguir este propósito va a llevar muchos años, sería iluso pretender, y nadie lo ha pretendido, que las cosas cambien en un año. Creo que mucho se va a lograr si empiezan a consolidarse las bases y se establece lo que podríamos llamar la teleología de la Administración en los años venideros.

Otro apartado fundamental, y precisamente el que nos ocupa, está representado y constituido por el programa para mejorar la administración y el desarrollo de personal al servicio del Estado. Se considera que este programa viene a ser factor de amarre de todos los esfuerzos anteriores, por lo mismo que ya comentábamos, pues si no logramos traducir el esfuerzo de reforma administrativa en un cambio de actitudes, en un cambio de mentalidad, en un mejoramiento de aptitudes de los servidores públicos, no será posible obtener todos los beneficios que se esperan de este importante proceso gubernamental.

A continuación, quisiera exponer en qué consiste este programa, ¿cómo han sido asignadas las responsabilidades generales para su ejecución? y ¿cuáles son, en síntesis, sus elementos más relevantes? Quisiera mencionar primero que todo este esfuerzo se ha venido realizando en forma participativa, y este es un aspecto del procedimiento que vale la pena resaltar. No se trata de un programa gestado desde el escritorio de algún funcionario o por un grupo de expertos en la materia, ya que ello representaría una reforma autocrática muy alejada a la estrategia establecida por el titular del Ejecutivo Federal.

Por instrucciones del Lic. Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, quien es el principal convencido de la necesidad de someter cualquier reforma a un proceso participativo, el programa fue conformándose en una constante acción de consulta y participación que llevó cerca de dos años; se celebraron múltiples reuniones y entrevistas con los representantes de las diversas instituciones involucradas en este proceso. Una de las principales ventajas de este mecanismo participativo es que los funcionarios de la Administración Pública que habrán de instrumentar este programa lo sienten suyo, pues ellos contribuyeron a su elaboración.

El programa ha sido negociado en diferentes instancias, incluyendo a las representaciones sindicales, lo cual, en nuestro sistema democrático, es muy importante; en el ámbito de la Administración Pública, participaron desde los directores de personal de cada una de las secretarías, hasta los oficiales mayores, los secretarios de Estado y el propio Presidente de la República, quien finalmente aprobó el programa general y ordenó que con base en él las dependencias formulasen sus respectivos programas institucionales en la materia, teniendo en cuenta los objetivos y las directrices señalados en el documento anteriormente citado.

Lo anterior constituye un avance significativo que sienta precedente en nuestro país; me refiero a la existencia de este documento titulado Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado y Programas Institucionales, en él están contempladas las acciones más importantes que cada una de las dependencias se comprometió a realizar durante el presente y próximos años.

Cabe señalar que en México, a diferencia de Francia, no existe un órgano encargado de la normatividad y del control de la función pública que garantice cierta homogeneidad en el sistema a nivel general y al cual se vinculan las dependencias y los departamentos, ni tampoco existe un estatuto general propiamente dicho, ni un sistema jurídico muy estricto como es el que existe en su país que sea vigente y opere en todos los casos; nosotros sí tenemos a nivel constitucional lo que es el basamento jurídico del sistema, pero requiere aún de importantes adecuaciones.

En 1960, como lo sabemos, se introdujo al artículo 123 de la Constitución una reforma, el apartado B, para regular a nivel constitucional la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Dicho apartado sienta las bases y establece los principios en materia de **jornada laboral, vacaciones, descansos, cese de funcionarios, responsabilidades, conflictos** que se generen entre el Estado y sus trabajadores. Sienta las bases, repito, a nivel constitucional, de lo que es la estructura mínima del sistema.

También existe, promulgada en 1963, una Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, la cual regula con mayor detalle cada uno de los aspectos contenidos en el artículo anteriormente referido. Pero esto es doctrina jurídica, y lo digo con todo el sentido de la palabra, puesto que no es vigente; la práctica administrativa en nuestro país no ha llevado tradicionalmente a que cada dependencia aplique criterios diferentes para la administración de su personal, no solo en relación a otras dependencias del Ejecutivo sino en las diversas unidades internas de la propia dependencia.

Es decir, a diferencia de ustedes, nosotros tenemos un mosaico de sistemas de gestión pública dentro de cada dependencia. Con esto quiero manifestar, que la realidad es sumamente compleja; debemos ser objetivos y, en tal sentido, me atrevería a afirmar que es la parte más crítica de nuestra Administración Pública, la parte que requiere

mayor atención, la parte donde se encuentran los problemas más graves en el sentido de corrupción, en el sentido duplicidades funcionales, en el sentido de falta de motivación de los trabajadores para cumplir adecuadamente con sus funciones. Hay trabajadores que se inician en la Administración como elevadorista y al transcurso de treinta años terminan como elevadoristas. No hay un sistema propiamente de ascensos, el sistema escalafonario es ciego, se refiere básicamente a un cambio de nómina presupuestal, mas no implica, de hecho, un ascenso real, un cambio de funciones.

Por otro lado, se imparte capacitación sin criterio, sin sentido programático, simplemente por cumplir con un requisito -cualquier funcionario involucrado en esta actividad dentro de las dependencias del Ejecutivo podrían avalar estas observaciones-. Es por todo ello que todas las dependencias del Ejecutivo Federal deben realizar el esfuerzo importante, consistente y profundo que se requiere en este campo.

Ahora, muy brevemente, quisiera referir cuáles son los objetivos y las acciones generales contempladas por el programa.

El programa tiene como propósito mejorar la administración del personal al servicio del Estado, promover el desempeño honesto y eficiente de los servidores públicos y garantizar los derechos de los trabajadores. Debido a la falta de un órgano central regulador de esta materia, el Presidente de la República ha recurrido a una solución de tipo funcional, al asignar a las diferentes entidades con competencia en esta materia responsabilidades específica; aquí podemos apreciar que a la Coordinación General de Estudios Administrativos corresponde la coordinación global del programa y el señalamiento de los lineamientos presidenciales. Esta Coordinación de Estudios Administrativos depende directamente del Presidente de la República.

A la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, presidida por el Secretario de Gobernación, corresponde el aspecto de negociación política, el aspecto de concertación de las políticas entre el Estado y sus trabajadores; en esta Comisión está representada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En tal sentido, dicha Comisión determina y propone normas y políticas globales. El establecimiento de las normas operativas a nivel general está a cargo de la propia Secretaría de Gobernación, que tiene partes de estas funciones sobre todo en materia de horarios y en política laboral. La parte referente a las implicaciones económicas: puestos dentro de la administración, sistemas escalafonarios, compatibilidad de empleos y, en general, todos los aspectos presupuéstales, son de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto; al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, corresponde los aspectos relativos a las prestaciones sociales que el Estado otorga a sus trabajadores.

Por lo que se refiere a la adecuación y ejecución del programa propiamente dicho, corresponde al grupo de oficiales mayores, integrado por los funcionarios de más alto

nivel administrativo del Gobierno Federal. Se da participación muy importante no sólo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores, vía la Comisión de Recursos Humanos, sino también a los sindicatos respectivos de las dependencias en cada uno de los casos. Como se sabe, en México, a diferencia de los que sucede en Francia y otros países, nosotros tenemos sindicatos por dependencia, no por cuerpos; cada dependencia, independientemente de la conformación de sus áreas, tiene un sindicato y el conjunto de sindicatos constituye una federación nacional, la cual como hemos dicho, tiene un sitio dentro de la Comisión de Recursos Humanos.

El programa ha sido elaborado con un enfoque sistémico, un enfoque que comprende todos los elementos del sistema de administración y desarrollo de personal que nos obliga a plantear soluciones de conjunto, aunque éstas se apliquen en diferentes momentos, recorriendo todos los aspectos de la vida laboral de los trabajadores; desde el reclutamiento, la selección, la promoción, los sistemas de prestaciones y servicio, la planeación y organización, la información. Se pretende que todos los elementos de este sistema de administración y desarrollo de personal sean contemplados unitariamente en cada una de las dependencias, que las unidades encargadas de esta función realicen la parte correspondiente a cada uno de los subsistemas mencionados, porque lo que viene ocurriendo es que diversas unidades administrativas internas de las dependencias se encargan de diferentes aspectos del propio sistema, lo cual hace imposible contar con una política unitaria para la administración de personal.

Simplemente por mencionar un caso, en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección de Organización se encarga de los aspectos de capacitación, y la de Recursos Humanos o Dirección de Personal atiende cuestiones como trámites o incidencias del personal; en fin, no ha habido un tratamiento integral de la materia a nivel de las unidades internas encargadas de esta función dentro de las dependencias.

Se ha elegido al escalafón como estrategias para asegurar la aplicación del programa, por ser la parte crítica de la administración de personal; como sabemos la reforma escalafonaria conlleva necesariamente a la reforma de todos los demás elementos del sistema; es decir, reformar el escalafón nos implica forzosamente tocar aspectos relativos a la selección de personal, al propio sistema de promoción, a la capacitación vinculada al sistema de ascenso, sueldos y salarios, estructura funcional, entre otros. En síntesis podemos afirmar que el escalafón es el disparador de todas las acciones que posteriormente repercutirán en cada uno de los subsistemas.

El programa general ha sido dividido en cuatro programas básicos, de acuerdo a la estrategia anterior. El primero de ellos se refiere al sistema escalafonario que comprende todo lo relativo a empleo y remuneraciones; el de capacitación que abarca, asimismo, al de motivación; el programa de relaciones jurídico-laborales que pretende regular jurídicamente el sistema y actualizar los instrumentos básicos como son las condiciones generales de

trabajo y los reglamentos de escalafón de las dependencias. Este programa contempla no sólo las relaciones jurídico laborales sino también las prestaciones y servicios. Por último, el programa de planeación y organización implica obviamente la reestructuración del sistema general y el establecimiento de los subsistemas de información y evaluación que son imprescindibles para la adecuada conducción de esta función.

En México tenemos un importante número de trabajadores con dos o más plazas dentro de la administración, algunos de ellos hasta con cuarenta. En la Secretaría de Educación Pública como hay plazas de una hora, se dan casos de trabajadores que llegan a tener tal cantidad de plazas.

Estos aspectos de trabajadores laborando en dos o tres dependencias repercuten negativamente en las estructuras escalafonarias de la Administración. Debido a ello es que han sido programadas ciertas acciones previas como la normalización de estos aspectos, la regulación del personal comisionado; es decir, personal que está asignado presupuestalmente a una dependencia, pero que de hecho presta sus servicios en otra. Todas estas cuestiones se han considerado previas para poder finalmente establecer una estructura escalafonaria funcional e intercomunicada en todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Así por ejemplo, aparece la formulación de catálogos de puestos por dependencias y después, en un proceso que podríamos llamar inductivo, se establecerá un catálogo general de puestos de la Federación, con base en los primeros.

El programa establece quiénes son los responsables de la ejecución de cada una de las acciones, cuál es el producto esperado y el calendario de ejecución. Otra actividad importante es la formulación del tabulador general de sueldos y la capacitación de plazas hasta llegar finalmente a la reestructuración escalafonaria. Dentro de este apartado se contempla la desconcentración del sistema de pago a favor de las dependencias.

Actualmente el sistema de pagos se encuentra centralizado en la Secretaría de Programación y Presupuesto y ha operado, a nuestro juicio, en forma ineficiente; constantemente hay problemas de retraso en el pago a los trabajadores de las dependencias, lo cual ocasiona malestar y trastornos al personal público.

Por lo que respecta a capacitación, se contemplan acciones muy concretas; se señala a los responsables de cada una de las acciones los productos esperados así como el calendario de aplicación. Se pretenden básicamente dos cosas: por un lado, vincular la capacitación con el sistema a escalafonario, de tal suerte que se convierta en una efectiva herramienta de ascenso y deje de ser algo sin sentido y sin vinculación efectiva con el sistema escalafonario; por otro, se busca que la capacitación atienda necesidades reales,

sentidas, de la Administración, que se enfoque a satisfacer los requerimientos programáticos de las dependencias. Estos son pues, los dos postulados básicos que animan y orientan al programa de capacitación.

El siguiente punto se refiere a las relaciones jurídico-laborales, que ya habíamos mencionado, y tiene como propósito básico la actualización de los dispositivos en esta materia. Por último, con igual sentido, el de planeación y organización implica la reestructuración de las unidades internas de las dependencias y pretende, en una etapa posterior, abarcar también el ámbito de la administración paraestatal, vía el estacionamiento de comités técnico-consultivos sectoriales, desde luego teniendo en cuenta los diferentes regímenes jurídicos existentes.

RAP 91, enero-abril de 1996

DE LA LEALTAD INDIVIDUAL A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA[1]

Mauricio Merino

El propósito explícito de este breve ensayo es ofrecer argumentos a favor de la profesionalización del servicio público mexicano, a la luz de las transformaciones políticas y económicas que ha vivido el país durante los últimos cinco lustros. Sin embargo, forma parte de una discusión mucho más amplia sobre el nuevo papel que podría desempeñar la administración pública mexicana hacia al principio del próximo siglo, tomado como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Su hilo conductor se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo XX, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición para reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días. De modo que el ensayo comienza con una reflexión general sobre el concepto de modernización que ha predominado hasta ahora, para proponer enseguida la dicotomía central entre los valores afincados en la lealtad frente a los que se desprenderían de la responsabilidad pública. Al final, el ensayo enuncia algunas de las tareas que podrían emprenderse en busca de la profesionalización del servicio público mexicano.

I. La modernización: muchas versiones y un sólo propósito verdadero

La modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por todos los gobiernos mexicanos desde la República Restaurada hasta nuestros días. Sin embargo, ese objetivo se ha desdoblado a su vez en muy diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública en cada una de sus etapas. El propósito ha sido prácticamente el mismo, pero las metas y los enfoques han cambiado tanto como el mirador de los gobiernos que se han sucedido en los mandos de México desde el último tercio del siglo pasado. De ahí que la modernización se haya convertido, paradójicamente, en la trampa de la consolidación administrativa. Entendida como cambio constante, cada una de sus mudanzas ha visto en las anteriores una prueba de

---

[1] Este ensayo se desprende de las discusiones que el autor ha mantenido desde hace ya casi dos años en el seno del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde la profesionalización del servicio público mexicano se ha desenvuelto como algo mucho más tangible que un propósito de largo plazo. Al mismo tiempo, algunas de las ideas que aquí se recogen son deudoras de las conversaciones que se han mantenido con José Octavio López Presa, quien ha sido el responsable del Programa de Modernización de la Administración pública 1995-2000, desde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno federal. No obstante, ni el Colegio ni los funcionarios de SECODAM son responsables de las ideas que aquí se plantean.

obsolescencia que debe ser superada, cuando no abiertamente negada.[2] De modo que si bien la señal de identidad de ese largo proceso ha sido el cambio, considerado como un valor deseable en sí mismo, su producto más tangible ha sido, en la práctica, la necesidad de adecuar constantemente la administración pública ante los nuevos designios de cada presidente de la República.

Modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición. De ese objetivo se derivaron más tarde las Leyes de Reforma y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada: la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar a la "cosa pública"[3] y casi no es necesario recordar que la característica más acusada en los últimos años del gobierno del general Díaz fue precisamente su búsqueda intransigente de una administración "científica" que, coordinada por José Ives Limantour, hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: "Poca política y mucha administración".[4] En la práctica, sin embargo, lo que realmente ocurrió fue que el aparato administrativo del porfiriato se convirtió en el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país,[5] aunque su propósito públicamente confesado fuera la modernización de México mediante su administración pública.

En términos estrictamente administrativos, la Revolución Mexicana tampoco escapó de aquel principio acuñado por los liberales del siglo XIX, según el cual la administración pública debía estar puesta al servicio de los objetivos políticos trazados por la ideología dominante. Por el contrario, desde la salida de Porfirio Díaz y hasta ya bien entrado el siglo, los ideales revolucionarios no sólo le dieron sentido a todos los cambios propuestos en busca de administración pública capaz de cumplir las promesas sociales de aquel movimiento, sino que además propiciaron una sólida identidad entre el proyecto nacional revolucionario y el trabajo de los gobiernos responsables de llevarlo a la práctica. Los propósitos del Partido Nacional Revolucionario -y de sus sucesores- se entendieron, de

---

[2] En este sentido, ver María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México,* El Colegio de México, México, 1991.

[3] Casi no es necesario recordar que el documento más importante emitido por el gobierno de Juárez, al comenzar la Guerra de los Tres Años, fue su programa de reforma y modernización administrativas: de ese programa se derivaron las Leyes de Reforma de 1859, y sobre esa base se construyeron las principales transformaciones que llenarían el tiempo que Daniel Cosío Villegas identificó como la República Restaurada. Cfr. *La Administración Pública en la Época de Juárez..Vol.* 1. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1974.

[4] Sobre esto, el clásico es Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida Política Interior.* Editorial Hermes, México, 1970. Pero también es recomendable ver el texto de Charles Hale: *El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX,* Vuelta, México, 1992, para revisar cómo fue que el liberalismo se fue desdoblando en positivismo, hasta perder no pocos de sus perfiles originales.

[5] Sobre la construcción de esos aparatos, Mauricio Merino, *El municipio en la formación del Estado nacional mexicano,* tesis Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.

hecho, como los objetivos que debía perseguir el Estado en su conjunto, a través de la acción pública dirigida por cada uno de los gobiernos revolucionarios, y explícitamente descrita en los primeros planes sexenales que conoció este siglo. Fue así que cobró forma la idea de la "continuidad con cambio", la continuidad del proyecto que había emanado de la Revolución -en el supuesto de que realmente se trataba de un proyecto único y uniforme-, y el cambio de las personas responsables de hacerlo cumplir durante un periodo determinado. De modo que la modernización de la administración pública se entendió además como una modernización revolucionaria, en cuanto que su funcionamiento estaba ligado a los del movimiento armado de principios de siglo. Pero al mismo tiempo, su condición de estabilidad se hizo descansar, en buena medida, en la movilidad constante de sus cuadros políticos dirigentes, tanto en los puestos de elección popular como en los mandos administrativos del país.

La administración pública se convirtió entonces en la palanca propicia para la realización de los grandes fines del Estado, definidos por el proyecto político que se había afincado en el movimiento revolucionario. Pero a diferencia de las concepciones liberales del siglo XIX, el modelo que eligieron los revolucionarios del siglo XX incluyó además la formación de un partido político capaz de articular al gobierno con los grupos de poder regional y con las grandes organizaciones de masas. Si Juárez, Lerdo y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de los años treinta y cuarenta de nuestro siglo agregaron el partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional. De ahí que, a partir de entonces y hasta ya entrados los años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer de la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.

Los cambios que ha vivido el país en los últimos cinco lustros, sin embargo, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario -y del partido que generó- se ha ido sustituyendo paulatinamente por un nuevo ambiente político sustentado en la legitimidad democrática y en los valores del pluralismo, la administración pública también ha tenido que reaccionar para hacerle frente a las mudanzas de finales de siglo. De ahí, por ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se puso en marcha durante los primeros meses de 1996, o la reorientación previa del Plan Nacional de Desarrollo en función de prioridades políticas establecidas por otros partidos, que fueron explícitamente reconocidas por vez primera durante la etapa posrevolucionaria como asuntos de interés compartido por todos los mexicanos. O incluso, el nombramiento de ciudadanos ajenos al partido oficial, o de militantes de partidos de oposición, como funcionarios del más alto nivel en la administración pública federal y en el entorno de decisiones de varios gobiernos estatales. Todo eso indica que, en efecto, la administración pública no ha permanecido

completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos veinticinco años. Pero esos cambios, a pesar de su indudable importancia, todavía siguen atados a buena parte de las visiones administrativas que pertenecen al pasado inmediato y, especialmente, a la que atañe a la concepción de los aparatos gubernamentales como un mero instrumento de los grandes propósitos señalados periódicamente desde el Estado. Un aparato que acaso se moderniza para cambiar al ritmo que le impone la política cotidiana, pero que en todo caso está destinado a seguir siendo, precisamente, un aparato.

2. La subcultura de la lealtad

Es necesario admitir, en consecuencia, que el régimen político mexicano no ha cambiado tanto como para volver realmente posible la instauración de un servicio civil de carrera sin ninguna limitación. A pesar de que los valores que sostienen la legitimidad se han mudado gradualmente de los orígenes revolucionarios hacia la democracia, lo cierto es que todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacía responsable de un cargo específico. El sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional. No sólo en términos de la adscripción al proyecto nacional revolucionario que se requería de cualquier funcionario con mando administrativo, sino incluso en relación con las ideas personales de quienes dirigían las dependencias o los organismos públicos del nivel federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos. La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista y de ahí que la política apareciere invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa.

Esa relación era consecuente con el funcionamiento del sistema político en conjunto. No se trataba de una situación anómala ni mucho menos, sino de una de las claves de la estabilidad largamente arraigada. Pero al mismo tiempo, generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la conformación de buena parte de los equipos administrativos de nuestros días, y de no pocas de las disfunciones de su operación cotidiana. Si la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito. Es decir, los equipos administrativos de

cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político. De modo que el verdadero poder no residía solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de los presupuestos públicos manejados por cada equipo para ensanchar las lealtades. Mientras más grande la dependencia administrativa, más grandes también los equipos y mayores las posibilidades de utilizar el empleo público para obtener el poder político. La subcultura de la lealtad no es exclusiva de México, ni mucho menos. Pero es indudable que en ningún otro país de Occidente logró arraigarse con tanto éxito, a juzgar por la longevidad de un régimen que logró perdurar por más de seis décadas sin necesidad de acudir al expediente de la represión generalizada, ni a los métodos dictatoriales que debieron emplearse en otros países con prácticas políticas y administrativas equivalentes.

El límite principal de esas prácticas ha estado, sin embargo, en los desafíos que paulatinamente les ha venido imponiendo la economía del país: la frontera inevitable del intercambio entre lealtades públicas y beneficios individuales, que cada vez ha hecho más evidente la inviabilidad de sostener esa relación sin tener que pagar por ello un costo político cada vez más elevado. En la medida en que las necesidades públicas se han venido multiplicando y la capacidad de respuesta de los gobiernos se ha reducido, ha quedado al descubierto la selección de prioridades públicas que en otras épocas formaba parte del mismo sistema. Si ya el proceso de democratización del país había aportado las primeras razones para reformar el gobierno en busca de una mayor profesionalización correctamente entendida, las crisis económicas que comenzaron a partir de 1976 y que se profundizaron desde 1982 han planteado un reto de igual tamaño a esa dinámica tradicional de la administración pública mexicana. En nuestros días, resulta por lo menos difícil imaginar que las dependencias públicas conservan las mismas capacidades que tenían a mediados de siglo para definir a sus propias "clientelas políticas" y para establecer con ellas redes equivalentes de intercambios de apoyo y lealtad. No sólo se ha reducido el empleo público federal hasta en un 25 por ciento en los últimos diez años, sino que los presupuestos públicos también han dejado de ser el instrumento más importante de la contienda política nacional.

Hacia finales de los noventa la política ya no se desenvuelve casi exclusivamente entre los pasillos de las dependencias gubernamentales, ni se establecen en ellos las redes fundamentales que respaldan el funcionamiento del régimen. Por el contrario, es un hecho cada vez más evidente que el gobierno está obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos, y que éstos deben ser por medio de procedimientos claramente justificados por su utilidad social. Acosado por el fortalecimiento de una pluralidad política que hoy se expresa a través de partidos políticos de oposición con mayor presencia que nunca, y por el escrutinio de una prensa realmente libre y atenta a las decisiones gubernamentales; y acotado por los límites que le impone el ejercicio de presupuestos escasos y bien vigilados por una sociedad cada

vez más activa, el gobierno ha tenido que abandonar gradualmente las viejas prácticas clientelares que le dieron fuerza política en otros días. Excepto en el punto todavía nodal del reclutamiento y el ascenso en la vida política, a través de la carrera administrativa.

No obstante, si todavía hasta mediados de los años setenta ese método clientelar característico del funcionamiento administrativo de México era no sólo compatible sino incluso fundamental para la estabilidad del sistema político en su conjunto, en nuestros días ha comenzado a volverse un riesgo más que potencial. La *subcultura de la lealtad* fue ciertamente útil mientras se correspondía tanto con la dinámica del régimen de partido prácticamente único como con el modelo que basaba el crecimiento económico, en buena medida, en un mercado interno protegido y auspiciado por el Estado. Pero en las nuevas condiciones que han ido imponiendo la competencia política entre varios partidos y la apertura económica, la administración pública afincada en esa subcultura, corre el riesgo de convertirse en el último bastión de los cambios políticos de finales de siglo y, en consecuencia, en uno de los elementos más disruptivos en el proceso de construcción democrática. Para decirlo en otros términos: la administración pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las mudanzas de nuestros tiempos.

3. Hacia la subcultura de la responsabilidad

Hay al menos tres cambios que ayudarían a reconocer esa transformación mayor en la dinámica de la administración pública mexicana: 1) la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; 2) el sentido de competencia y cooperación entre dependencias; y 3) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas. Los tres están claramente ligados y todos apuntarían, a la postre, hacia la implantación de un verdadero servicio público profesional, arraigado definitivamente en la *subcultura de la responsabilidad*. Pero vale la pena revisarlos, así sea muy brevemente, por separado.

En la *subcultura de la lealtad* que todavía prevalece en el servicio público mexicano, la permanencia y aun el ascenso en los cargos públicos no electos obedece a una suerte de mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, en consecuencia, no depende solamente de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente haya obtenido, o de criterios estrictamente profesionales derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo. La responsabilidad de un funcionario sujeto a las restricciones de un equipo político definido está por lo tanto directamente adscrita al líder que lo designó, mucho más que a las razones sociales que justifican su

cargo. Y en ocasiones, un exceso de celo en el cumplimiento de las tareas propias puede ser fácilmente interpretado como una deslealtad al equipo o incluso como una competencia inaceptable para el líder del grupo. De ahí que la organización de las actividades gubernamentales suela ser piramidal, excepto en aquellas funciones estrictamente rutinarias que no suponen ninguna decisión que pueda ser interpretada de manera política. Y de ahí también que la mayoría de los funcionarios mexicanos de alto nivel deban someterse a una especie de evaluación doble, igualmente compleja: una de talante administrativo, sobre la base de la capacidad de respuesta que les exige su cargo; y otra política, a partir de las consideraciones subjetivas formuladas personalmente por el jefe de cada equipo. Dicho en otros términos, el funcionario mexicano debe responderle tanto a los grupos sociales a quienes se dirige su actuación pública, como a los jefes a quienes les debe su nombramiento, y no es excepcional que la evaluación real a la que debe someterse sea, precisamente, la que hacen sus jefes. De modo que lo fundamental no está en su capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores.

Más allá de las consideraciones políticas que podrían hacerse sobre ese hecho derivado de la *subcultura de la lealtad,* lo cierto es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Pero también es necesario subrayar la inseguridad y la falta de respeto al talento individual que ese mecanismo supone: si bien es cierto que los funcionarios suelen beneficiarse de sus relaciones políticas personales para asegurar su permanencia entre las filas del sector público, también lo es que sus cargos penden del hilo finísimo de su amistad con los más poderosos, y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo. En la medida en que la responsabilidad y la evaluación están orientadas hacia los jefes de la organización pública, por lo demás, se diluyen también sus ligas con los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que al final pierden todos: la sociedad que no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios cuando obtienen un puesto por razones distintas a su experiencia profesional; y los funcionarios mismos, sujetos a la voluntad de los jefes, siempre inseguros de su permanencia en los cargos que ocupan y sometidos a la rigurosa disciplina que les impone un sistema de esa naturaleza.

En términos más amplios, *la subcultura de la lealtad* atraviesa también por el sentido de competencia y cooperación entre las distintas dependencias del sector público. De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las oficinas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político, y para competir en la práctica con otras oficinas públicas que en el fondo persiguen el mismo objetivo. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias

gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, cuanto por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo. En la práctica, los oficinas públicas no suelen establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Y al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando no por el aislamiento tiene su correlato en el manejo generalmente discreto - cuando no abiertamente secreto- de la información que se produce en cada una de las dependencias en particular: quien sabe más, puede hacer más. Pero ocurre que en la administración pública mexicana ese dato se interpreta como un riesgo de grupo, ante la competencia política con otros equipos.

La competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia. De manera que los programas gubernamentales fragmentados, parciales y frecuentemente insuficientes para responder a las principales demandas sociales constituyen un hecho derivado de esa concepción hiperpolitizada del servicio público: si cada espacio público forma un terreno propicio para la integración de un equipo político en abierta competencia con los demás, la cooperación entre dependencias tiende a ocupar un plano secundario entre las preferencias de los funcionarios, y ya no es necesario agregar que ese mecanismo suele producir duplicaciones y excesos que al final paga el conjunto de la sociedad mexicana, tanto como incapacidades reales que quizá podrían ser subsanadas a través del intercambio sistemático de información, de recursos y de capital humano entre varias dependencias y aun entre niveles de gobierno, si la *subcultura de la responsabilidad* se impusiera como el criterio central de la administración pública.

Por último, la transparencia en el diseño y en la implementación de políticas públicas suele ser tan deficiente como la imposibilidad de establecer redes de cooperación entre dependencias y Órganos de gobierno. Entendidas como herramientas de uso político, las *políticas* difícilmente pueden responder a la naturaleza pública que, idealmente, debería estar en su origen. Mientras la *subcultura de la lealtad* siga prevaleciendo, esas políticas seguirán siendo estrictamente gubernamentales y seguirán estando sujetas a las redes políticas que se anidan en el seno de la administración pública, por razones muy diferentes al propósito simple de responder a las demandas sociales. No solamente en términos de la ausencia de deliberación pública que suele acompañar el diseño de los programas gubernamentales -más allá de los llamados formales a las consultas públicas previas a la formulación de los planes sexenales-, sino sobre todo en el momento de la implementación, que sólo de manera excepcional se abre a una verdadera participación de los grupos sociales interesados. La política pública supone, desde un principio, la apertura y la transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles para resolver determinadas

prioridades sociales. Es decir, presupone la *subcultura de la responsabilidad* como condición indispensable. En cambio, los programas gubernamentales pueden ser diseñados y ejecutados por razones políticas diferentes, mucho más animados por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular.

En suma, la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana. Tres rasgos que anunciarían una reforma del gobierno consecuente con las transformaciones democráticas del régimen político, y con las nuevas condiciones de la competencia económica. Sin duda, está haciendo falta una verdadera *subcultura de la responsabilidad* en las prácticas administrativas de México. y la única posibilidad de implantarla con visión de largo aliento tiene como condición de principio la profesionalización del servicio público: el primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

4. En busca de la profesionalización del servicio público

Construir un servicio público realmente profesional no será una tarea de corto plazo. Pero es preciso reconocer que debió haber comenzado hace ya mucho tiempo. De modo que los quehaceres indispensables para apenas sentar las bases de la profesionalización serán francamente arduos, y no estarán exentos de dificultades ni de obstáculos de carácter político. Basta solamente enunciarlos, aun sin mayores detalles, para percatarse de la magnitud de la tarea y del tamaño de los rezagos acumulados.

Profesionalizar el servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad -palabra difícil, hasta ortográficamente- entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias y de los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Y mediante procedimientos tan claros y transparentes, que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección en favor de intereses políticos personales.

El desafío incluye también la creación de un sistema nacional de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que les mantenga al día en sus propias

actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar con sus propios conocimientos en busca del ascenso vertical u horizontal -cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad, o adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto-, o incluso para permanecer en la administración pública profesional. Un sistema de capacitación que tendría que estar ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos ya otro sistema de incentivos específicamente diseñado para estimular el trabajo bien hecho. De paso, la capacitación dirigida a la tarea efectivamente realizada por cada una de las áreas del gobierno, evitaría la dispersión de esfuerzos y la sobreoferta de seminarios, cursos y diplomados que actualmente llenan ese mercado sin relación alguna con el desempeño cotidiano de la tarea pública, y sin que el esfuerzo de capacitación represente ningún estímulo para el servidor público que lo realiza. No es exagerado agregar, por último, que una revisión minuciosa de los catálogos de puestos de la administración pública para convertirlos en instrumentos propios de la función pública mucho más que del control presupuestal, ayudaría muchísimo a la redefinición objetiva de la carrera de administración pública que se imparte en las universidades de México sin haber logrado, hasta ahora, una vinculación precisa con las verdaderas necesidades del servicio público profesional.

La evaluación del desempeño profesional, por su parte, tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la que estaría dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes. Pero de otro lado, la evaluación tendría que ligarse también a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional. Es decir, tendrían que diseñarse los mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependa solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones aparentemente neutrales encargadas de realizar las evaluaciones y los exámenes periódicos de permanencia y ascenso para los servidores públicos, sino de la sociedad que recibe los beneficios -o los padece- administrados por cada uno de los funcionarios. De ahí que el sistema de evaluación sea tan relevante como el de reclutamiento en tanto que de él dependería la justicia interna del servicio profesional y la posibilidad de estimular a los mejores, y desechar a quienes no cumplan.

El sistema de incentivos que debería acompañar al servicio público profesional, por lo tanto, no podría sujetarse a los criterios tradicionales que han poblado la administración pública mexicana, al convertir los bonos de actuación y los sobrepagos en un mecanismo para suplir las carencias de un salario insuficiente. Un incentivo generalizado pierde razón de ser. En cambio, ese sistema tendría que estar vinculado con las evaluaciones periódicas, y servir de manera explícita para estimular a los servidores públicos, sobre la base de criterios tan justos como transparentes. Si bien es cierto que el incentivo más importante del servicio público profesional residiría en la posibilidad de la permanencia dentro de la

carrera administrativa, también lo es que el reconocimiento explícito al trabajo bien hecho constituye el modo más eficaz de evitar la burocratización y la ausencia de innovación en las tareas públicas, pues no se trataría de arraigar a la burocracia en sus puestos, sino de dinamizarla sobre la base de un trato profesional a un tiempo justo y estimulante.

La profesionalización del servicio público mexicano constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo está por hacerse. Desde la reformulación del catálogo de puestos de las administraciones públicas del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y de otro destinado a la capacitación y la actualización permanentes. No son propósitos que puedan cumplirse de manera inmediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional. Pero el conjunto representaría una verdadera revolución administrativa y el principio de una historia distinta de la que ha recorrido hasta ahora nuestra administración pública. Una revolución administrativa para el siglo XXI, como la base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.

RAP 103, enero-abril de 2000

VIABILIDAD POLÍTICA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

María del Carmen Pardo

En los albores de un nuevo milenio parece inútil insistir en la importancia que tienen los servicios de carrera como un recurso, quizá el más valioso, para profesionalizar los aparatos administrativos y la función pública.[1] En la mayor parte de los países se están llevando a cabo amplios procesos de cambio identificados de manera genérica como reforma del Estado. Dentro de ellos destacan las adecuaciones hechas a la administración y gestión públicas y de manera particular las que sufren los servicios profesionales de carrera.

En México reconocer esta importancia no es, ni con mucho una novedad. El propósito de este trabajo es, primero, hacer hincapié en que la tentación de los sucesivos gobiernos en México por incluir sistemas que profesionalizaran la función pública es una añeja preocupación. Y, segundo, que no ha logrado materializarse en decisiones de política pública porque se ha topado, al menos con dos tipos de impedimentos, a los que nos referiremos con cierto detalle: los de orden llamémosle laboral y los de orden político, ligados unos y otros de manera casi estructural. Concluiremos con algunas ideas para cuestionar la viabilidad de un proyecto de esta naturaleza a la luz del cambio de gobierno originado en las elecciones de julio de 2000. Tanto las referencias históricas utilizadas como las interpretaciones y explicaciones formuladas dentro del cuerpo central del trabajo, abarcan sólo el ámbito ejecutivo de gobierno y el de la administración pública federales. Hay intentos que no quedan consignados en estas páginas de profesionalizar e incluso emitir algún ordenamiento para normar una carrera de servicio civil en algunos estados, al igual que para el poder legislativo o el judicial.

Una añeja preocupación: el servicio civil de carrera

Desde sus orígenes la administración pública se ha readecuado casi de manera permanente, aunque sin lograr siempre rendimientos cualitativamente mejores. En 1821 surgen los primeros ministerios que van a reformarse con el paso del tiempo. En el de Relaciones Exteriores aparecen los primeros signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio exterior. En 1834 se organiza el Cuerpo Consular; sus funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento en el que se buscó hacer consistentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional. Para las promociones se consideraba la antigüedad, pero también

[1] Juan Pable Guerrero propone una definición de servicio civil: conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Véase Consideraciones sobre..., *op. cit.* p.1.

las aptitudes y lo que se identificó como servicios extraordinarios, esto es, aquellos que representaban un esfuerzo superior al mínimo exigido. El déficit en términos de un moderno sistema de carrera se hacía patente puesto que no se tenía un esquema de retiro. Sin embargo, para 1836 los funcionarios asignados al servicio exterior contaban con un sistema de pensiones y retiros establecido en función de sus años de antigüedad. Este privilegio, hay que decir, era exclusivo para estos servidores públicos, ya que ningún otro sector de la administración se veía beneficiado con prestaciones similares. El Cuerpo Consular se vuelve a reformar en 1910 para hacerlo depender sólo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda. Con esa reforma se dispuso que para ingresar al servicio consular se debía obtener un diploma de Aspirante a la Carrera Consular o pasar un examen frente a un Jurado integrado por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las vacantes serían ocupadas por los funcionarios del nivel jerárquico inferior, además de considerar, en caso de empate, primero la antigüedad, y después los conocimientos y el mérito. El derecho de pensión por retiro se estableció de manera paulatina tomando como criterio los años de servicio. No obstante, la estabilidad se vio siempre amenazada puesto que los presidentes removían a los funcionarios de manera no sólo discrecional, sino arbitraria.

En 1888 se organiza el Cuerpo Diplomático y se crean las misiones para esos servicios. Los nombramientos recaían en el Presidente de la República y eran ratificados por el Senado. Pero se tenía que pasar un examen o acreditar algún título profesional. Existían algunas reglas para la promoción; sin embargo, no había ninguna disposición que regulara los despidos. Se vuelve a reformar en 1896 distinguiéndose las funciones del Cuerpo Diplomático de las conferidas a las llamadas legaciones consulares. Las disposiciones para los cuerpos Diplomático y Consular eran distintas.

Sin embargo, la preocupación por la suerte que correrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos. Desde 1875 está registrado en el periódico El Socialista, la aparición de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos;[2] en dicha asociación participaron los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y de Relaciones Exteriores, más tarde son aceptados los del Distrito Federal. A la cabeza de esa iniciativa estuvo Francisco Montero Collado; su filiación política -contraria al régimen- determinaría en buena medida el escaso impacto de su labor.

Durante el Porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar aquellos interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban discrecionalmente y hasta se vendían. El ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integró un Catálogo de Puestos, como un primer esfuerzo de clasificación. En el aspecto referido a la capacitación se hicieron intentos que quedaron sólo en eso. Se publicó una Guía Práctica del Empleo, que podría reconocerse como un antecedente de lo que hoy

[2] FSTSE, *Testimonios Históricos*, México, FSTSE, 1982, p.28.

sería un Sistema de Méritos para la promoción y ascenso. En 1906 los sobrevivientes de la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos intentan establecer las bases de un incipiente servicio civil, pero desde entonces los impedimentos de orden político atentaron contra su puesta en marcha. La Sociedad estaba identificada con la corriente liderada por los hermanos Flores Magón, contrarios al régimen de Díaz.

"En 1911 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de servicio civil por Justo Sierra y Tomás Berlanga, de cuya existencia no hace ninguna referencia la Comisión Constituyente que formuló los contenidos de la Carta Constitucional de 1917, norma suprema, cuyo artículo 123 regularía las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores".[3] En 1912 se fundó la Casa del Obrero Mundial que aglutinó obreros provenientes de organizaciones como la Casa de la Moneda, la Unión de Carteros de la Ciudad de México, los trabajadores tranviarios y la Asociación de Telegrafistas Mexicanos, todas ellas agrupaban servidores del Estado, convirtiéndose en ejemplos de lo que serían más tarde organizaciones que defenderían algún tipo de derechos para sus agremiados.

En 1913, el presidente interino Victoriano Huerta, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso señaló:

"El Ejecutivo se preocupa seriamente por la reorganización definitiva del Cuerpo Diplomático y Consular sobre las bases, que estudiadas con detenimiento, se someterán oportunamente a las Honorables Cámaras, a fin de que se dicten las leyes orgánicas respectivas. El propósito del Ejecutivo es dar a esos dos cuerpos la fuerza que deben tener para cumplir con sus fines propios. Para elevar el espíritu corporativo, fomentar la especialización de los estudios correspondientes a sus funciones, la Secretaría de Relaciones se propone rodear de garantías al empleado público, a fin de que vincule su porvenir con el cumplimiento leal de las obligaciones del servicio. El Ejecutivo espera que las Honorables Cámaras secundarán patrióticamente las iniciativas que habré de presentar, y que si hacen algunas modificaciones a ellas, se inspirarán en el propósito de perfeccionar los proyectos emanados de la Secretaría de Relaciones Exteriores".[4]

La respuesta del presidente de la Cámara de Diputados, Manuel Malo y Juvera señala:

"Es visible en los datos que contiene vuestro mensaje, la importancia del ramo de Consulados, tanto por el eficaz servicio que prestan al comercio exterior las agencias

---

[3] Tomado de Rafael Martínez Puón, *El Servicio Civil de Carrera en México. Diseño de un modelo de servicio público de carrera para el gobierno del Distrito Federal*, Tesis de Maestría, México, UNAM; FCPyS, noviembre 1999, p.41.

[4] H. Cámara de Diputados, LII Legislatura, *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984*, México, segunda edición, tomo III, 1985, p.55.

consulares, como por los resultados de gestión como oficinas recaudadoras. La cordura e ilustración bien conocidas de los señores diputados y senadores permiten augurar que tendrán buena acogida las iniciativas de ley relativas a la reorganización de los cuerpos Diplomático y Consular, ya que por encima de todas las pasiones ha flotado en el ambiente de este edificio el más vivo y palpitante sentimiento de amor patrio, sin duda, él inspirará el estudio y resolución de los proyectos que vendrán a esta Cámara emanados de la Secretaría de Relaciones".[5]

De la preocupación por contar con cuerpos profesionalizados al menos aquellos que tenía relación con el mundo exterior, como los diplomáticos y consulares, se transita lentamente hacia otro tipo de preocupaciones que de hecho van a ir sustituyéndola. El apretado y aún incompleto análisis histórico sobre las decisiones que van asumiendo los distintos gobiernos, relativas a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública arroja, sin embargo, pistas explicativas que nos permiten entender por qué se ha quedado sistemáticamente postergada la idea de contar con un servicio civil de carrera. A partir de la Revolución y claramente en la posrevolución la preocupación central estuvo puesta en la estabilidad política y para ello se imaginaron todo tipo de mecanismos que incidirían en el control de grupos, los que fueron alentados a contar con agrupaciones formales que estuvieran bajo la égida del sistema, preferentemente bajo la del partido oficial. De ahí que resulte una situación dual; por un lado se toman decisiones y aparecen organizaciones con clara vocación de incidir en la modernización y profesionalización, al mismo tiempo que, por el otro, también aparecen y se sobreponen agencias cuya naturaleza y tareas tienen que ver con la defensa de derechos.

La profesionalización va a tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta "confusión" fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la clara convicción de contar con cuerpos profesionales para la función pública. El énfasis cambia y aparecen preocupaciones que se mueven en el amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y mejor todavía en una Federación que los aglutina. De ahí se cambia el énfasis hacia la necesidad de demostrar que no son cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero que son honorables; situación que resultaba importante defender puesto que la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción, no sólo estaba lejos de un modelo ideal, sino claramente montada en prácticas caracterizadas por la discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. De ahí que hacia finales del siglo pasado aparezca de manera enfática la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todos ellos abocados a "cuidar" el desempeño de los funcionarios públicos. De la preocupación por el rendimiento en términos de personas se pasa muy lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones para encontrar en estas disfunciones, los problemas y las ineficiencias ya para entonces muy evidentes de la función pública.

[5] Ibídem, p.71.

En 1918 el presidente Venustiano Carranza al abrir las sesiones ordinarias del Congreso el 1 de septiembre, dijo:

"Dando pasos constantes hacia la reorganización de la República, se ha puesto en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y el de la Ley de Beneficencia Privada. Persiguiendo el mismo fin reconstructivo, la Secretaría prepara, entre los proyectos de ley que serán enviados a la XXVIII Legislatura, el de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el de las Reformas a los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales del Fuero Federal, el del Código Civil, el de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y el de una Nueva Ley Orgánica de la Beneficencia Privada. La sola enunciación de estas iniciativas patentiza su capital importancia".[6]

En 1921, el presidente Álvaro Obregón también abrió las sesiones extraordinarias del Congreso con una intervención que refería a estos temas:

"El Ejecutivo entiende que la moralidad política y administrativa ha de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación. De ahí que, en la convocatoria, figure preferentemente la ley que fija la responsabilidad del presidente de la República y de sus secretarios de Estado. Con ella se persigue conseguir que los altos representantes del Poder Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la ley y la justicia, y no gocen de franquicias que repugnan a las conciencias honradas, y al amparo de las cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia, el funcionario público debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tengan y su poder legal, pues mientras mayor sea éste mayores son sus deberes y responsabilidades. El Ejecutivo cree, por lo mismo, dar una prueba del espíritu democrático y de respeto al principio de legalidad, iniciando la expedición de la ley que fije responsabilidades del Presidente de la República y de sus secretarios de Estado".[7]

En 1922 aparecen los primeros sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República mexicana, la CROM. La presión más fuerte de las agrupaciones en esta central, entre otras las de los maestros, tuvo que ver con salarios, pensiones y el derecho de lo que se conoce como inamovilidad en el puesto. Tan esto es así que Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un Reglamento de Inamovilidad y otro de Pensiones, justamente para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas era la de establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se materializó

[6] Ibídem, p.256.
[7] Ibídem, p.447.

esta intención, pero un año después entró en vigor "la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el ingreso a ese órgano por la vía de esas pruebas. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social".[8]

El ingeniero Pascual Ortiz Rubio al protestar como presidente de México el 5 de febrero de 1930, señaló:

"La Revolución está en aptitud de demostrar que es capaz de organizar la justicia; y no sólo desde el punto de vista objetivo de proteger y armonizar las relaciones familiares, las relaciones económicas, etc., sino fundamentalmente desde el punto de vista más elevado para que nazca en el pueblo la confianza en la serenidad y en la probidad de sus funcionarios públicos; y para poner de relieve que más que beneficios de orden material, debe preocuparse el Estado por la implantación de normas morales en todos los órdenes, pero de un modo especial por cuanto atañe a la administración de justicia. Y a este propósito, es oportuno declarar enfáticamente, como uno de los postulados centrales de mi administración, que cuidaré con todo empeño de que los funcionarios públicos de toda ella, aúnen a su competencia técnica, una conducta pública y privada ejemplares y una honradez insospechable, condiciones indispensables para vincular, sobre bases de confianza y de fe, a la sociedad con los hombres del gobierno".[9]

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió también la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las que nunca se expidieron. De igual manera se aprobó un Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que ocasionó fuertes conflictos dado que otros trabajadores resintieron el no contar con una disposición similar.

En 1934, el número de los servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar una creciente inquietud por la inestabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además de una cada vez más evidente falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil;[10] tenía en mente asegurar prestaciones y remuneraciones para los servidores públicos a pesar de que la mayoría eran militantes del partido en el gobierno. Sin embargo, existían grupos con distintas tendencias lo que provocaba falta de continuidad en los programas, además de generarse

---

[8] Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p.48.
[9] Ibídem, p.1016.
[10] Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, México*, D.O. 12 de abril de 1934.

obstáculos para emprender diversas obras y el despido masivo de funcionarios que engendraba mucha inestabilidad. En la exposición de motivos de dicho acuerdo, el presidente señaló:

"...por diversos motivos, entre otros, el de la falta de datos experimentales, no se ha dado importancia a la experiencia de la Ley del Servicio Civil, y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación de servicio civil y la formulación de la ley respectiva. Por lo pronto, abdico de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establezca en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último día de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente probada ante las Comisiones de Servicio Civil que se instituyen".[11]

Esta disposición abarcaba a todos los servidores con excepción de los puestos de la alta administración: secretarios de despacho, jefes de departamento, los procuradores -el general de la República y el del Distrito y Territorios Federales-, el tesorero de la nación, e incluso exceptuaba a los que tuvieran que sustituir a dichos funcionarios, lo mismo que a los subsecretarios, oficiales mayores, secretarios generales, directores, jefes de departamento y jefes de oficina o servicios de análoga categoría. Hacía una división funcional entre empleados y funcionarios que establecía una frontera natural que podría haberse aprovechado para "normar" ambos cuerpos. A pesar de que exceptuaba a algunos niveles establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios en donde se señalaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en el que se expidió. Su limitada vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley. Además de su corta duración su impacto hubiera resultado muy relativo, dado que el sexenio estaba terminando. En 1934 el titular del Ejecutivo Federal reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la consular. En 1935 el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) presentó una propuesta sobre el establecimiento del servicio civil

[11] Ídem.

y sobre la creación de una institución abocada a formar de manera profesional a los servidores públicos.[12] En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación de un Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con el campo de la administración pública. Este proyecto se materializa años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

En el discurso del general Lázaro Cárdenas al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión el 30 de noviembre de 1934, expresó:

"El generoso movimiento de mi antecesor en el ejercicio del Poder Ejecutivo, declinando la facultad legal para poder nombrar y remover libremente al personal administrativo de su jurisdicción, trajo como consecuencia inmediata una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes iniciaron, desde luego, sus organizaciones propias para defenderse y cuidar sus conquistas, teniendo periódicamente que estar haciendo gestiones para que esta situación se consolide. Paralelamente a estos sucesos, se han producido ciertas reacciones de opinión adversas entre distintos grupos populares, que consideran el intento de inamovilidad de los empleados del Estado o sea el establecimiento del servicio civil, como una oportunidad afortunada para que algunos elementos no identificados con la Revolución y un tanto antagónicos a las tendencias sociales del poder público, logren una situación privilegiada que ningún esfuerzo les costó conseguir. Son estas circunstancias las que me obligan a considerar de importancia trazar aquí los lineamientos que deben servir para plantear el problema del servicio civil. Es indispensable, ante todo, promover la reforma constitucional respectiva, con el objeto de que el beneficio sea general para todos los servidores de las tres dependencias que constituyen el gobierno".[13]

En 1936, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias apuntó:

"Se formularon los siguientes proyectos: Ley de Amparo, Reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, Ley de Juegos, Ley de Población, Ley del Servicio Civil y Reformas al Código de Procedimientos Penales. Los dos primeros proyectos ya tienen el carácter de leyes".[14]

En lugar de promover la aprobación de la Ley de Servicio Civil, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió en 1938 un Estatuto General, el de los Trabajadores al Servicio de los

---

[12] Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, *Revista política social*, tomo I, núm. 4, 4 de octubre 1935, pp.10-17.
[13] Los Presidentes de México ante la Nación, *op. cit.*, p.6.
[14] Ibídem, p.53.

Poderes de la Unión, en el que se establecieron reglas básicas para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En este documento no se hacía ninguna referencia al acuerdo emitido por el gobierno anterior sobre el servicio civil. A partir de ese momento se establece la distinción, que causaría enormes problemas a la larga, entre los identificados como de base y aquellos de confianza. Se disponían las condiciones generales de trabajo, los derechos de los trabajadores y la regulación de la jornada de trabajo entre los aspectos más relevantes. Las disposiciones consideraron la opinión de los distintos sindicatos de trabajadores al servicio del Estado existentes hasta ese momento. En 1941, el estatuto fue abrogado puesto que su aplicación generaba más problemas de los que resolvía. "Tres años de vigencia fueron suficientes para comprobar los terribles problemas que originaba su aplicación, provocando serios problemas a la administración pública, de ahí que el Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se viera obligado a aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaran y perfeccionaran algunos aspectos de dicho estatuto. Sin embargo, se aprobó otro que conservó muchas de las disposiciones del anterior".[15]

La capacitación se incluyó como una obligación sin ninguna vinculación con el mejoramiento de capacidades o habilidades, situación que desvirtuó en buena medida sus propósitos, tema que retomaremos más adelante. El asunto de la promoción y el ascenso quedó en el título tercero, pero con restricciones importantes. Como un resultado que no se puede afirmar si previsto y buscado o no, empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores cuyo cometido era la defensa de derechos "laborales" de sus agremiados, reconocido por el propio Presidente tal como quedó apuntado párrafos arriba. Así surgieron: la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra en 1934, la Alianza de Trabajadores del Estado en Salubridad en 1936; en 1937 aparece la Federación Nacional de Trabajadores del Estado y en 1938 se constituye la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE) adhiriéndose -además- al partido oficial, el PNR. Es "una organización sindical que representa un ejemplo de la estructura corporativa del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y -en la actualidad- forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que, a su vez, es uno de los tres sectores del partido hegemónico del Estado, el hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI), Hoy día, todavía una buena parte de los trabajadores de base están sindicalizados lo cual ha facilitado al gobierno su control; por otra parte, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad."[16] Un asunto importante fue la inclusión en el estatuto del derecho de huelga (título cuarto). La profesionalización y el servicio civil no vuelven a aparecer como temas relevantes y son reemplazados por los relativos a la defensa de derechos.

---

[15] G. Haro Bélchez, *op. cit.*, p. 51.

[16] Juan Pablo Guerrero, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera", *Documento de trabajo núm 61*, México, CIDE, s/f, p.13.

En la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente Cárdenas señaló:

"El Ejecutivo de la Unión elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerar que en el gran debate de derechos sociales que tiene emprendido la Revolución desde sus principios, había un sector de trabajadores sometido y sojuzgado a la tradición y al capricho, extorsionado por la política y completamente abandonado a sus propios recursos. Al remediar dicha situación, dándoles derechos correspondientes a sus actividades y nobles funciones, reconociéndoles personalidad jurídica para representar ante el poder público cuando sus intereses así lo exijan, creándoles un tribunal eficiente e independiente para conocer de sus controversias, se formuló dicho Estatuto, con la seguridad de que los factores que han de intervenir en su funcionamiento revelarán plena conciencia de sus obligaciones y derechos, sabrán cumplir con unos y ejercitar los otros en forma de leal colaboración, que las demás colectividades sociales interesadas en el mantenimiento del poder público, no tendrán que levantar la voz de protesta por las consecuencias que pudieran traer las conquistas que este Estatuto consagra".[17]

En la respuesta del diputado José Cantú Estrada, Presidente de la Cámara en esa época, se señaló:

"En aspecto diverso pero con igual sentido de justicia, ha elaborado el Ejecutivo de la Unión a su cargo, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, consagrándose en este proyecto las normas de garantía de que deben disfrutar los empleados públicos. Y esta actitud es tanto más encomiable porque ya era tiempo de crear un verdadero estatuto legal que amparara a ese gran sector social, que calladamente y en la medida de sus funciones es sincero colaborador en la obra revolucionaria del gobiemo".[18]

El septiembre de 1938, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República dijo:

"Congruente con la finalidad de arraigar en la conciencia pública la necesidad de un gobiemo con funcionarios responsables que tengan como norma el respeto a la ley, la eficiencia en el desempeño de su cargo y la honestidad en el manejo de los fondos públicos, borrando toda situación de impunidad privilegiada frente al resto de los ciudadanos, se remitió a las Cámaras la iniciativa de Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que previene el artículo 111 de la Carta Fundamental".[19]

---

[17] Los Presidentes de México ante la Nación, *op. cit.*, p.88.
[18] Ibídem, p.103.
[19] Ibídem, p.128.

De manera más que evidente, el Presidente Cárdenas recaló de la posibilidad de que un Estatuto de Carrera permita el ingreso, pero sobre todo la permanencia de personas que no habían demostrado lealtad suficiente a la tarea revolucionaria. Es una manera indirecta de señalar que le preocupaba la permanencia de funcionarios o sectores amplios de la burocracia que fueron incondicionales del proyecto callista. Sin embargo, al tiempo que consolida su posición, incorpora normas que garantizan ciertos "derechos" a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que asegura la lealtad de estos grupos, aunque éstos no fueran necesariamente los más profesionalizados.

En la ceremonia en la que asume la Presidencia el general Manuel Ávila Camacho el 1 de septiembre de 1940, hace un señalamiento en el siguiente sentido:

"Deseo con toda franqueza y con ánimo persuasivo expresar a los servidores del Estado que los beneficios que les ha concedido el Estatuto Jurídico no pueden divorciarse de los intereses de la nación. La eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo".[20]

El 1 de septiembre de 1941, señaló:

"Por estimar que los hombres públicos debemos ser quienes con mayor diligencia cumplamos las leyes, se procuró que, acatando lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades, declararan lo que poseían al tomar posesión de sus cargos, todos aquellos funcionarios que estaban obligados a hacerlo. La Procuraduría recibió las manifestaciones...".[21]

El señalamiento que el Presidente hace permite entender que garantizar ciertos derechos a cambio de una cierta lealtad al proyecto político en turno, subordinó la idea de contar con cuerpos profesionalizados que pusieran sus habilidades y vocación al servicio más de la tarea e institución que de las personas. "La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados de un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o las habilidades propias de un especialista".[22] Sin embargo, esas capacidades profesionales empezaron a ser necesarias de frente a una administración más compleja. De ahí que lo que cambie otra vez sea el énfasis, aunque se mantiene el mismo esquema; se pone en la búsqueda de disfunciones en las estructuras de las que se intenta desterrar duplicidades e ineficiencias planteadas desde una óptica formal que evidentemente imposibilitaron arribar a resultados satisfactorios. De ahí que sea hasta 1943 cuando se plantea la necesidad de revisar las tareas que llevaban a cabo los funcionarios públicos, creándose una Comisión Intersecretarial

[20] Ibídem, p.211
[21] Ibídem, p.218.
[22] Mauricio Merino, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, p.9.

encargada de suprimir aquellos servicios que no resultaran esenciales.[23] Se mantiene la preocupación por lograr que los funcionarios sean personas honorables.

En su discurso al protestar como Presidente Miguel Alemán, señaló:

"Llevaremos a cabo una reorganización de la administración pública federal con el propósito de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que tomaremos al respecto será la creación de las nuevas secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Las denominaciones de estas dependencias expresan en síntesis las funciones que les corresponderán".[24]

Adolfo Ruiz Cortines al protestar como Presidente en 1952, dijo:

"La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública de México. Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores y al efecto, ya promoveremos ante vuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados para la imposición de castigos ejemplares".[25]

El 1 de septiembre de 1954, declaró:

"El Ejecutivo Federal enviará al H. Congreso en el actual periodo de sesiones, entre otras, las iniciativas de leyes de contenido social que siguen: Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación...".[26]

Y en su Informe de gobierno en el mismo año hizo alusión a que el Congreso había aprobado esa ley y la del Reconocimiento al Mérito.[27]

En 1957 se vuelve a hacer énfasis en los aspectos de la "defensa de derechos" creándose el Bloque de Unidad Obrera que agrupaba a las centrales de trabajadores más importantes y que resulta un antecedente del Congreso del Trabajo. Se crea la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, la que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE. En este instituto se integró en 1971 el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y un año más tarde se reformó el catálogo de puestos para mejorar el escalafón y los tabuladores de sueldo. Se

[23] Secretaría de la Presidencia, *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976,México, 1977, p. 24.*
[24] Los Presidentes de México ante la Nación, *op. cit.*, p.523.
[25] Ibídem, p.772.
[26] Ibídem, p.805.
[27] Ibídem, p.843.

constituyó también el Fondo de la Vivienda, el FOVISSSTE. Estas decisiones culminaron "con la adición al artículo 123 de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son la base orgánica de la nueva situación de la función pública. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre: jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Posteriormente se publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)",[28] sobre la que se hará referencia más adelante.

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) para estudiar el funcionamiento de la administración pública y diagnosticar sus problemas. Un ejercicio de diagnóstico aparecía como una experiencia inédita, pero de manera obvia arrojó interesantes conclusiones. Guillermo Haro recoge las relativas al tema que nos ocupa: "Las disposiciones legales otorgan ciertamente garantías a los trabajadores al servicio del Estado, pero subrayó la inexistencia de un mecanismo normativo justo encargado de regular los principios y los lineamientos de una función pública moderna, conforme o bajo la cual se pudieran aplicar programas renovadores. Sobre el particular, determinó definir con claridad y modificar en su caso los objetivos del servicio civil de carrera, con el fin de dar entrada a una política congruente que respondiera a los requerimientos de la burocracia, tendiente a abarcar los diferentes aspectos de la relación de los trabajadores del Estado, con el interés de dar unidad a la actitud del gobierno frente a sus servidores".[29]

El 1 de septiembre de 1966, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz anunció:

"El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito sus tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas viejos y gastados respecto de la moderna técnica de administración. Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen se trata de hacer una administración pública moderna, ágil, eficaz, que sirva mejor a los intereses del país".[30]

El Presidente Luis Echeverría expide dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971 en los que se sentaron las bases de un ambicioso programa de

---

[28] G. Haro Bélchez, *op. cit.*, p.52.
[29] Ibídem, p.53.
[30] Los Presidentes de México ante la Nación, *op. cit.*, p.1354.

reforma a la administración pública.[31] El órgano rector de las acciones derivadas del programa fue la recién creada Dirección de Estudios Administrativos que después pasó a dirección general. Se expidió otro Acuerdo el 25 de junio de 1971 en el que se ordenaba promover la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado. En 1972 se expidió un acuerdo más en el que se estipulaba la semana laboral de cinco días. En ese mismo año (1972) se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal como "un mecanismo asesor en la fijación de las políticas en torno a la administración de personal, que procuraría aumentar la eficiencia en el servicio y en el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas".[32] En 1975 se adicionó el artículo 42 bis a la LFTSE estableciéndose el derecho a aguinaldo y el último párrafo del artículo 35 para fijar junto con la FSTSE, sobresueldos de acuerdo con zonas geográficas. El servicio exterior vuelve a ser objeto de atención creándose también en 1975 el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para que la Secretaría de Relaciones Exteriores contara con un organismo que formara sus cuadros.[33]

Se integraron órganos colegiados en los que participaban representantes de las distintas dependencias como los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, además del grupo de oficiales mayores. En ese año se incorporó a la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elaboró el Catálogo de Empleos de la Federación, el cual presentó problemas debido a que confundió la unidad de trabajo con el trabajador. No definió los requisitos del puesto y las diferencias respecto a las plazas, ni tampoco aclaró las diferencias entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas.[34]

El gobierno del Presidente José López Portillo propuso, si cabe, en el mismo tenor que el anterior, un plan aún más ambicioso, el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal 1976-1982. Encomendó su puesta en marcha a la Coordinación General de Estudios Administrativos que apareció con funciones ampliadas para sustituir las que tenía la Dirección General de Estudios Administrativos, que desapareció. En uno de los subprogramas se pretendía "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funcionarios para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal".[35] Más tarde la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal

---

[31] El programa se identificó como Bases para el Programa de Reforma Administrativa.

[32] Secretaría de Programación y Presupuesto, Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera Administrativa en México, México, 1984, p.19, Citado por G. Haro Bélchez, *op. cit., p.55.*

[33] *Ibidem*, pp.55-56.

[34] Apartado elaborados tomando como referencias: Omar Guerrero, *El funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, 1985 y Margarita Chávez Alcázar, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, 1985.*

[35] Secretaría de la Presidencia, *Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982*, México, 1976.

sufrió adecuaciones para hacerla consistente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 1976. Como muestra evidente de la importancia que concedió a la necesidad de reformar la administración pública se expidió un acuerdo presidencial el 13 de marzo de 1976, en el que se ordenó establecer una coordinación mejor entre las dependencias y el ISSSTE para el desarrollo de programas en esa materia.

De esta manera implícita se difiere el proyecto de un servicio civil de carrera para aquellos funcionarios no incluidos en la legislación laboral vigente. Lo que va a dar como resultado que la preocupación en esta materia se centre en el establecimiento de escalafones a los que se les identificó como funcionales e intercomunicados, así como en la puesta en marcha de instrumentos básicos para su cabal operación, los catálogos de puestos y los tabuladores. En su primer informe de gobierno el Presidente dijo:

"Para aproximarnos a un justo servicio civil de carrera se está avanzando en el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones".[36]

Un primer resultado fue entonces el Catálogo de Empleos de la Federación "cuya versión de 1976 fue descalificada por su rigidez como estructura ocupacional e incongruente con la organización interna de las dependencias de la administración pública...".[37] Posteriormente se expidieron dos acuerdos presidenciales, el del 28 de enero de 1977 y el del 14 de febrero de 1978, en los que se establecieron algunas bases para realizar movimientos de personal y reubicaciones con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos. Con estos esfuerzos se "pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, propiciando el establecimiento de mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción del personal, fundamentando técnicamente la política salarial del Estado, basada en remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades iguales, olvidó por completo la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado: la implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa, basado en el ingreso por oposición, que rechazara por completo al actual *spoils system* o sistema de despojo que atiende más que a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a la militancia partidista".[38] Como aconteció en gobiernos anteriores, se acudió al expediente de la enmienda administrativa a falta de una ley, pero sobre todo se atendieron cuestiones secundarias y de manera dispersa, para ir adecuando la situación que tenían los trabajadores al servicio del Estado con exigencias que empezaban a estar muy por encima de las que sólo garantizaban lo derechos laborales, por muy importantes que estos sean. Tampoco se tiene claro si ha sido una exigencia sentida por parte de quienes no han logrado tener garantías de permanencia, ascenso, y sobre todo retiro, esto es los trabajadores identificados como

[36] José López Portillo, *Primer Informe de Gobierno*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1977.
[37] O. Guerrero, El Funcionario, el Diplomático y el Juez, *op. cit*, p.414.
[38] G. Haro Bélchez, *op. cit.*, p.59.

de confianza, aunque sus privilegios en términos de otros sectores han sido tan claramente superiores que quizá esto haya diferido un reclamo que pudo llegar a convertirse en presión.

En 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública dependiendo de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) la que encaminó sus tareas de una manera quizá un poco más decidida para poner en marcha un servicio de carrera.

El Presidente afirmó que se debería también dar prioridad:

"...al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación".[39]

Al parecer el gobierno en turno tenía en mente los límites que habían tenido medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. Primero, impulsó la idea de contar con un Catálogo de Puestos que corrigiera los problemas del que existía hasta entonces, que tenían que ver con el hecho de que su estrecha vinculación con el presupuesto al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, hacía que resultara demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y peor aún con los requisitos para ocuparlos. Además el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la "buena voluntad" del jefe.[40] El Catálogo de Puestos del Gobierno Federal de 1982 contaba con 1,600 fichas o cédulas de descripción de puestos, agrupadas en 110 ramas que establecían las características que las identificaban. El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó -además- la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se le definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.[41] Incluso se publicó un año después el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en el que se especificaron su integración y funciones.[42] La Comisión tuvo el específico encargo de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las

[39] Miguel de la Madrid, *Modernización de la Administración Pública*, Cuadernos IEPES, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982.p.8.
[40] Tomado de G. Haro Bélchez, *op. cit.*, p.60.
[41] D.O., 29 de junio de 1983.
[42] D.O., 19 de junio de 1984.

que operaban comisiones *ad hoc* encargadas de desbrozar ese camino. El Presidente en el momento de la instauración de la Comisión y a manera de explicación de porqué se incluía también al personal de base, señaló:

"Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país".[43]

Para 1984 se contaba ya con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas para seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. Con este proyecto aprobado se pensaba contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo.[44] A pesar de contar con un marco jurídico o de operación mucho más afinado que en los esfuerzos anteriores y de que la FSTSE tuvo una participación formal, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concreción se atribuyó, de manera por demás paradójica, a la resistencia que opuso la FSTSE. En la ortodoxia de los ejemplos de servicios civiles de carrera no se incluyen a los trabajadores de base. En el caso mexicano, dejarlos fuera estaría significando renunciar a una oportunidad quizá inédita de "sanear" ese sector, buscando por diferentes medios que se pusieran en marcha de manera gradual, primero mecanismos para compactarlo, por ejemplo por medio del llamado "retiro voluntario", y más adelante poder instrumentar decisiones que sirvieran para incidir en una cierta profesionalización de los que quedaran. Juan Pablo Guerrero argumenta que hubo dos razones para decidir darle esta participación formal a la FSTSE, la primera, es que incorporarlos implicaba hacer modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, asunto complicado porque pondría en evidencia el cambio de prioridades que el Estado y el gobierno estaban asumiendo como respuesta, si se quiere al evidente desgaste que presentaba el modelo anterior. Y la segunda, es que un cambio de esta naturaleza -por más paradójico que resulte- no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores.[45]

Del proyecto mencionado que la Comisión llegó a formular, Juan Pablo Guerrero opina que era un proyecto bastante sistemático que proponía un servicio civil controlado centralmente. Pero que fue rechazado por la Federación de Sindicatos por considerarlo 'demasiado duro, con un único formato de condiciones de trabajo. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa

---

[43] Citado por Carlos Sierra Olivares, "Servicio civil de carrera en México", *Documento presentado en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala*, 5-9 agosto 1996, Guatemala, p.188.

[44] Jesús Armando Tiburcio, "Relaciones laborales en el sector público", *Documento de Trabajo núm.37*, Friedrich Ebert Stigung, México, 1992, p.32.

[45] J.P. Guerrero, *op. cit., p.15.*

se mantuviera subordinada a la ley, con el 'respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores'.[46] En una palabra no había condiciones para modificar la LFTSE. No puede dejar de señalarse que el deterioro económico por el que el país atravesó en esos años, fue una razón importante para modificar las prioridades teniéndose que desviar estos propósitos y supeditarlos a la urgencia de la crisis económica. "Antes de la crisis, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala a lo largo de los años de trabajo. A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados pactos económicos, vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones de caída real de los salarios de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los superiores. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados".[47] De hecho, en 1985 se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado, entre los que desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial; sus funciones pasaron a la -a partir de ese momento- Dirección General de Servicio Civil, con lo que perdió tanto atribuciones formales como peso político.

En ese gobierno se creó también la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, lo que corrobora el supuesto de que la preocupación por la honorabilidad de los funcionarios va siendo casi supletoria de la idea de que pudiera contarse con un sistema que permitiera el acceso y permanencia de funcionarios profesionales. Al transcurrir el tiempo, se desarrollaron y fortalecieron las prácticas que alejaban a la función pública mexicana de un comportamiento profesional, volviéndose un problema al acumularse un cierto desprestigio que empezó a ser -incluso- señalado como grave por la opinión pública. De ahí que se le confiera rango de secretaría a un organismo que opera bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o, en su caso, de corrección. Se vuelve el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que se vuelve a reformar.

En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno de Carlos Salinas hay un evidente retroceso al menos en el nivel de discurso. El documento señala:

"El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones".[48]

En 1992, se publicó el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que

---

[46] Idem.
[47] Idem.
[48] Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p.47.

en materia de administración de personal tenía la recién suprimida SPP. Se instituyó en Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), añadiendo a la Ley del ISSSTE la fracción que lo regula. Se volvió a reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ante la falta de una ley que regule el sistema de manera integral fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos, experiencias desiguales pero que introducen elementos para contar con cuerpos especializados y profesionales.[49]

El tema del servicio civil sólo se reintroduce como resultado de la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que se incorpora México durante ese gobierno. El proyecto se integró a uno más amplio, el identificado como reforma del Estado. El sindicato propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores de base encaminadas a romper la rigidez de los tabuladores. Se firmó un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de establecer un marco diferenciado para cada dependencia. No se establecieron plazos, estrategias y programas para ponerlo en operación. El gobierno se comprometió, asimismo, a rezonificar los salarios, integrando áreas en las zonas de más baja remuneración para incrementar las percepciones, sin que esto implicara romper los pactos que exigían tanto congelamiento de los salarios como alzas moderadas. El gobierno concluyó sin que se hubiera cumplido el ofrecimiento. El gobierno que entraba sufrió un importante descalabro económico a los veinte días de su llegada, lo que postergó indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la rezonificación de los salarios de los trabajadores de base.[50]

El Presidente Ernesto Zedillo propuso como parte de su Plan Nacional de Desarrollo un programa específico identificado como Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP). Se partió de un diagnóstico en el que se reconoce que existía una desvinculación entre plaza y salario, lo que genera un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación, la que junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades quedó como rehén de la política de protección salarial y se convirtió en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE para distribuir "beneficios" a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose su propósito original. De hecho, como se señaló párrafos arriba se creó incluso un instituto dentro del ISSSTE cuyos programas podrían calificar como de capacitación, pero no resistirían una prueba de sus resultados en términos de impacto en el mejoramiento personal y profesional de los funcionarios en particular, y de la función pública, en general.

---

[49] Véase María del Carmen Pardo, "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública, *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, Ricardo Uvalle y Marcela Bravo (compiladores), México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp.63-86.
[50] J.P. Guerrero, *op. cit.*, p.16.

El diagnóstico incluido en el PROMAP indica que: el servicio civil prácticamente no existe en la administración central; ha aumentado el número de plazas en áreas adjetivas, y que en otras ha habido reestructuraciones. El resultado es que si bien hubo un leve decremento en el sector central, en el paraestatal se registró un leve incremento de 1.5% anual. Existen altos índices de rotación, lo que se traduce en aumento de costos de aprendizaje y administrativos. Las deficiencias no logran corregirse con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que no se aplica o se aplica de manera tan selectiva que pierde su sentido.

Dentro del PROMAP se planteó como uno de los principales objetivos del Subprograma titulado "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" el de:

" Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo... Así como Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad".[51]

Una vez más se propuso que se pusiera en marcha un servicio, ahora identificado como servicio profesional de carrera, para garantizar que se volvieran más rigurosos los mecanismos de ingreso, y con ello lograr que hubiera mayor consistencia entre la responsabilidad del puesto y las capacidades de la persona. Una cuestión importante en este programa es el tema de la evaluación que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Esto se ligaría con el otorgamiento de estímulos económicos, además de establecer condiciones de retiro. Este plan incluso incluía una detallada programación de las actividades que se tendrían que llevar a cabo para cumplir con el compromiso de contar con un esquema de servicio profesional de carrera; se establecía finales de 1997 como fecha límite.[52] No se tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley y el sistema de servicio civil volvieron a quedar pospuestos, asunto que analizaremos en el apartado dedicado a problemas de índole política.

De manera adicional en el PROMAP también se planteó como estrategia el establecimiento de "una estrecha relación entre la Secretaría de la Contraloría (a la que partir de este gobierno se le agrega de Desarrollo Administrativo, SECODAM), y la SHCP. Además de considerar la opinión del sector académico y la FSTSE para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal". [53]

---

[51] Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*, México, 1995, p.64.
[52] PROMAP 1995-2000, D.O. 28 de mayo de 1996, pp.50-80.
[53] G. Haro Bélchez, *op. cit.*, p.71 (el paréntesis es mío).

Entre 1996 y 1997 la SHCP, específicamente de USC, elaboró un completo Modelo para la Instauración del Servicio Civil de Carrera y preparó el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Asimismo diseñó un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH), que representa un conjunto de acciones integradas en un sistema único para automatizar funciones respecto a temas como: control presupuestal, administración de recursos humanos y pago de nómina.

Profesionalización o cooptación

Es evidente que la preocupación central de los gobiernos de la posrevolución pero también de los contemporáneos fue el control político como recurso fundamental para la estabilidad y la gobernabilidad. Resulta, entonces, consistente que no se tuviera una clara preocupación por contar con cuadros profesionales en el sentido estricto del término. El partido oficial aparecía como la fuente más adecuada para proveer de los cuadros que la administración pública necesitaba, garantizando, si no capacidad y eficiencia en el cumplimiento de las distintas responsabilidades, al menos lealtad. La movilidad se daba entre los mismos de la ya para entonces "gran familia revolucionaria",[54] situación que ayudaba a no requerirse una carrera que, entre otras cosas, podría entorpecer ese estilo de movilidad que resultaba, sin duda, funcional para la simbiosis que se dio entre gobierno y partido oficial.[55]

De ahí que los esfuerzos se encaminaran, entonces, hacia la defensa de los derechos laborales y de los intercambios con las cúpulas sindicales de apoyos por privilegios. En 1960 se reformó el artículo 123, adicionándosele el apartado B que cubría los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en el gobierno del Distrito Federal y en los llamados Poderes de la Unión. El apartado estableció derechos sobre jornada de trabajo, salarios, descanso, vacaciones, suspensiones, ceses, escalafón, seguridad social, conflictos laborales y derecho de asociación. En 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) como reguladora del apartado B, en la que se mantuvo la distinción entre trabajadores de confianza y base. En el artículo 5° de esta ley se señala que son trabajadores de confianza los que forman parte de la planta de la presidencia y los que necesitan de la aprobación expresa del Presidente. Y dentro del poder ejecutivo, los que en cada dependencia y entidad se encuentren en el apartado B y que desempeñen funciones de dirección: directores generales, subdirectores, jefes de departamento, de área y adjuntos, personal encargado de tareas de inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos y valores; auditores; los que tengan ingerencia en el control directo de adquisiciones; quienes tengan la representación de las dependencias; los encargados de almacenes e inventarios; trabajo de investigación científica, consultoría o asesoría de los niveles superiores. Asimismo, personal adscrito a las áreas de presupuesto, secretarías particulares, ayudantías, agentes del ministerio público federal

[54] Tema estudiado por Roderic A. Camp, Peter Smith, Rogelio Hernández y Francisco Javier Morales Camarena.
[55] Véase José Luis de Jesús García Ruiz, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México, *Documento de trabajo núm. 50,* México, CIDE, s/f, p.14.

y del Distrito Federal, y los agentes de la policía judicial y miembros de policías preventivas. En el artículo 6° se consideran trabajadores de base a los que no están incluidos en el 5°.

La característica distintiva de este último grupo es que son inamovibles. El problema se presentó con los trabajadores de recién ingreso, puesto que la interpretación que se hacía iba en el sentido de que la inamovilidad se daba a partir de establecer una relación permanente, lo que no resultaba necesariamente así pues apareció la posibilidad de plazas de "supernumerarios" o trabajadores a lista de raya.[56] Por lo que fue necesario que los tribunales expresaran: "Los seis meses que se exigen para que un trabajador de nuevo ingreso adquiera el derecho a la inamovilidad en un puesto, debe contarse a partir de la fecha en la que el trabajador fue designado en forma definitiva, sin tomar en cuenta el tiempo laborado como provisional o interino".[57] En 1970 se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del propio artículo 123, que sustituyó a la existente desde 1931. Un problema adicional es que los trabajadores de algunos organismos del llamado sector paraestatal estaban y están amparados por el apartado A, lo que vuelve aún más complejo el tema de los derechos laborales.

Al paso del tiempo empezó a resultar complicado contar con una regulación laboral llamémosle "dura" para normar las relaciones con los trabajadores del Estado. Es por ello, que durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, se reforma el apartado B, señalándose que "... la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado". Sin embargo, las reformas permitieron la incorporación de los trabajadores de las administraciones estatales y municipales, que habían quedado excluidos en la primera versión.

Tanto en el apartado B del artículo 123 como en la ley reglamentaria, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación de manera prácticamente equivalente. Aunque en el artículo 108 constitucional se señala qué funcionarios pueden ser sujetos a juicio político, sigue sin haber una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos; se tiende a hacer equivalentes a los

---

[56] Dependiendo del tipo de relación y la temporalidad con la que se establece el compromiso de trabajo, los trabajadores pueden clasificarse en: trabajadores a lista de raya o supernumerarios. La duración de la relación laboral se estipula en un contrato en donde se especifica la obra a ejecutar y el plazo. Los nombramientos pueden ser: interino (los que cubren una vacante por no más de seis meses), provisional o definitivos (no se conoce con precisión cuando se vuelven merecedores de este tipo de nombramiento), por tiempo fijo u obra determinada. Pueden ser también trabajadores temporales y pueden considerarse como tales los que están bajo la categoría de lista de raya, los que tienen un nombramiento por obra determinada, por un tiempo fijo, supernumerarios, y a veces hasta los provisionales e interinos. Un trabajador supernumerario no se puede considerar invariablemente como de confianza, pero tampoco puede ser despedido sin que medie una razón satisfactoria.

[57] Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Laudo Exp.11/48, México, D.F.

llamados de confianza y de base, aunque formalmente existan distinciones puesto que los de base son los únicos cuyos derechos están consignados por ley. En el artículo 128 constitucional, por ejemplo, se establece: "Todo funcionario público sin excepción antes de tomar posesión de su cargo, protestará guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". En cambio en el artículo 89 en su fracción III hay una referencia a las facultades del Presidente para "Nombrar y remover a los demás empleados de...". Andrés Serra Rojas expresa: "En el estado actual del tema a las categorías se les ha comprendido bajo el rubro de "trabajadores del Estado" con idénticas características. En verdad no se le ha dado ninguna importancia a la distinción, aunque existen empleados más importantes que los funcionarios".[58] Para los trabajadores de base, el hecho de contar con una plaza significa que tienen acceso a prestaciones y garantías similares a los de los países que cuentan con servicios civiles. Para los de confianza, (que podrían tener alguna equivalencia con el grupo de lo que en otros países se identifica como *senior service*), cuya plaza, en este caso, presupuestal, les da acceso a prestaciones, pero no les garantiza estabilidad en el empleo, ya que su permanencia va a depender de la voluntad de los jefes o de la permanencia del grupo al que se pertenece.[59] Los trabajadores de base tienen muy escasas expectativas de promoción o de hacer algún tipo de carrera profesional, mientras que los de confianza tienen que tomar las decisiones, además de tareas operativas, el control de los recursos y su asignación.[60] Los primeros tienen garantizada de manera plena la permanencia, pero tienen fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los de confianza ocupan los puestos medios y altos, gozan de mejores niveles de ingreso pero carecen de estabilidad laboral.[61]

Es evidente que la falta de definición ha sido de alguna manera intencional. Primero, bajo un esquema corporativo como el que surge en México y que se consolida durante el cardenismo, no parece ser necesario un sistema de profesionalización que, en el mediano plazo, pudiera alterar los equilibrios y sobre todo amenazar los privilegios adquiridos por importantes sectores de la burocracia. De ahí que sea justamente Cárdenas el que recele de este tipo de esquemas y promulgue el Estatuto que normará los derechos de los trabajadores de base, los que también aparecen en esos años identificados como tales. A partir de ese momento se van a sobreponer esquemas claramente referidos a derechos laborales con los propósitos de modernización y profesionalización, quedando éstos últimos subordinados a los primeros. Esta situación se agudizó con el tiempo al generase compromisos económicos como los resultantes del retiro. El otro tema sensible es el del reclutamiento y selección, ligados a los canales de llegada, permanencia, ascenso y despido, como fueron el partido, pero también la propia administración pública. De ahí

[58] Citado por Guillermo Haro Bélchez, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1988.

[59] J.L. Garcia Ruiz, *op. cit.*, p.15.

[60] Los datos aproximados arrojan que hay un total de 3,000,000 de trabajadores al servicio del Estado, incluyendo el magisterio; de éstos 300,000 son los identificados como de confianza.

[61] J.P. Guerrero, *op. cit.*, p.12.

que hayan sido esos dos aspectos los menos desarrollados en las diferentes propuestas formuladas. Las referencias sobre estos temas van a hacerse respecto al genérico y confuso universo en el que nunca se sabe si se intentan hacer cambios en el grupo de trabajadores llamados de base o si estos cambios también impactarán a los de confianza. La ambigüedad parece arropar las propuestas que se suceden durante décadas, pero teniendo como una especie de tarea pendiente la instauración de un el servicio civil. Más que un propósito renovador parece evocarse como un remedio para quizá detener el deterioro en un grupo y garantizar mejores rendimientos en el otro, sobre todo frente al creciente cáncer de la corrupción. Además se entra a una experiencia nueva: la alternancia en el poder, situación que sin duda presiona hacia una necesaria profesionalización de la función pública, al dejar de ser "propiedad" de un solo partido. Una manera de responder a estas exigencias sin hacerlo con un compromiso tan claro como la instauración de una carrera de servicio público, fue centrando la atención en una modernización de tipo más estructural, suponiendo que las ineficiencias provenían de disfunciones en el aparato administrativo, aunque paradójicamente se reconociera que era el funcionario la pieza clave en cualquier propósito de mejora o cambio.

Problemas de política o de políticas de pasillo

Respecto a que problemas de índole política pudieron entorpecer la puesta en marcha de un servicio civil de carrera, habría que decir que se han dado todo tipo de explicaciones que parecen ser sobre todo justificaciones. Por otra parte la memoria institucional es terriblemente raquítica al tratar de integrar las piezas para explicar "fracasos" en el diseño y puesta en marcha de políticas. Los registros puntuales se hacen sobre las propuestas, creaciones, en síntesis sobre los "éxitos", al menos los de carácter formal. Uno de los métodos para documentar trabas y resultados poco satisfactorios, pueden ser las entrevistas con los actores directamente involucrados, pero es un camino que en México se explora poco dado la cerrazón que normalmente existe en los círculos oficiales para abrir archivos, documentar experiencias y permitir el conocimiento de opiniones y puntos de vista de quienes son los responsables de formular las políticas.

La puesta en marcha de un sistema de servicio civil de carrera durante el gobierno de Ernesto Zedillo enfrentó algunos problemas políticos, pero sobre todo fue rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios. Al desaparecer la SPP algunas atribuciones relacionadas con la modernización administrativa pasaron a la SHCP, notablemente la referida a la aprobación de cambios en las estructuras de organización y número de plazas; atribución que en momentos de ajuste y recortes presupuestales adquiere una dimensión política de suma importancia. Otras, pasaron a ser responsabilidad de la SECODAM a quien se le confirió la modernización de la administración pública en un sentido llamémosle general. Una de las estructuras que heredó la SPP a la SHCP fue la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo (en la que se integran las funciones de las desaparecidas direcciones generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes

Muebles). En junio de 1996 se transformó en Unidad de Servicio Civil (USC) dependiendo de la Subsecretaría de Egresos que sería la encargada de cumplir con las metas establecidas en el PROMAP, al menos respecto al compromiso de establecer un esquema de servicio profesional de carrera. Esta decisión se justificó en el sentido de señalar que la Subsecretaría de Egresos controlaba las partidas presupuestales que apoyarían cualquier cambio de esta naturaleza. Es evidente que esta división que quedó consignada en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al iniciar el sexenio, no resultó una fórmula afortunada dado que dos secretarías compartirían tareas alrededor de funciones de la misma naturaleza. Pero puede aparecer como ejemplificativa de un problema de fondo y que tiene que ver con concepciones distintas sobre lo que el país debe ser y sobre los alcances y contenidos del proceso modernizador de la administración pública. Dejar en la USC la iniciativa del servicio civil garantizaba su viabilidad técnica, puesto que estaba "amarrada" a los recursos presupuestales que en buena medida se han convertido en el eje alrededor del cual se articulan una buena cantidad de políticas en momentos de austeridad. Pero no garantizaba su viabilidad en el sentido, por ejemplo, de incluir propuestas tendientes a institucionalizar privilegios de un sector de la burocracia que, si bien no los tiene garantizados por ley, hace uso de ellos de manera evidente, situándose con ello muy por encima de otros muchos sectores sociales que no disfrutan de dichos privilegios y que no tienen como misión servir a la sociedad, situación que, sin duda, generaría resistencias.

Pero la propuesta de servicio civil se ve entorpecida -además- por diferencias personales que si bien pudieron haber tenido su origen en la incorrecta distribución de responsabilidades, fueron endureciéndose hasta convertirse en un obstáculo incluso de mayor peso.[62] Juan Pablo Guerrero señala a propósito de estas diferencias que "Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), corresponde a la SHCP elaborar la ley, pero antes de ser una iniciativa formal, debe contar con el visto bueno de la SECODAM. Esto vino a dificultar significativamente las cosas, pues el proyecto tenía que ser el fruto de los acuerdos entre dos secretarías, lo cual se revelaría como conflictivo".[63] Este conflicto tuvo -además- como antecedente el que la SECODAM solicitó a la SHCP la aprobación de cambios en su estructura orgánica para darle rango de Subsecretaría a la Dirección General de Desarrollo Administrativa encargada de proponer reformas y modificaciones para el mejoramiento de los rendimientos de la gestión pública y de los recursos humanos; justificándose a partir del hecho de que a la propia secretaría se le había agregado la responsabilidad de la modernización administrativa. La solicitud no llevaba sustentada la necesidad del cambio, dado que se repitieron las responsabilidades que le habían correspondido a la Dirección General. El dictamen técnico

---

[62] Agradezco la apertura y confianza de un funcionario que me concedió varias entrevistas a partir de las cuales pude reconstruir la explicación que expongo en este apartado. Como señalé esta es una situación poco común.

[63] J.P. Guerrero, *op. cit.*, p.17.

de la SHCP negó la solicitud, pero como una muestra de capacidad de negociación política, sugiere su transformación en Unidad de Modernización, que es como finalmente queda consignada en la ley. La decisión estuvo amparada en un dictamen técnico pero esto no impidió que se generara una relación difícil entre ambas dependencias, o mejor dicho entre los funcionarios responsables de las áreas involucradas, la Unidad de Modernización y la Unidad del Servicio Civil. Debido a otro tipo de consideraciones el titular de la Unidad de Modernización es promovido a rango de subsecretario, ocupando la correspondiente a la de Contraloría Social; sin embargo, continuó teniendo injerencia en las tareas relativas a la modernización administrativa y en particular al tema de servicio civil.

La Unidad de Servicio Civil invirtió un año en la formulación del modelo y en la propuesta de la iniciativa del ley y dos en la negociación con la SECODAM para ajustar la propuesta.[64] Como se señaló el compromiso establecido en el PROMAP exigía que esta propuesta se asumiera como responsabilidad compartida. El conflicto es intenso en el debate y desgastante en el tiempo. Tres años después la propuesta es sancionada al más alto nivel: el Presidente solicita consensuarla con otros actores: la FSTSE, la cúpula del

[64] Los motivos de conflicto entre las dos secretarías Juan Pablo Guerrero las resume de dos tipos: en el primero estaban las distintas "concepciones" de lo que debería ser el servicio civil y que reflejaba la reticencia de una secretaría al ver que la otra iba a acrecentar su capacidad de control sobre el personal administrativo de la federación. Si bien la SHCP tenía una gran ascendencia sobre la burocracia al controlar los aspectos presupuestales, Secodam había venido ganando espacios al controlar procesos vinculados con la verificación del cumplimiento de normas, procedimientos de lucha anticorrupción, reglas para la adquisición patrimonial, vigilancia de la observación de la ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos. La rivalidad entre amabas secretaría no era nueva y la controversia que nos ocupa puso en juego la posibilidad de controlar el personal burocrático, lo cual no era un botín menor. El segundo tipo de diferencias tenían que ver con los contenidos de la propuesta: porcentaje de personal que salía del esquema de carrera para dejarse a la "libre designación"; el problema de la inmovilidad que la FSTSE reconocía como una "conquista social irrenunciable" y que los funcionarios de la USC proponían "negociar" a través de un esquema de "competencia permanente", alternativa que no convenció a los de la Secodam. Éstos -además- reconocían como ventaja la "informalidad" de algunas reglas creyendo en la flexibilidad; mientras que los de la USC lamentaban que esas reglas no escritas hubieran provocado resultados con calidad indeseable. La Secodam calificó como "Rígida" la propuesta de la SHCP y como un fin en sí misma. La Secodam pugnaba por un proyecto flexible, acorde con la complejidad de cada sector gubernamental y que rescatara las características eficaces de la burocracia mexicana. J.P. Guerrero, *op. cit.*, pp.22-33.

partido oficial y con el Congreso.[65] Con la FSTSE se avanzó hasta un 75% la negociación, quedando pendientes temas importantes como el papel que jugaría esta federación en la puesta en marcha de un sistema como el que se proponía, además de algunos temas sensibles cómo era el de la ocupación de plazas cuyos titulares hubieran solicitado licencias. "No parecía que estos asuntos detuvieran el proyecto, al contrario la relación con ellos era muy buena y podíamos haber llegado a un acuerdo".[66]

Una vez que es superado el problema mayor, el proyecto enfrentó circunstancias adversas. Primero, no se quiso que se sometiera a la aprobación de las cámaras puesto que se acaban de aprobar los "candados" en la XVII Asamblea del partido oficial, temiéndose que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho de que el partido endurecía sus requisitos de "promoción" y la administración los flexibilizaba. En las elecciones de 1997 para diputados federales el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara Baja, lo que también significó un importante obstáculo para que la iniciativa fuera enviada para su discusión y eventual aprobación. Finalmente llega a la Cámara un paquete de leyes de contenido financiero que se prestaron a una fuerte controversia, lo que desalentó el último intento para someter la del servicio civil a discusión.

Frente a ese panorama, los promotores del modelo, iniciaron algunos cambios por la vía administrativa, al igual que se habían hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido también encontraron obstáculos infranqueables. Son cambios

---

[65] Esteban Moctezuma en ese momento Senador lanza una iniciativa titulada: *Profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal* centralizada el 28 de abril de 1998. Dos semanas después el senador Moctezuma fue nombrado Secretario de Desarrollo Social, con lo que la iniciativa quedó sólo en eso. Véase Juan Pablo Guerrero, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Presentación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 21 de mayo de 1998, (mimeo), p.18.

[66] Ideas resultado de la entrevista mencionada.

importantes que quizá allanen el camino para el futuro.[87] Por medio de normas se trabajó durante el periodo comprendido entre 1997 y 1999, operando, por ejemplo, desde 1998 el seguro de separación que a la fecha ampara a 33,000 funcionarios. Los responsables de

[87] Estos cambios ocurrieron en los aspectos siguientes: a) Tabulador de Salarios. A partir de 1995 se diseña y pone en práctica un tabulador más flexible; rompía con la rigidez del anterior en el que a cada nivel jerárquico le correspondía un solo nivel salarial al asignar diversos niveles salariales para un mismo nivel jerárquico. Con ello se posibilita mejorar salarialmente sin que esto implique cambiar necesariamente a un nivel jerárquico superior. Para implantar este tabulador se requirió el adelgazamiento de las estructuras de las dependencias para que estuvieran en posibilidad de sufragar el costo de las nivelaciones. La USC expidió normas para la aplicación de estímulos, con lo que se contrarrestaba la práctica de otorgarlos discrecionalmente. b) Estímulos. Los estímulos se ligaron a productividad, eficiencia y calidad en el desempeño. A fin de evitar la discrecionalidad el monto superior no podía exceder a un 75% del valor hipotético que se obtuviera al otorgar el estímulo total permitido a los servidores públicos con derecho al mismo. Se avanzó en el registro automatizado de los estímulos, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados y en 1999, se redujo a un 65% el valor hipotético fijado. Respecto a la c) Integración de Percepciones se propuso que una proporción del estímulo autorizado para cada puesto a la compensación garantizada a fin de mantener constante el sueldo tabular y evitar repercusiones en el déficit actuarial del ISSSTE. Esto obligaba a que este monto de estímulos fuera sólo del 5% de las percepciones totales de los servidores públicos. Con ello se resolvió la diferencia existente en los montos de los estímulos para cada nivel jerárquico, quedando una sola curva salarial para toda la administración pública centralizada. Más tarde (1999) se llega a reducir a un 20% el monto de estímulos en relación con el sueldo. Este esfuerzo inscrito en las recomendaciones de la OCDE obliga a dar transparencia y modernizar el sistema de estímulos. d) Valuación de Puestos. En junio de 1999 la USC emitió la norma que establece el Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Federal para establecer una relación equitativa (objetiva) entre el valor del puesto y sus funciones. Esta emisión de la norma se acompañó de un proyecto para apoyar a las dependencias en el propósito de establecer un sistema de evaluación de desempeño que serviría para: otorgar el estímulo, el ascenso de nivel salarial y la detección de necesidades de capacitación. Se incluyeron guías de diferente grado de complejidad, desde la identificada como "Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias", hasta la que se conoce como "Evaluación de 360 grados". e) Capacitación. En junio de 1999 se presentó a las dependencias un proyecto de Norma que establece un esquema general de capacitación que incluye acciones sistémicas e integrales y que se vinculen con los objetivos de las instituciones. f) Separación. En 1998 la USC diseñó y puso en marcha el Fondo de Separación Individualizado que cumple un triple propósito: servir como mecanismo de ahorro, reconocer la antigüedad ante la posible separación y complementar la pensión del ISSSTE. La propuesta consiste en que el gobierno aporta un monto igual al que aporta el trabajador que va desde el 2 hasta el 10% del sueldo mensual. También elaboró un Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores de "Mando" de la Administración Pública Federal en el que se establece un sistema de compensación que incluye: sueldo, estímulo y prestaciones; el tabulador de sueldos se compone de siete grupos desde subsecretario de Estado hasta jefe de departamento; el sueldo lo componen dos conceptos: sueldo base y compensación garantizada la que se otorga de manera regular y se vincula al valor del puesto y al nivel salarial; se integra una tabla de grados de responsabilidad lo que permite una evaluación de desempeño que se refleje en un ascenso de nivel salarial, sin pasar a ocupar otra plaza. Hay ascensos de grado que es en el nivel horizontal, esto es, uno de mayor responsabilidad sin que necesariamente implique ascenso en la jerarquía ascendente. Puede haber ascenso de grupo, esto es, a un puesto de mayor jerarquía. Se incluye la posibilidad del estímulo que es otorgado de manera adicional y por lo tanto no forma parte del sueldo regular. Las prestaciones se clasifican en: de seguridad social, esto es, las que se dan de conformidad a la ley del ISSSTE y los seguros, que se dividen a su vez en: nuevo seguro institucional (de 40 a 108 meses de sueldo integral); seguro colectivo de retiro; seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado. Las prestaciones a su vez se dividen en: económicas que son el aguinaldo, la prima vacacional, pagos de defunción, primas quinquenales y ayuda para despensa. Las inherentes al puesto que son los apoyos que se otorgan para apoyar el cumplimiento de sus responsabilidades, como personal de apoyo, equipos de comunicación y gastos de representación. Y las de tiempo libre que se refieren a vacaciones con goce de sueldo.

la propuesta insisten en la necesidad de contar con una ley dado que los funcionarios que no quedan protegidos por la legislación laboral, no tienen derechos y éstos deben quedar consignados en un instrumento que exija obligatoriedad en su cumplimiento.[68]

Llama la atención que contar con un servicio civil de carrera sea, de nueva cuenta, un tema retomado por al menos tres de los candidatos que estuvieron en campaña para llegar a la presidencia. Cabe, entonces, la pregunta inicial del trabajo: ¿tiene alguna viabilidad política una oferta de esta naturaleza? A pesar de seguirse reconociendo la importancia de que en México se cuente con un sistema de servicio civil que permita superar lógicas construidas en un modelo de intercambios que en nada favoreció la profesionalización, en el contexto descrito en el cuerpo central del trabajo, que condiciones diferentes existen ahora de las de hace sólo seis años, para que esta oferta se convierta en un proyecto viable. La pregunta que cabe hacerse es si las condiciones que se han traducido en obstáculos podrán cambiar, lo que quiere decir que, por un lado, se tendría que reformar la legislación laboral si de lo que se trata, como en la propuesta del gobierno zedillista, es contar con una carrera de servicio civil que incorpore a los llamados trabajadores de base, para que efectivamente se pudieran preparar mejor y contribuir a profesionalizar la función pública. Y, por la otra, garantizar derechos a partir del establecimiento de "reglas formales" para los funcionarios llamados de confianza. Pero por el otro, y sin desconocer que fueron fundamentales las diferencias en la concepción del modelo de servicio civil, hoy día quizá esto resulte aún más complicado. Se tendría que acortar la distancia que separa las actuales concepciones del modelo, pero no sólo de servicio civil sino incluso del país al que se aspira. A partir de esta definición de fondo empezaría a diseñar políticas que busquen materializar decisiones producto de consensos, no sólo sociales sino, primero, resueltos dentro de los distintos grupos que integran la burocracia. Esto no es una tarea fácil y menos en momentos electorales en los que la búsqueda de voto puede obligar a los partidos y sus candidatos a plantear propuestas que -de antemano- se sabe tendrán pocas posibilidades de concretarse.

Para el candidato del PRI el tema de servicio civil no era una prioridad *per se*. Pero sí lo inscribió dentro de preocupaciones más sensibles como son las referidas a justicia, combate a la impunidad y corrupción. Reconoció abiertamente que el tema ha sido tratado desde hace décadas.

Por ello, apuntó:

"Mi propuesta no es dilatar el diseño, no regodearlo, tratando de hacer análisis recurrentes una vez más sobre este tema, sino echar a andar de una vez por todas algo que es fundamental para el avance del país. No sólo para el avance de la administración pública y de los trabajadores que laboran en el Gobierno Federal, sino para darle un mejor

[68] Idem.

servicio a la ciudadanía y para combatir por esta vía, entre otros, los problemas de corrupción que existen todavía, lamentablemente, en el país".[69]

El candidato, Gilberto Rincón Gallardo corroboró este compromiso:

"Democracia Social se compromete a impulsar la creación de un servicio público profesional que dote a los gobiernos de personal especializado y experimentado en diversas tareas públicas. La profesionalización de los funcionarios públicos que proponemos implica la creación de institutos de formación por áreas de especialización (por cada uno de los gabinetes de gobierno) a los que se integre por concurso de aptitudes y en los que los aspirantes obtengan una capacitación de excelencia equivalente a un postgrado, la cual les permita formar parte del servicio profesional de su especialidad y sea el punto de partida para una carrera cuyos mecanismos de promoción sean a través de la demostración de méritos y capacidades. En esta reforma administrativa integral tendrán un valor fundamental los principios éticos y de honestidad. Rechazaremos abierta y tajantemente cualquier práctica de corrupción que vulnere la acción administrativa y gubernamental. Lucharemos por erradicarlas y formar una nueva cultura de servicio basada en la trasparencia, la honestidad, la calidad, la eficiencia y el trato igualitario que sustenta un buen desempeño".[70]

Y añadió:

"Pero la corrupción no se combate con buena voluntad: para erradicarla es necesario transformar una institucionalidad permisiva que se ha sustentado sobre una idea patrimonial de lo público. Democracia Social impulsará reformas legales e institucionales que eleven los costos a aquellos que se corrompan, sean funcionarios públicos, jueces o policías, no sólo endureciendo la legislación que castigue esas prácticas, sino a través de la profesionalización del conjunto de los cuerpos del Estado, de manera que el servicio público sea una carrera digna, a la que se ingrese por méritos, que esté bien remunerada y que sea una fuente de seguridad profesional para aquellos que la ejerzan, de manera que el precio a pagar por corromperse sea demasiado alto como para correr el riesgo de hacerlo".[71]

En los documentos que consignan la plataforma electoral del Partido Democracia Social, también se recoge el tema al señalar:

---

[69] Fundación Colosio, A.C., Francisco Labastida, Reunión de Campaña sobre el tema *Servicio Civil de Carrera para Servir a la Gente*, México, Boca del Río Veracruz, enero 2000, s/p.
[70] Intervención del licenciado Gilberto Rincón Gallardo, candidato presidencial de la república por Democracia Social, Partido Político nacional, en el Foro sobre *Democracia Eficaz*, organizado por la Fundación Carlos Pereyra y celebrado en la ciudad de Zacatecas el jueves 24 de febrero de 2000, pp.3-4.
[71] Ibidem, p.4.

"Alentaremos la creación de un servicio público que permita la profesionalización de los servidores públicos y la eficiencia, eficacia y calidad de la acción gubernamental. Impulsaremos la necesaria profesionalización de las actividades administrativas mediante el reclutamiento, la designación, la promoción y, en su caso, la remoción de los funcionarios públicos mediante concursos de oposición y a través de escalafones basados en el mérito".[72]

Por su parte, la Plataforma Electoral de la Alianza por México que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas incluye la promesa de establecer un servicio civil de carrera. En el apartado titulado "Una administración pública eficiente y honesta" se señala:

"El buen ejercicio de mando de un gobierno democrático empieza por una administración que respete la ley, honesta, trasparente que periódicamente rinda cuentas al ciudadano, y que cuente con una organización con eficiencia y responsabilidad social. La administración pública de los últimos gobiernos, en algunas áreas fue penetrada por la corrupción y el enriquecimiento ilícito, con núcleos burocráticos que manipulan la ley, usan el patrimonio y los recursos públicos para perpetuar al partido de Estado. En el resto de los niveles burocráticos prolifera la complicidad y el amiguismo, entre otros vicios. Por eso es prioridad pugnar por una administración pública plenamente sometida a las normas y al derecho. Los artículos 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la propia Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, deben reformarse para limitar facultades excesivas del Poder Ejecutivo. Asimismo para dar continuidad al desarrollo integral a los recursos humanos debe establecer el Servicio Civil de Carrera".[73]

Con diferencias de método y alcances, tanto el PRI como al menos dos de la oposición recogieron el tema planteándolo -incluso- en términos parecidos, situación que sorprende por tratarse de ofertas políticas supuestamente muy diferenciadas. La importancia, entonces, no está en discusión. Lo que sí estará es su viabilidad y ésta estará dada en la medida en la que las propuestas de campaña se vayan materializando en acciones concretas de las que logren desprenderse definiciones de fondo, lo que resolvería al menos los conflictos interburocráticos. Así como superar la ambigüedad en materia de derecho laboral en la que han quedado atrapadas.

---

[72] Partido Democracia Social, *Nuestros Compromisos. Plataforma Electoral 2000-2006*, México, enero 200, p.52.

[73] *Plataforma Electoral del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Alianza por México 2000*, www.alianza-opositora.com.mx/ plataforma.1.htm, 9 de marzo 2000.

Conclusiones

Es evidente que un servicio de carrera no fue necesario durante la consolidación del régimen corporativo, incluso se puede decir que podía haber llegado a estorbar al impedir la consolidación de prácticas en el reclutamiento, selección, permanencia, ascenso y hasta separación de los funcionarios en la administración pública, al menos en el ámbito federal que es el que sirve de escenario para el análisis en este trabajo.

Resulta también claro que su ausencia ponía en evidencia fallas en la equidad del trabajo al servicio del Estado, sobre todo de aquellos, otra vez, no amparados por la legislación laboral, esto es, los funcionarios identificados como de confianza. Aun con los privilegios que fueron arropándolos, no puede pensarse en que se podían convertir en presión para establecer normas que les dieran carácter de obligatorias. Sin embargo, se volvieron temas delicados, por ejemplo, el retiro, pero también el reclutamiento. Se caminó -entonces- por la vía de la implantación de medidas administrativas, como son la integración de catálogos, descripciones de puesto o incluso la puesta en marcha de sistemas más completos, pero que operaron sólo en alguna dependencia particular. Contar con cuerpos profesionales pareció ser importante para el servicio exterior al que prácticamente todos los gobiernos le conceden atención. Los representantes del gobierno frente al exterior tenían que ser funcionarios de buen nivel, aunque este sistema haya sido violentado sistemáticamente por designaciones que escaparon a sus reglas.

Frente a un escenario en el que el modelo tanto económico como político se ve forzado a abrirse, pierden peso político organizaciones como la FSTSE, pero ganan terreno en la formulación de políticas cuerpos burocráticos identificados con formas y modelos "racionales" que entran en franco conflicto con otros grupos que defienden los canales tradicionales por medio de los cuales se había dado la negociación política. La legislación laboral y las instituciones creadas a su amparo, como el ISSSTE, empiezan a perder viabilidad, entre otras causas, porque estuvieron montadas en un modelo de Estado que tenía o se allegaba recursos para satisfacer demandas y derechos, sin considerar que podían llegar a ser escasos.

Abrir el modelo significó la alternancia en el poder lo que, sin duda, ha alterado los equilibrios construidos en un sistema de partido dominante en el que el propio partido y su burocracia sirvieron de canales para la incorporación de cuadros y su necesaria movilidad. Cuando este escenario cambia se replantea la necesidad de un servicio de carrera para la función pública.

Se empiezan a dar pasos concretos en la búsqueda de la instauración de un sistema con reglas claras y aceptadas por los distintos actores involucrados, pero estas propuestas enfrentan, por un lado el conflicto de grupos que sostienen modelos no sólo distintos, sino encontrados y, por el otro, diferencias personales que contribuyen de manera más

importante de lo que se supone, a la aprobación de proyectos de factura gubernamental pero de impacto social innegable.

Ante la imposibilidad de concretar estas iniciativas, se acude a medidas de carácter administrativo que van gradualmente modificando prácticas, pero que no logran ser cabalmente aceptadas, entre otras razones, porque carecen de la obligatoriedad que impone una norma con carácter de ley.

La manera gradual en la que se han ido poniendo en marcha estas medidas se antoja -hasta ahora- el único camino posible, junto con la incorporación de mecanismos que vayan profesionalizando cuerpos especializados, como ha venido ocurriendo en los últimos años. Retomar el tema por parte de algunos contendientes en la carrera presidencial resulta si no sorpresivo, porque esto ya ha ocurrido, al menos provocativo en la medida que la puesta en marcha de un servicio civil de carrera, implica modificar condiciones de fondo en temas sensibles como es la materia laboral. ¿Tendrán alguna viabilidad estas posturas o volverán a quedar en promesas de campaña?

RAP 110, enero-abril de 2004

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS*

Alejandro Carrillo Castro
Gildardo Héctor Campero Cárdenas

***"Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella* trabajan"**
(Comisión de Administración Pública.
Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1965).

LOS ORÍGENES

- **El Retorno a los Clásicos**

El tema que nos ocupa, "Formación y Reforma Administrativa", se inscribe dentro del largo camino que se inicia a partir de la antigua *polis* griega, cuando las expresiones "reforma del Estado", "buen gobierno", "prevalencia de las leyes", "interés público", "administración pública" y "buena administración", ya estaban en uso. También, desde entonces, "el pueblo quería informarse", y se juzgaba conveniente para la democracia, -como uno de sus rasgos habituales- "hacer rendir cuentas de su administración" a quienes desempeñaban los cargos públicos. Para cumplir con esos deberes, y realizar las reformas, podían escoger instituciones de otras repúblicas que más convinieran al gobierno, elegidas previa reflexión, experiencia y perfección conveniente (Herodoto. *Los Nueve Libros de la Historia;* Platón. *La República, Las Leyes, El Político;* Aristóteles. *La Política;* Cicerón. *Tratado de la República;*. de Coulanges. *La Ciudad Antigua).*

Asimismo, en esa época surgió la necesidad de la formación de los hombres de Estado, de los dirigentes de la vida pública; de educar para llegar a ser un buen gobernante y prestar los servicios públicos. Por consiguiente, sólo los más instruidos y experimentados en la ciencia de gobernar deberían de aceptar el mando, reuniendo las cualidades del estratega, del buen dirigente de la economía, siempre en estrecha relación con la política, y del buen administrador de la *polis,* con ayuda de la jurisprudencia y del arte de hablar. Conocimientos que, a su vez, deberían estar unidos a las virtudes cívicas y al ideal de la

---

* Ponencia presentada en el VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Ciudad de Panamá, Panamá, 28-31 de octubre de 2003

legalidad como la más alta virtud del ciudadano. Enseguida, tomando en cuenta la capacidad, el carácter y la conducta, y después de las pruebas suficientes, se haría la elección de quienes fueran considerados más a propósito y dignos de tener un puesto. De este modo iría bien la administración pública, por cuanto estaría siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo, al dejar la ciencia o el arte de organizar y gobernar a quienes se dedicaran exclusivamente a aquélla. (Jaeger. *Paideia;* Jenofonte, "Recuerdos de Sócrates"; Platón, *La República, Las Leyes, El Político;* Aristóteles, *La Política;* Cicerón. *Tratado de la República*).

- El Comienzo en México

En México, desde el inicio de su vida independiente fue obligación de cada ministro, conforme al *Reglamento Provisional de Gobierno* de 1821 (Regencia del Imperio) "Proponer las **reformas y mejoras** que [creyese] conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás... lo que [pudiera] convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración". Asimismo, la **aptitud e idoneidad** serían los criterios para llenar las vacantes del personal; con base en la **suficiencia y el talento** se daría a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud; y se debería **cuidar el cumplimiento** exacto y escrupuloso de **sus obligaciones**, adelantándose desde entonces los fundamentos de un servicio profesional de carrera y de la rendición de cuentas, ya prescrita a los Secretarios del despacho por la *Constitución Política de Cádiz* "para el buen gobierno y la recta administración del Estado" (Cortes de Cádiz, 1812) .

En otro momento relevante de nuestra historia, el Gabinete del Presidente Benito Juárez decidió, en el año de 1861, coronar lo conquistado en los terrenos político y social con la "**revolución de la administración pública**", la "**reforma administrativa**", para que aquello diera fruto. Previsión, organización, orden, método, economía, moralidad y una administración de justicia que hiciera efectiva las leyes, fueron sus principios rectores.

REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Ya en el siglo XX, con la participación activa del Estado en la vida económica y social, se crearon comisiones de eficiencia interna (1935, 1939) e Intersecretarial (1943) para el "mejoramiento de la organización de la Administración Pública", a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos (Carrillo, 1980).

Después, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 se extiende por tres lustros un programa de reforma administrativa integral para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de

organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental" (Secretaría de la Presidencia/Comisión de Administración Pública. 1965).

En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana,* preparado por la CAP ese mismo año, se reconoce que en México no existía un órgano central dentro del gobierno, a manera del servicio civil, que marcara los lineamientos generales conforme a los cuales se llevara a cabo la política de administración de personal. Además, se hacía necesario contar con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con sistemas y métodos modernos, para contar con una administración pública eficiente y de alta probidad. Para tal propósito, se hacian necesarias la capacitación dentro de la función pública y por parte de los institutos, universidades, escuelas y centros de enseñanza superior que, con la ayuda del Estado, se ocuparían en formar personal altamente especializado. También se hacía necesario preparar y capacitar ejecutivos, directores y mandos medios de alta calidad, mediante seminarios y mesas redondas, lo cual resultaría sumamente útil en la formulación y realización de cualquier reforma administrativa.

REFORMA GERENCIAL DEL SECTOR PÚBLICO

Al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de 'racionalismo económico' y la gerencia de la empresa privada. Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyen el contenido de la **"Nueva Gerencia Pública"** y la **"Reinvención del Gobierno"**, cuyo objeto ha sido *reducir su tamaño*, imponerle *una disciplina e incentivos tipo mercado*, *aminorar los costos* y *mejorar su desempeño*. Para esto último, es necesario ***"dejar que** los gerentes públicos **gerencien"*** al otorgarles mayor flexibilidad y devolución de autoridad y, a la vez, ***"hacer que** los gerentes públicos **gerencien"***, al asegurar su rendición de cuentas. Reformas administrativas que eventualmente tienen éxito, o muchas veces la retórica tiende a rebasar la práctica (Barzelay, 2001; Echebarría y Mendoza, 1999; Kettl, 2001; Polidano, 1999; Mascarenhas, 1993; OECD, 1997).

Dentro de esa orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -a la cual México se integró en 1994- han implementado una serie de reformas a la administración pública, las cuales en términos generales pueden agruparse en dos gene raciones, a saber: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos. La idea de que el gobierno debería *'hacer más con menos'*, en un contexto presupuestario estrecho, guió el primer movimiento de este tipo de reformas, que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países.

La segunda ola de reformas, ha tenido por objeto un *'mejor gobierno'*. Esto es, principalmente, mejorar la prestación de servicios, una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia (Asian Development Bank, 2000).

De igual manera, a partir de 1990, organismos internacionales (The World Bank; United Nations; OECD), enfatizan el tema de "gobernanza" (*governance*), y a México se le recomienda (Giugale, 2000), complementar su reforma estructural con acciones que eleven los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Un Gobierno con eficiencia, y procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia.

En esa circunstancia se inscribe la reforma administrativa en México de las últimas dos décadas. A partir de 1982, el cambio estructural llevaría a "transitar por el periodo más severo de ajuste económico". La meta era "un Estado más fuerte, [pero] no necesariamente más grande". El tamaño de la Administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció de 1155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988. La reforma adoptó el nombre de **Simplificación Administrativa**, para reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. Mediante un servicio civil de carrera se pretendía mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal, y fomentar su vocación de servicio. Era necesario **"promover la capacitación permanente del personal federal"**, y coadyuvar a la de los estados y municipios (Poder Ejecutivo Federal. 1983).

Con la estrategia de **"Modernización del Estado"** en el periodo gubernamental 1989-1994 (Poder Ejecutivo Federal, 1989) se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica. Prioritario fue el estricto desempeño de la Administración Pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Además de medidas de buena gobernanza, como claridad y transparencia en las funciones públicas; información a la ciudadanía; mecanismos de voz para la sociedad; fortalecer el pacto federal; y desregular para alentar la actividad privada. La modernización de las empresas públicas, reducidas a 219, implicó sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad. Se exigió de **"empresarios públicos" altamente calificados** y la **"profesionalización de los servidores públicos"**, en todos los niveles. (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990).

En 1995 inicia el último periodo presidencial (1995-2000) previo al actual cambio de partido en el poder. Se anuncia la **"reforma del gobierno y (la) modernización de la administración pública"** (Poder Ejecutivo Federal, 1995) para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y

profesionalización de la función pública; y combatir la corrupción e impunidad. Con tal propósito se formuló el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* con acciones de: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. Con respecto a la capacitación de lo servidores públicos, el Diagnóstico General del PROMAP afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral. Por consiguiente, dentro del servicio civil que se instaurase, se fortaleceria la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas, capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos.

SITUACIÓN ACTUAL: INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL

"Cuando se presenta un cuadro generalizado de ineficiencia, burocratismo, exceso de regulación y trámites en la Administración Pública, lo que se pone a la orden del día es un esfuerzo sistemático y a fondo de innovación gubernamental que requiere de la participación decidida de la sociedad" (Carrillo, 2002).

En consecuencia, hoy se implementa una "**Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental**" en el marco del "**Sistema Nacional de Planeación Participativa**", el cual comprende los macro procesos de: 1. **Planeación estratégica**; 2. **Seguimiento y control**; y 3. **Mejoramiento organizacional.** El **Sistema Nacional de Indicadores** proporciona los elementos para analizar las estructuras y los procesos de la Administración Pública, e implantar un **proceso de mejoramiento continuo**. (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

Por consiguiente, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* señala la necesidad de medidas de "**buen gobierno**". Unas correspondan a las "**normas básicas de acción gubernamental**" (gobernanza): 1. Apego a la legalidad; 2. Gobernabilidad democrática; 3. Federalismo; 4. Transparencia; y 5. Rendición de cuentas. Otras medidas se refieren a un **modelo de innovación y calidad** para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros "más emprendedores", mediante cambios en "la mejora y optimización de lo bien hecho" y que "generan valor agregado" a la sociedad, además de "un cambio profundo de cultura" Se necesita "un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados apegados a la **ética**". (Poder Ejecutivo Federal, 2001; SECODAM, 2001; Presidencia de la República, 2001). Medidas todas ellas que conforman lo que podemos calificar como un "**Enfoque de Gobernanza, apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas, para la Reforma Administrativa**" (ver conceptos similares de Bourgault, 2002; y Poulin, 2002).

Tipos de Reformas según el "Enfoque de Gobernanza, apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas, para la Reforma Administrativa"

El primer tipo de reformas, relativo a los principios de **gobernanza** (transparencia de la gestión, combate a la corrupción; participación social, perfeccionamiento y desregulación normativa; y coordinación con los gobiernos locales). *El segundo*, de **gerencia pública**, se ocupa de la innovación y la calidad gubernamental, incluyendo: A. políticas de gobierno, planeación estratégica, convenios de desempeño y administración por proyectos. B. medidas de reorganización administrativa, descentralización, desconcentración y coordinación; C. reingeniería de procesos, mejora continua y certificación de calidad, simplificación administrativa y sistemas de atención al público; D. gobierno digital o electrónico (atención ciudadana, "Compranet" y "Tramitanet"); E. austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros. F. sustitución de controles rígidos por la facultación (*"empowerment"*) y la autonomía. *El Tercero*, acciones de **ética en el servicio público**, que incluyen el sentido de responsabilidad social, los códigos de conducta y la prevención de actos de corrupción (Presidencia de la República, 2002).

Para conducir e instrumentar esas reformas, intervienen: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) recientemente establecida por Decreto de Ley del Congreso de la Unión de abril de 2003, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

FORMACIÓN PROFESIONAL

Conforme a la actual **Estrategia para la Innovación y Calidad Gubernamental**, el "buen gobierno" tiene como principal meta crear los sistemas y condiciones que permitan 'atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público'. Se busca **profesionalizar** la tarea de los Servidores Públicos, para que los recursos humanos de la Administración Pública Federal impulsen el cambio "hacia un Gobierno de calidad", a través de la formación que imprima a su gestión un enfoque de "innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos" (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001).

Acciones de Profesionalización en la Administración Pública Federal

Con tal orientación, además de intervenciones en áreas sustantivas o sectoriales, se han previsto, y realizan las siguientes acciones, mediante cursos, talleres, diplomados, especialidades y maestrías: **1.** En el área de ***gobernanza:*** transparencia, información ciudadana, y combate a la corrupción. **2.** En el área de ***gerencia pública***: A. introducción a la administración pública; B. planeación estratégica, planeación, programación y presupuestación, construcción de indicadores, diseño y administración de proyectos; C. normatividad, nuevo enfoque de control interno, auditoría, contraloría social; quejas e inconformidades del público, y capacitación a usuarios en normatividad

jurídica aplicable y simplificada; D. disposiciones legales en materia de recursos materiales, obra pública, patrimonio inmobiliario y bienes muebles; adquisiciones; E. desarrollo organizacional; simplificación administrativa; reingeniería y mejora de procesos y servicios públicos; calidad total; normas de calidad (ISO 9000/2000), atención ciudadana; y medición del grado de satisfacción al usuario; F. tecnología de informática; G. trabajo en equipo. **3.** En el área de ***ética en el servicio público***: A. ética y valores profesionales y personales; B. códigos de ética y de conducta; C. derechos humanos; D. cultura enfocada al usuario; E. actitudes de mejora y servicio público de clase mundial.

Esas tareas se realizan a través de un sistema institucional de formación de servidores públicos organizado de manera descentralizada. A partir de las líneas de política del *Plan Nacional de Desarrollo,* de los *Programas Sectoriales* y de la nueva Secretaría de la Función Pública que dirige el **Sistema Profesional de Carrera**, en particular el **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades**, cada una de las dependencias de la Administración Pública opera lo propio, al planificar y ejecutar sus respectivos programas de desarrollo de personal. Ello se efectúa a través de sus centros, institutos, academias y unidades de recursos humanos, y por medio de universidades u otras instituciones de educación superior, como el INAP. Este último, se fundó hace casi medio siglo como organismo independiente para la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país, y sugerir medidas que mejoren la Administración Pública. Ha capacitado a más de 45 mil funcionarios desde su creación y forma cuadros para profesionalizar el servicio público en los ámbitos federal y local, mediante maestrías, licenciatura, especializaciones, diplomados, talleres, seminarios, mesas redondas y conferencias, además de las acciones que desarrolla la red de Institutos Estatales de Administración Pública en las entidades federativas.

Actividades de Desarrollo y Formación Permanente en el INAP

Entre otros temas del área de **Gobernanza** están los de Transparencia y Combate a la Corrupción; Rendición de Cuentas; Acceso a la Información Gubernamental; Participación de las Mujeres en la Administración Pública y en la Política; Los Partidos Políticos y la Administración Pública; Administración Pública y Federalismo; Gobierno y Administración Estatal y Municipal; Administración y Prácticas Parlamentarias; Administración y Partidos Políticos; Función Pública y Derechos Humanos; Gobernabilidad, Desarrollo Político y Transición en México. En el área de **Gerencia Pública**: Servicio Profesional de Carrera; Procesos de Innovación y Calidad Gubernamental; Estrategias de Calidad en el Sector Público; Perfeccionamiento de las Estrategias Gerenciales; Evaluación de la Gestión Gubernamental; Alta Dirección en Informática Gubernamental; Administración y Mejora Continua; Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. En relación con la **Ética en el Servicio Público**: Liderazgo Organizativo y Ética Pública; Deontología de los Servidores Públicos; Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TAREAS Y RETOS DEL NUEVO MILENIO

- **La Nueva Circunstancia Global y el Papel de los INAP's**

Preparar a los administradores públicos para que funcionen en un mundo que cambia con rapidez (Rosenbaum, 2001), constituye un quehacer fundamental del servicio profesional de carrera y un desafío para los institutos nacionales de administración pública. Estos últimos deben adecuarse, o transformarse, si desean jugar un papel relevante en las tareas para fortalecer la capacidad del gobierno, mejorar la gobernanza y asegurar la prestación de servicios públicos eficientes y de alta calidad, transmitiendo las habilidades requeridas para el desempeño exitoso de los funcionarios públicos en el nuevo milenio.

En ese contexto es pertinente advertir que para muchos institutos nacionales de administración pública el principal reto que afrontan es cómo adaptarse a los nuevos requerimientos de reforma traídos por la globalización respecto a la gobernanza, por cuanto marginarse a ese proceso pone en peligro su supervivencia (Nzouankeu, 2001).

- **De la Imitación a la Innovación**

Como hemos apuntado, las reformas del sector público han sido iniciadas desde el exterior, como parte de las políticas de liberalización económica y retirar actividades del Estado a favor del sector privado. Tales esquemas sobreponen principios y mecanismos que no reflejan las realidades socioculturales locales (Nzouankeu, 2001). Cabe señalar, que las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile sin fin; a poco de haberse anunciado, ofreciendo toda clase de promesas, se presenta otra nueva (Nye, 1997).

Los rasgos comunes del patrón dominante de reforma se toman del modelo de mercado, inspirados en las llamadas "mejores prácticas" del sector privado aplicadas a las organizaciones gubernamentales cuyo fin es el interés público, resultando de limitada utilidad (Savoie, 2000; Frederickson, 1999). El reduccionismo gerencialista no toma en consideración, señalan con toda propiedad Osborne y Plastrik (1998), que la teoría y las herramientas de la gerencia de negocios son de poca ayuda y resultan insuficientes en la transformación del gobierno, por cuanto el cambio en las organizaciones públicas demanda mayor esfuerzo político, pues habitan en un medio político y los negocios privados están insertos en una economía de mercado. Asimismo, la literatura gerencial se enfoca principalmente al cambio de la "*organización*", no de los grandes sistemas objeto del sector público (sistemas federal-estatal-municipal, educativos, de salud, regulatorios, de personal, presupuestarios, entre otros).

En ese orden de ideas Les Metcalfe, del Instituto Europeo de Administración Pública, señala que los conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas para resolver

problemas del sector privado, en una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica, no pueden extrapolarse sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la gestión pública. La reforma ha sido la imitación de métodos triviales de la administración de empresas para mejorar las capacidades *"microinstitucionales"*. Ahora el desafío es la innovación desarrollando capacidades *"macroorganizativas"* que respondan a las necesidades propias del Estado y al cambio en el plano interinstitucional, manejando un complejo de relaciones interorganizativas que comprenden gobiernos, organizaciones no lucrativas y empresas privadas (Metcalfe, 1999). En consecuencia, la eficacia interna de las dependencias y entidades públicas no es suficiente para el éxito; el gerente público de hoy también debe ser un innovador (Cohen y Eimicke, 1998).

Asimismo, no debemos confundir "innovación" con aplicación de modas o inventos gerenciales. Error que lleva a serias equivocaciones en la 'reforma de la administración pública' al emular las "mejores practicas internacionales", suponiendo que aplicar una aparente fórmula sencilla puede salvar la brecha entre países ricos respecto al desempeño del gobierno y la prestación de servicios públicos (Blunt). Por lo tanto, aun cuando esos modelos puedan emplearse como punto de comparación ("benchmark"), existe el peligro de convertirse en un fin en sí mismos, copiados a expensas de la cultura y los valores locales. Aún más, no puede asumirse que las prácticas gerenciales de los países altamente industrializados sean mejores. Por el contrario, las naciones de menor desarrollo económico deben aprender de sus propias innovaciones e historias de éxito dentro de su propio contexto (INTERMAN, 1995).

- **Gobernanza y Formación de Funcionarios para el Nuevo Milenio**

La eficacia de los sistemas de gobernanza y administración pública juegan un papel crítico en la implementación de los valores del nuevo paradigma del desarrollo expuesto en la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas, que proporciona una visión para el mundo del siglo XXI e incluye entre sus objetivos clave *"la buena gestión de los asuntos públicos"* (United Nations, May 2002).

Ahora bien, para ello se requiere fortalecer y mejorar la capacidad institucional y humana del sector público, que incluye las siguientes capacidades: a) formulación de políticas; b) administrativa-gerencial; c) financiera; d) desarrollo de recursos humanos; y e) tecnológica y de innovación. Al igual que la descentralización hacia los gobiernos locales y mecanismos que asocien a los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas (United Nations, May 2002; August 2002).

En el marco de la *Declaración del Milenio*, los altos funcionarios del gobierno y los cuadros directivos de la administración pública deben estar políticamente motivados, dotados de competencia técnica y destreza en la construcción de consensos y acuerdos. Requieren técnicas gerenciales para traducir la visión en estrategias, programas y actividades;

mejorar las habilidades de liderazgo en un contexto internacional altamente complejo y volátil; y el aprendizaje continuo por cuanto las habilidades tradicionales se tornan obsoletas en un entorno turbulento. De igual forma, se requiere: a) expertismo en todos los niveles políticos y de alta dirección, para reemplazar el conocimiento tecnocrático por un enfoque más interdisciplinario en la formulación de las políticas públicas; b) información sobre calidad, herramientas para resolver problemas, y destreza en el manejo de procesos grupales; c) conocer los cambios constantes en tecnologías de información y comunicación; d) desarrollar habilidades de negociación y mediación en un mundo interdependiente; e) entrenamiento para adoptar una cultura de aprendizaje y verse como activos agentes de cambio; y f) internalizar los valores de la ética del servicio civil (United Nations, August 2002).

También se ha recomendado en el desarrollo de la capacidad de gobernar, la *"reflexión normativa"*, observando entre otros principios los siguientes: a) ser reflexivos, creativos e innovadores; b) pensar en términos históricos; c) enfatizar los futuribles y el largo plazo; d) prepararse para las crisis y complejidades; e) reconocer los aspectos legales; f) el razonamiento moral y axiológico; y g) el afán y la capacidad de aprendizaje (Dror, 1996).

Asimismo, los retos de la globalización implican disponer de funcionarios idóneos por la fuerte correlación entre un sector público eficaz y la competitividad económica. La dinámica de la globalización introduce esa dimensión en los niveles del gobierno central, municipal y local, y en los organismos regionales. Esto hace ineludible incluir en la formación de funcionarios un saber internacional e intercultural, para diseñar estrategias que defiendan los intereses nacionales, y estar al "acecho" de los cambios internacionales a fin de modificar procesos administrativos y funcionales. (Sabourin, 2002).

Responder a esa circunstancia, al igual que a la rápida evolución de los conocimientos y aptitudes necesarios en el actuar y la reforma de la administración pública, hacen necesario adoptar un enfoque teórico-práctico que promueva una cultura de aprendizaje permanente, además de desarrollar instituciones nacionales de formación de alta calidad (Naciones Unidas, 2003).

CONCLUSIÓN

Hemos hecho un muy somero repaso de la Antigua *polis* en la Grecia clásica para encontrar que las "innovaciones" hoy promovidas con las expresiones "reforma del Estado, buen gobierno, buena administración pública, prevalencia de la ley, derecho a la información y rendición de cuentas" eran consideradas ya como mejores prácticas, escogidas en ocasiones de otras repúblicas cuando así conviniera, previa reflexión, experiencia y perfección.

Asimismo, en esa época era necesario educarse en la ciencia o el arte de gobernar y organizar para llegar a ejercer el mando y prestar los servicios públicos. Enseguida, se hacía la elección de aquellos considerados más a propósito y dignos de tener un cargo, de manera que la administración pública marchara bien, siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo.

En México, a partir de la conformación de su primer gobierno al inicio de su vida independiente, se manifestó la voluntad por introducir "reformas y mejoras" en todos los ramos de la administración pública, seguidas en otros momentos de su historia con propuestas de revolución (para coronar lo conquistado en lo político y social), de reestructuración y reorganización administrativas. Durante los gobiernos más recientes se le ha calificado como simplificación, modernización, desarrollo administrativo y buena gobernanza, de corte gerencialista e inducidos en ocasiones desde el exterior. Hoy a la reforma, siguiendo esos "paradigmas", se le denomina "innovación y calidad" para un buen gobierno de clase mundial enfocado a los clientes.

Cabe hacer un llamado de atención con respecto al aprendizaje indiscriminado de "experiencias exitosas" de otras realidades, por cuanto sobreponen modas, principios y mecanismos de gerencia privada que no reflejan las necesidades, los valores ni las realidades socioculturales locales. Por lo tanto, se hace necesario pasar de la imitación a la auténtica innovación en la 'reforma de la administración pública', y dejar de emular las llamadas "mejores practicas internacionales". La teoría y las herramientas de la gerencia de negocios, inserta en una economía de mercado, son insuficientes en el macro entorno societal del Estado, del gobierno y su administración. Como sostuviera Bielsa -en el primer tercio del siglo pasado- el Estado no puede ser administrado con el sentido utilitario de una empresa privada, sino conforme al *"criterio jurídico"*, al *"sentido político"*, y a la "moral administrativa" que constituyen su *substratum*. Y en cuanto a las perturbadoras y bruscas reformas e innovaciones, efecto de la información 'libresca', la cuestión está 'en conservar lo bueno' e 'innovar lo rutinario y arbitrario'.

Convenimos también -con Bielsa- en que "una Administración Pública no es inepta porque sea pública, sino en el caso de que quienes la dirigen no tengan idoneidad técnica y moral". En nuestro caso, desde el primer Reglamento de Gobierno de 1821 se había reconocido que la "aptitud e idoneidad", la "suficiencia y el talento", serían los criterios para llenar las vacantes del personal, dando a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud. Hoy también estamos convencidos que "Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan", tal como fue establecido por la Comisión de Administración Pública en el siglo pasado. Después de un largo intento, esa tarea está ahora a cargo de la nueva Secretaría de la Función Pública que se ocupa del Sistema Profesional de Carrera, y en particular de la capacitación y certificación de capacidades para los cuadros superiores y mandos medios de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, coincidimos con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en que la eficacia de los sistemas de gobernanza y gobierno juegan un papel crítico en la implementación del nuevo paradigma holístico del desarrollo, siendo para ello clave "la buena gestión de los asuntos públicos" y para esto se hace necesario fortalecer la capacidad humana del sector público, reemplazando las habilidades tradicionales .por otras acordes con la dinámica que introducen las siempre crecientes y cambiantes necesidades de una población cada vez más participativa y demandante, además de las propias de la globalización que requiere de un "saber internacional" para responder de la mejor forma a los intereses nacionales. Estas tareas constituyen un reto importante para los institutos y escuelas de administración pública, que deben adaptarse o reinventarse en forma creativa e innovadora para la misión estratégica de formar administradores públicos que se desempeñen como agentes de cambio en un mundo que se transforma con rapidez. En esto ha puesto todo su empeño el Instituto Nacional de Administración Pública de México.

BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. *Moral, a Nicómaco.* México. Espasa-Calpe Mexicana. 1986.

——— *Política.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 70. 1998.

Azcárate, Patricio (Traductor) Nota a pie de página en Aristóteles. *Moral, a Nicómaco.* México. Espasa Calpe Mexicana. 1986.

Asian Development Bank. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World.* http://www.adb.org/Documents/Manuals/

Barzelay, Michael. *The New Public Management* Berkeley. University of California Press. 2001.

Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración.* Buenos Aires, Roque de Palma Editor.1955.

Blunt, Peter. *Public Administration Reform and Management Innovation for Developing Countries.*

Bourgault, Jacques. " Le management public en appui a la gouvernance". En: Didacthèque Internationale en Management Public. *Enseigner le Management Public. Experiences Internationales.* Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. *Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.* México. 2002.

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971).* México. Miguel Ángel Porrúa. 1980.

——— *El Futuro del INAP.* México, s. e. 2002.

Cicerón. *Tratado de la República.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 234. 1997.

——— *Tratado de las Leyes.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 234. 1997.

Cohen, Steven y Eimicke, William. *Tools for Innovators.* San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1998.

Cortes de Cádiz. *Constitución Política de la Monarquía Española.* Imprenta Real. 1812. De Coulanges, Fustel. *La Ciudad Antigua.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 181. 2000.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. "La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público". En Losada i Marrodán, Carlos (Editor). *¿De Burócratas a Gerentes?.* Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.1999.

Frederickson, H. George. Introduction. *Public Management Reform and Innovation Research, Theory, and Application.* Tuscaloosa, Alabama. The University of Alabama Press. 1999.

Giugale, Marcelo M. *A Comprehensive Development Agenda for The New Era.* Washington, D. C. The World Bank. 2000.

Gómez, Henry y Dávila, Carlos. *Management Innovation in the Developing World.* Geneve. INTERMAN (International Management development network). 1995.

Herodoto. *Los Nueve Libros de la Historia.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 176. 1986.

Jaeger, Werner. *Paideia.* México. Fondo de Cultura Económica. 2000.

Jenofonte. *Apología de Sócrates.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 245. 2000.

Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution.* Washington, D. C. Brookings Institution Press. 2000.

——— *The Transformation of Governance.* Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2002.

Mascarenhas, R.C. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand". En American Society for Public Administration. *Public Administration Review.* Washington, D. C. July/ August. 1993, Vol. 53, No. 4.

Metcalfe, Les. "La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación. En: Losada i Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes?.*Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

Naciones Unidas. *Estrategias para dotar al Sector Público de Funcionarios muy Competentes* Nueva York. Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública. Febrero de 2003.

Nzouanke, Jacques Marie. New Role, Status and Organization of Training Institutes of Public Administration in Africa. En: *Africa Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives.* New York. United Nations. African Training and Research Centre in Administration and Development. 2001.

Nye, Joseph S. Introduction. *Why People Don't Trust Government.* Cambridge MA. Harvard University Press. 1997. En Savoie, Donald J. Introducing the Topic. En Peters, Guy B. Y Savoie, Donald J. *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service.* Montreal. Canadian Centre for Management Development. 2000.

OECD. *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries.* 1995.
——— *In Search of Results. Performance Management Practices.* Paris. OECD.PUMA. 1997.
Ortega y Gasset, José. *El Tema de Nuestro Tiempo.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". 1985
Osborne, David y Plastrik, Peter. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government.* New York. Plume Books. 1998.
Platón. *La República.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS..." No. 13..1998.
——— *Las Leyes.* Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 139. 1991.
——— La Política. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 139. 1991,
Polidano, Charles. *The New Public Management in Developing Countries.* Manchester Public Policy and Management Working Paper no. 13. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. 1999.
Poulin, Yves. "Une expérience de formation-action au diagnostic institutionnel". En: Didactheque Internationale en Management Public. *Enseigner le Management Public. Experiences Internationales.* Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.
Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.* México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.
——— *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.* México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1989.
——— *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995.
——— *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México. Presidencia de la República. 2001. http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/
——— *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.* México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1996.
Presidencia de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.* México. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. 2002.
——— *Actas. Comisión de Administración Pública. 1965-1970. Acta Número 1.* México. Dirección General de Estudios Administrativos. s/f.
Regencia del Imperio. *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho.* México. 1821
Rosenbaum, Allan. Preparing Public Administrators to Function in a Rapidly Changing World. En: *African Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives.* New York. United Nations. African Training Research Centre in Administration for Development. 2001.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Simplificación Administrativa.* México. *1984.*
——— *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.* México. 1990

SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México. 2001.

The World Bank. *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience.* Washington, D. C. The World Bank. Policy and Research Series 18. 1991.

——— *Governance and Development.* 1992.

——— *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa.* 1993.

UNDP. *Reconceptualizing Governance. Discussion Paper 2.* UNDP. Management Development and Governance Division. 1997.

United Nations. *The Critical Role of Public Administration and Good Governance in Implementing the United Nations Millennium Declaration: Institutional capacity development.* Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration. Mayo de 2002.

——— *The Role of Public Administration the implementation of the United Nations Millennium Declaration.* Economic and Social Council. General Assembly. Agosto de 2002.

FINANZAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 81, septiembre-diciembre de 1991

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y SUS POSIBLES RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

Guillermo Ortiz

Considero conveniente y oportuno referirme a la intermediación financiera. Las tendencias que se observan en nuestro tiempo, que apuntan a la globalización de los sistemas y la integración de los servicios, han planteado a las autoridades financieras de México la necesidad de avanzar en cuanto a la estructura y operación de nuestras instituciones y del conjunto en que se integran.

Los sistemas financieros mexicano y de sus vecinos del Norte, se han comprometido en profundos procesos de transformación. El sistema financiero de Estados Unidos es objeto actualmente de una cuidadosa revisión de acuerdo con la propuesta del Tesoro de ese país. Por su parte, en el Canadá también han surgido iniciativas de reformas al marco normativo que rige su sistema financiero.

La situación actual resulta, por lo tanto, de particular trascendencia y complejidad. Trascendencia, ya que se encuentran en vías de consolidación o de cambio las directrices principales de la estructura financiera de los países de América del Norte. Complejidad, por la dificultad inherente a la tarea de esbozar la complementaridad de sistemas financieros en distintas etapas, y en un contexto en que se cuenta con algunas propuestas generales, aún no aprobadas por los congresos respectivos. Sin embargo, cabe resaltar la convergencia fundamental que existe entre los cambios ya vigentes en el sistema financiero mexicano, las propuestas planteadas por el Tesoro de Estados Unidos y las que se orientan en similar sentido respecto a las estructuras financieras canadienses.

México ha llevado a cabo un profundo proceso de ajuste económico. En el aspecto coyuntural se ha mantenido un programa de estabilización económica que ha permitido sostener el crecimiento y reducir la inflación. Ello como consecuencia de un ajuste sin precedente en las finanzas públicas y gracias a la congruencia macroeconómica lograda mediante la coordinación de las políticas monetaria, financiera y cambiaria, en un marco de concertación sectorial. En el ámbito estructural se ha avanzado en varios frentes, con el propósito de modernizar la economía y apoyar la estrategia de largo plazo, con base en una mayor eficiencia y productividad.

El cambio estructural abarca aspectos fundamentales de la economía del país. El primero es la apertura económica, que impulsa la productividad y el empleo de las industrias exportadoras, al mismo tiempo que contribuye a consolidar la estabilización económica, impedir la escasez de productos y establecer precios internos apegados a los niveles

internacionales. El segundo aspecto está relacionado con la desincorporación de empresas no estratégicas; ello con el propósito de destinar a la atención de objetivos prioritarios recursos que habían estado inmovilizados. El tercer aspecto es la reforma fiscal, que ha consolidado el cambio estructural mediante la equidad y la eficiencia impositiva, al ampliar la base gravable y disminuir las tasas impositivas hasta niveles comparables con parámetros internacionales. El cuarto aspecto es la desregulación, que constituye otro de los instrumentos de la modernización económica. La disminución en los costos directos e indirectos de la regulación permite aumentar la eficiencia productiva y acrecentar la competencia, al evitarse ventajas oligopólicas derivadas de regulación innecesaria.

Otro aspecto del cambio estructural es la modernización financiera. El sistema financiero mexicano ha experimentado una transformación importante, en particular a partir de 1988. Los principales cambios abarcan tanto a la mecánica operativa como a la estructura jurídica e institucional del sector.

Los objetivos fundamentales de esta transformación han sido: acentuar la profundización financiera de la economía, de tal manera que se utilice más eficazmente el ahorro y se canalice en su mayor parte hacia la inversión productiva; fortalecer el sistema financiero, mejorar su eficiencia y su capitalización, y finalmente, establecer una estructura institucional más actualizada y moderna, orientada hacia la formación de grupos financieros u la prestación universal de los servicios.

El sistema financiero mexicano ha dado tres pasos de gran importancia dentro de su proceso de modernización. En el renglón operativo se llevó a cabo la liberación de las tasas de interés pasivas del sistema bancario y se sustituyó el esquema de inversión obligatoria del encaje legal por el del coeficiente de liquidez. Estos cambios permitieron, entre otras cosas, promover una mayor competencia financiera, liberar recursos crediticios para el sector privado y facilitar el control monetario del sistema.

En el terreno jurídico e institucional se llevaron a cabo dos modificaciones trascendentales. En diciembre de 1989, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de reforma integral de las leyes que norman el sistema financiero para desregular su operación, fortalecer la capitalización de las instituciones y mejorar la supervisión del sistema en su conjunto.

La segunda reforma jurídica e institucional fue el cambio de régimen mixto de la propiedad de la banca, que permitió sentar nuevas bases para el futuro desarrollo del sector mediante la participación del sector privado en el capital de la banca comercial. A raíz de este cambio, se emitió una nueva Ley de instituciones de crédito y se instituyó el marco normativo para la formación de las agrupaciones financieras mexicanas.

El cambio no es privativo del sistema financiero mexicano. El 6 de febrero pasado la administración del presidente Bush, por conducto del secretario del Tesoro, presentó ante el Congreso de Estados Unidos un documento de propuestas para reformar el sistema financiero norteamericano. El documento enfatiza la urgencia de modernizar las leyes bancarias y financieras para enfrentar una nueva realidad en el mercado. La propuesta de reforma se centra en cuatro aspectos fundamentales: el primero es el relativo al fortalecimiento tanto del fondo del seguro bancario como de la corporación encargada de esa administración. El segundo se refiere a la capitalización de la banca. El tercero es el relativo a las reformas que faciliten la creación de lo que se ha dado en llamar "banca universal" y la posibilidad legal de ampliar la red de sucursales en todo el territorio de la Unión Americana, sin las restricciones vigentes en la materia. El cuarto es el que se ocupa del fortalecimiento del sistema regulador y de supervisión bancaria.

En una primera instancia la propuesta del Tesoro busca mejorar y fortalecer el sistema financiero norteamericano, aumentar la capitalización de los bancos, ampliar el área geográfica de competencia, evitar la segmentación entre banca y actividad bursátil y mejorar sustancialmente la supervisión y vigencia de sus instituciones financieras. Al mismo tiempo busca orientar al sistema hacia una prestación universal de los servicios, mediante la introducción de la figura de la compañía controladora de servicios financieros. Esta propuesta, sin duda, resulta acorde con las principales tendencias que se observan en el mundo de nuestros días.

El sistema financiero canadiense, por su parte, presenta características de la banca universal y se ha encontrado también inmerso en diferentes reformas. Entre los principios que norman las directrices del cambio se encuentran la protección del ahorrador; la autorregulación; el evitar abusos por conflicto de interés; la promoción de la competencia, la innovación y la eficiencia; la solidez de las instituciones financieras y la estabilidad del sistema en conjunto; el asegurar las fuentes de recursos crediticios para empresas y particulares; el promover la competitividad internacional y la armonización de políticas de regulación federal y provincial.

El sistema financiero canadiense se encuentra en un momento de cambio. Se espera que durante 1991 se aprueben las diferentes reformas que normarán el futuro desarrollo del sector. Resalta por su importancia, una mayor vinculación de la banca y las compañías de seguros en la prestación de servicios financieros. Este es un paso significativo en el reconocimiento de una tendencia vigente en el ámbito financiero internacional.

En la actualidad los sistemas financieros de Estados Unidos, Canadá y México, convergen en cuanto a su estructura institucional y operativa. Los tres sistemas se orientan, por diferentes vías, en una misma dirección. Es de esperarse que en un futuro los sistemas financieros sean más competitivos y eficientes, más solidamente capitalizados y mejor supervisados. El común denominador que probablemente se observe será la prestación

universal de los servicios financieros. Establecer algunos patrones relativos de complementariedad específica resulta difícil en estas circunstancias por las reformas inherentes en los sistemas financieros y los tiempos que llevará la consolidación de los cambios antes mencionados.

El proceso de transición indudablemente será complejo. México, por su parte, se ocupa de consolidar en la práctica las reformas legislativas aprobadas en 1989 y 1990. La desincorporación de las instituciones bancarias es un proceso que está en marcha. La propuesta reforma enviada por el Tesoro de Estados Unidos al Congreso deberá ser aprobada por éste. Hasta entonces podrá iniciar su vigencia y consolidación. Tenemos entendido que el caso canadiense se encuentra en una situación análoga.

Por otro lado, se han iniciado las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Los servicios financieros participarán en este proceso. Como lo han expresado los jefes de gobierno de México, Estados Unidos y Canadá, los responsables comerciales de los respectivos países encabezarán las negociaciones, las cuales se estarán efectuando bajo sus lineamientos.

La modernización financiera es un proceso dinámico. En México hemos adoptado ya los cambios que nos involucran a fondo y estamos llevando a cabo su consolidación. Lo anterior nos obliga a estar alerta ante las propuestas y posibles cambios que se produzcan en nuestro entorno económico cercano. Estamos convencidos de que con ello habremos de lograr las mejores condiciones para nuestro desarrollo y para la obtención de objetivos comunes en nuestra región.

RAP 85, julio-diciembre de 1993

EL BANCO DE MÉXICO Y SU FUNCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

José Antonio Sánchez Saavedra

El presente artículo[1] tiene como propósito fundamental dar a conocer las tareas que a nivel internacional desempeña el Banco de México, es decir, su relación con organismos financieros internacionales y con otros países, así como los estudios de carácter internacional que realiza esta institución.

Lo que en esta nota se describe, se hace a manera de ilustración, ya que por razones de espacio no se pueden dar los detalles técnicos de cada caso.

El presente documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se describe la relación del Banco de México con los organismos financieros internacionales: aspectos generales, aportaciones de México, créditos concedidos a nuestro país y la participación del Banco. En segundo lugar, se describe la relación del Banco de México con otros organismos internacionales. Por último, se enuncian las actividades de carácter general que realiza el Banco de México en el ámbito internacional.

Es importante destacar que las actividades que en esta nota se describen son realizadas por la Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales.

1. Los Organismos Financieros Internacionales

Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional es una de las dos instituciones de cooperación monetaria y financiera creadas en 1994 a raíz de la reunión de Breton Woods, E.U.A., convocada por las Naciones Unidas. La otra institución es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El FMI tiene como objetivo fomentar la cooperación monetaria internacional y la estabilidad cambiaria para facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, así como poner a disposición de los países miembros recursos económicos con el fin de ayudarlos a estabilizar sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que perjudiquen la prosperidad nacional e internacional.

---

[1] Las opiniones que se expresan en el presente son a título personal y no necesariamente representan el punto de vista de la Institución.

La estructura organizativa del Fondo está constituida por una junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Director Gerente y personal internacional.

La junta de Gobernadores. Está integrada por un gobernador titular de cada país miembro, cargo que generalmente se le confiere al Secretario de Hacienda. El gobernador suplente es generalmente el Director del Banco Central. Entre las funciones específicas de la Junta destacan la admisión de nuevos miembros, la asignación de derechos especiales de giro y la determinación de las cuotas de los países miembros.

El Directorio Ejecutivo. Se compone de veintidos directores ejecutivos, presididos por el Director Gerente. Los directores ejecutivos desempeñan sus funciones por dos años. Los cinco países miembros con mayor cuota, así como el principal país acreedor nombran cada uno un director ejecutivo. Los restantes son elegidos cada uno por un grupo de países miembros. En el caso de México los demás países que integran el grupo respectivo son: España, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La silla del director ejecutivo se rota únicamente entre México, España y Venezuela, ya que poseen mayor número de votos dentro de su grupo. Cuando el puesto le corresponde a México, el Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de designar al director ejecutivo. Los directores ejecutivos tienen como misión representar a los países respectivos ante el Fondo, así como defender los intereses de los mismos.

El Director Gerente. Este puesto desempeña un papel primordial por ser a la vez Presidente del Directorio Ejecutivo y máxima autoridad administrativa del FMI.

Al 31 de diciembre de 1990 el FMI estaba integrado por 155 países, cuyos gobiernos han aceptado las normas del Convenio Constitutivo y han aportado 91,127.6 millones de derechos especiales de giro (DEG).[2] La magnitud de la aportación de cada país es conocida como "cuota", la cual refleja la posición de ese país en la economía mundial y su poder de votación dentro de la institución, así como el volumen de financiamiento que puede obtener del Fondo cuando experimenta dificultades financieras.

México es uno de los países fundadores del FMI y su cuota en este organismo actualmente asciende a 1,165.5 millones de DEG´S. Existe una propuesta de la Junta de Gobernadores del FMI para incrementar las cuotas de los países miembros en un 50 por ciento, cuando este aumento se haga efectivo la cuota para México será de 1,753.3 millones de DEG´S. El pago de las cuotas de los países miembros se realiza en un 75% en moneda nacional, y el 25% restante se hace en divisas.

[2] Los DEG´S son un activo internacional de reserva y funcionan como una unidad de cuenta; un DEG equivale a actualmente a aproximadamente 1.34433 dólares.

El acceso de México a los recursos del FMI está sujeto a un límite anual de 90 ó 110 por ciento de su cuota, 270 ó 330 por ciento en un periodo de tres años y a un límite acumulado de 400 a 440 por ciento de la cuota, neto de créditos programados. Adicionalmente, México puede disponer de un crédito máximo de hasta de un 122 por ciento de su cuota para enfrentar las dificultades de la balanza de pagos originadas por caídas temporales en la explotación, insuficiencias de los ingresos por concepto de turismo y remesas de trabajadores, e incremento en el costo de la importación de cereales. Es importante destacar que aunque el límite de acceso acumulado fluctúa entre 400 y 440 por ciento de la cuota, el Fondo ha sujetado el acceso de los recursos al límite inferior.

El Banco de México funge como agente financiero del gobierno federal en la negociación de los convenios que se celebran con el FMI. Asimismo, se encarga de procesar la información cotidiana sobre la evolución de los programas económicos concertados y proporciona información periódica a dicho organismo sobre la situación económica actual del país. El Banco también se encarga de atender a las misiones del Fondo, estableciendo y coordinando el contacto de éstas con las diferentes autoridades competentes del país.

México ha realizado los recursos del FMI en varias ocasiones. En enero de 1977 nuestro país celebró un convenio con el FMI mediante un programa de facilidad ampliada, con una duración de dos años.

Durante el periodo de 1983 a 1985 estableció un nuevo programa de facilidad ampliada que se basaba en la aplicación de una política fiscal restrictiva, con el objeto de reducir el déficit del sector público y la dependencia del país de los recursos externos.

Posteriormente, en enero de 1986 se solicitó un crédito de emergencia para hacer frente a los problemas económicos ocasionados por los sismos.

Durante los primeros meses de 1986 México solicitó un financiamiento bajo un acuerdo de crédito contingente (Standby) por 18 meses, el cual concluyó en marzo de 1988.

Con el propósito de apoyar la estrategia de crecimiento con estabilidad de precios, el 11 de abril de 1989, México concertó un nuevo programa de facilidad ampliada con el FMI en el que se establece la necesidad de efectuar una reducción considerable y permanente de la transferencia de recursos al exterior, así como una disminución en la carga del servicio de la deuda. Este programa fue concertado para el periodo 1989-1992 aunque existe la posibilidad de ampliarse por un año o más. Adicionalmente, México obtuvo en junio de 1989 un crédito del FMI bajo el marco del servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias, para hacer frente a la caída de los ingresos de exportación y cubrir el incremento en el costo de importación de cereales.

Al 15 de abril de 1991, el saldo total de los créditos concedidos a México por el FMI (4,405.3 millones de DEG´S), representaba el 378.0 por ciento de su cuota actual.[3]

Grupo Banco Mundial

El Grupo Mundial está integrado por varias instituciones financieras que son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), Estas instituciones cooperan estrechamente entre sí y coordinan sus esfuerzos para promover el desarrollo económico a través del otorgamiento de asistencia técnica y financiera.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

El BIRF concede créditos para proyectos y programas de alta prioridad en apoyo de los planes de desarrollo de los países miembros. Estos créditos se hacen a gobiernos soberanos o a entidades públicas con la garantía de gobiernos.

Al 31 de diciembre de 1990, el BIRF estaba constituido por 152 países. Su capital está suscrito por los países miembros, y financia sus operaciones crediticias principalmente con los empréstitos que obtiene en los mercados del capital. Además, una proporción importante de sus recursos proviene de sus utilidades no distribuidas y de los reembolsos de sus préstamos.

En relación a la suscripción de acciones del capital social que el Banco de México mantiene con dicho organismo, ésta asciende a un total de 10,553 acciones, las cuales representan el 1 por ciento del poder de votación y equivalen a 1,273.1 millones de dólares. Durante 1990, México contrató con el BIRF cinco préstamos por un total de 1,302 millones de dólares. De este total, 450 millones se destinaron al sector industrial; 752 al sector servicios y 100 al sector agropecuario. Al concluir 1990, el BIRF había otorgado a nuestro país 124 préstamos por un total de 16,267.1 millones de dólares.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF)

La Asociación Internacional de Fomento se estableció en 1960 con la finalidad de prestar asistencia a los países en desarrollo más pobres. Es decir, aquellos con un producto nacional bruto *per cápita* anual menor a los 650 dólares y en condiciones que suponen una carga menos pesada para sus balanzas de pagos que los préstamos del BIRF. Los países miembros del BIRF pueden serlo de la AIF y actualmente han ingresado en ella 138 de esos países.

---

[3] En el caso de este organismo México no es país miembro.

Por otra parte, cabe destacar que México es miembro no prestatario de este organismo y que los recursos de las contribuciones que se hacen al mismo provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Durante 1990 se transfirieron a la AIF 6.3 millones de dólares. De este total 3.0 millones correspondían a la séptima reposición[4] de recursos y 3.3 millones a la octava reposición.

La Corporación Financiera Internacional (CFI)

La Corporación Financiera Internacional se fundó en 1956. Su función consiste en contribuir al desarrollo económico de los países menos desarrollados promoviendo el crecimiento del sector privado y contribuyendo a movilizar el capital interno y extranjero para ese fin. Ser miembro del BIRF es un requisito para ingresar en la CIF, que actualmente tiene 135 países miembros.

La participación de México en la CIF ascendió a 10,306 acciones al 31 de diciembre de 1990, que equivalen a 10.3 millones de dólares, los cuales representan el 0.95 por ciento del poder de votación. En cuanto a las operaciones pasivas, la CFI realizó en 1990 once operaciones en México (incluyendo participantes) por un monto global de 313 millones de dólares. Los préstamos del BIRF para proyectos que se encontraban en ejecución al día último de diciembre de 1990 indican que el 10.3 por ciento de los recursos estaban destinados al sector agropecuario, el 58.0 por ciento al sector industrial y el 31.7 por ciento al sector de servicios.

En el caso del Grupo Banco Mundial, la organización está integrada por:

La Junta de gobernadores. Cada país miembro designa como representante un gobernador y un suplente. En el caso de México, el primer cargo lo desempeña el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el suplente es el subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la misma dependencia.

El Directorio Ejecutivo. La silla del director ejecutivo al que México pertenece está integrada por Costa Rica, El Salvador, Panamá, y Venezuela. Dicha silla se rota únicamente entre España, México y Venezuela. Cuando llega el turno a México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien hace designación. El puesto de director ejecutivo alterno se rota entre los países centroamericanos.

El Banco de México se encarga de realizar con la garantía del gobierno federal la suscripción de acciones o partes sociales con recursos propios; dar seguimiento a los préstamos que este organismo otorga a los diferentes sectores de la economía nacional,

[4] Es un mecanismo a través del cual las instituciones financieras obtienen recursos para incrementar su base de capital, lo que les permite ampliar sus programas de préstamos.

concentrar en primera instancia los fondos para los préstamos que el organismo concede, para posteriormente distribuirlos a los distintos agentes financieros del gobierno federal (NAFIN, BANOBRAS y BANCOMEXT) con los que se concentraron las operaciones.

El Banco de México también tiene a su cargo evaluar las políticas y realizar las operaciones relacionadas con el mantenimiento del valor (MDV) de las aportaciones efectuadas en moneda nacional al capital social del organismo, lo cual consiste en mantener el valor de las contribuciones en moneda nacional por su equivalente en dólares correspondiente a la fecha en que se realizan las aportaciones.

El Banco de México participa también en las reuniones anuales de gobernadores de este organismo, para lo cual elabora en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación necesaria para fijar la posición de México respecto de los temas a tratar en dichas reuniones. Entre los temas más relevantes que se han tocado en las últimas reuniones se encuentran: el fondo para el medio ambiente, el análisis de la problemática de la deuda externa de los países en desarrollo y las estrategias para la reducción de la pobreza.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo es una institución financiera creada en 1959 con el propósito de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de sus países miembros de América Latina.

El BID constituye una de las principales fuentes de financiamiento público externo de la mayoría de los países de la región latinoamericana. El BID también actúa como catalizador en la movilización de capitales externos privados y públicos para el desarrollo de América Latina, mediante la colocación de sus propias emisiones de bonos en los mercados de capital y la promoción de operaciones de financiamiento complementario y de cofinanciamiento de proyectos de desarrollo con otras instituciones financieras.

Conforme al compromiso contraído en el séptimo aumento general de recursos, México debe suscribir al BID, 163,308 acciones en cuatro cuotas anuales. En 1990 se realizó el primer pago. Tomando en consideración los compromisos contraídos bajo dicho aumento general de recursos, México posee 376,387 acciones del capital del BID, que equivalen a 4,540.5 millones de dólares, de los cuales 246.9 millones son pagaderos en efectivo y el resto representan el capital exigible.

Por otra parte, el BID aprobó tres préstamos a México por 955 millones de dólares durante 1990. Se inició el desembolso de uno de ellos en el mismo año, por un monto de 300 millones de dólares destinados al sector de transporte y comunicaciones. Así, a finales de 1990 los préstamos otorgados por el BID a México sumaban 4,751.1 millones de dólares.

El Fondo de Operaciones Especiales (FOE)

El Fondo de Operaciones Especiales es una fuente de recursos del BID constituido por contribuciones de los países miembros y tiene la función de otorgar préstamos a bajo interés y largo plazo a los países menos desarrollados de América Latina, o para propósitos específicos que requieren el empleo de recursos concesionales.

Con relación a la participación de acciones en el FOE, México se comprometió a aportar mediante cuatro cuotas, 7.9 millones de dólares en el séptimo aumento general de recursos. Tomando en cuenta estos compromisos, la participación acumulada de México en el FOE ascenderá a 310.2 millones de dólares.

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

La Corporación Interamericana de Inversiones es una filial del BID y busca promover el desarrollo económico de sus países miembros regionales en proceso de desarrollo, estimulando el establecimiento, aplicación y modernización de empresas privadas, posteriormente de pequeña y media escala.

En el caso de México existen numerosas empresas que pueden ser elegibles para obtener recursos de esta Corporación. El suministro de capital adicional, aunado a la asistencia técnica y administrativa constituye una de las características singulares de la Corporación, lo cual contribuye al desarrollo de empresas sólidas con mayores posibilidades de expansión en el mercado nacional e internacional.

La suscripción de México al capital social de la CII asciende a 1,498 acciones un valor total de 14.98 millones de dólares pagados en cuatro cuotas. Al 31 de diciembre de 1990, la CII había aprobado tres operaciones con México por un monto global de 15.5 millones de dólares.

En el caso del BID y la CII, la organización está integrada de la siguiente manera:

La Junta de Gobernadores. Cada país miembro designa como representante a un gobernador y a su suplente. En el caso de México, el primer cargo lo desempeña el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el suplente es el Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la misma dependencia.

El Directorio Ejecutivo. En este caso, corresponde a México nombrar al director ejecutivo titular, cargo que es designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la República Dominicana designa la representación alterna. Estos dos países son los únicos que conforman la silla.

En lo que respecta a la participación de México con el BID y la CII, el Banco de México se encarga de realizar con la garantía del gobierno federal, la suscripción de acciones o partes sociales y funciona como depositario en México de las disponibilidades de fondos de dichos organismos.

Por otra parte, al igual que en el caso del Banco Mundial, el Banco de México participa en las reuniones anuales de gobernadores, para lo cual elabora en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación necesaria para fijar la posición de la delegación mexicana respecto a los tópicos que serán motivo de votación en las reuniones convocadas por el BID.

Entre los temas más relevantes de las últimas reuniones destaca la creación de una facilidad para la reducción de los saldos de la deuda y su servicio. Esta facilidad será un componente de los recursos destinados a los programas de ajuste sectorial y se aplicará selectivamente a la deuda pública externa.

Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)

El Banco de Desarrollo del Caribe es una institución financiera cuyo objetivo fundamental es contribuir al desarrollo y crecimiento económico de los países de la región, así como promover la cooperación económica y la integración de los países miembros.

Los países miembros aceptaron la adhesión de México con la condicionante de que fuera como país donante y no como prestatario de los recursos de este organismo subregional.

Si bien México no recibe directamente préstamos de la institución, el aportar recursos permite que las empresas mexicanas tengan la oportunidad de participar en la licitación de proyectos en la región caribeña. Además, se obtiene el beneficio de que los recursos que México aporta puedan ser utilizados por los países prestatarios para la compra de bienes y servicios mexicanos.

En relación con la situación actual que guarda México con el BDC, al 31 de diciembre de 1990 nuestro país había suscrito 2,080 acciones del capital ordinario con un valor de 18.8 millones de dólares, de los cuales 4.3 fueron pagados en efectivo. Esta suscripción se hizo mediante seis cuotas anuales a partir de 1982.

Fondo Especial de Desarrollo

El Fondo Especial de Desarrollo es parte integral del BDC y se caracteriza porque sus recursos son utilizados para realizar o garantizar préstamos en términos concesionales a proyectos de desarrollo prioritario. Por tal razón, este tipo de préstamos se otorga a

plazos más largos, con periodos de gracia mayores y a tasas de interés más bajas que aquellos obtenidos de los recursos del capital ordinario. Cabe aquí mencionar que los recursos con que se financian las contribuciones a este organismo provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que se refiere a este Fondo, el Banco de México durante 1990 depositó 1.8 millones de dólares por lo que las contribuciones a dicho Fondo correspondientes a la aportación original, a la primera y a la segunda reposición, totalizan 14.5 millones de dólares.

Con respecto a la organización del BDC, ésta se encuentra constituida de la siguiente manera:

La Junta de Gobernadores. Cada país miembro designa como representante a un gobernador y a su suplente. En el caso de México, el primer cargo lo desempeña el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el suplente es el Director del Banco de México.

El Directorio Ejecutivo. El director ejecutivo representa únicamente a nuestro país. Actualmente, el puesto titular se encuentra vacante y corresponde al Director de Política Económica Internacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso del director alterno, éste es designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo desempeña normalmente un funcionario del Banco de México.

El Banco de México en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubre las aportaciones de México tanto al capital ordinario como al Fondo Especial, con el fin de ampliar a las empresas mexicanas, las posibilidades de comercio de bienes y servicios de la región.

II. Otros Organismos Internacionales

Fondo Común para los Productos Básicos (FCPB)

El Banco de México participa también en las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Durante el IV periodo de sesiones de esta Conferencia celebrado en mayo de 1976 se creó el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB), con el objeto de establecer convenios internacionales que permitan regular la excesiva fluctuación de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. En este sentido, se creó un Fondo que permitiera el financiamiento para la constitución de reservas de estabilización de productos básicos y otras medidas como diversificación, industrialización, comercialización, investigación y desarrollo.

El Banco de México se encarga de realizar con la garantía del gobierno federal, la suscripción de acciones e interviene como depositario de las disponibilidades de este Fondo.

Al 31 de diciembre de 1990, nuestro país había suscrito en este Fondo el equivalente a 1.6 millones de dólares. Esa suscripción se hizo en tres exhibiciones.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La Asociación Latinoamericana de Integración tiene la característica de insistir en el establecimiento gradual y progresivo de un mercado común latinoamericana, con la circunstancia de que se deja sin efecto el cumplimiento de plazos para lograr metas específicas de integración.

Cabe recordar que de acuerdo al enfoque del gobierno de México, expresado en ICA, Perú, por el Presidente Salinas de Gortari, México ve con interés el proceso de integración económica latinoamericana en torno a metas realistas que puedan alcanzarse en proyectos específicos que se detecten, bajo la directriz fundamental de que nuestro país no debe quedar al margen del proceso actual de formación de grandes núcleos económicos a nivel mundial.

La ALADI cuenta con un mecanismo de compensación entre bancos centrales que consiste en un sistema de créditos recíprocos, que permiten cancelar los montos derivados del intercambio regional en forma fluida prescindiendo del empleo en cada transacción de transferencias en monedas convertibles a través de entidades bancarias extraregionales. En este sentido, el Banco de México se encarga de realizar las operaciones de compensación con sus contrapartes en América Latina.

III. Otras Actividades

Una de las principales actividades en las que ha intervenido recientemente el Banco de México ha sido la relativa al asesoramiento en materia del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. La principal tarea del Banco fue realizar estudios en lo referente a la liberalización de los servicios financieros en México enmarcados en torno a la competitividad, tamaño y eficiencia de las instituciones financieras, en particular de los bancos extranjeros con respecto a los mexicanos.

El Banco de México participó en el asesoramiento por las implicaciones económicas de corto y mediano plazos que el Tratado de Libre Comercio trae consigo para el sistema financiero mexicano.

De la misma forma en que el banco de México ha participado en negociaciones a nivel trilateral, su participación ha sido igualmente intensiva en la Ronda de Negociaciones del

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el ámbito de los servicios financieros.

A últimas fechas, el Banco de México ha participado en grupos de trabajo que estudian las tareas y funciones que realiza la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y la influencia que tendrá para nuestro país su adhesión al Código para la Liberalización de Movimientos de Capital y el Código para su Liberalización del Comercio en Servicios.

Adicionalmente, el Banco de México ha llevado a cabo una serie de análisis sobre los problemas principales de la economía mundial y sus consecuencias para México. Además, ha estudiado las experiencias recientes de países con diferente grado de desarrollo, como por ejemplo Taiwán e Indonesia, la primera de ellas con fuertes entradas de capitales extranjeros en sus ligeros efectos en sus precisos internos y la segunda, en que su programa amplio de liberalización comercial se ha complicado.

Algunos análisis se han efectuado sobre las experiencias que en materia de integración económica y monetaria existen en los países miembros de la Comunidad Económica Europea, y sus posibles enseñanzas para México.

También se lleva a cabo un seguimiento permanente del comportamiento de la economía mexicana, particularmente en relación a la balanza de pagos y se estudian los elementos que afectan la competitividad de los productos mexicanos.

Por lo que se refiere a la deuda externa, el Banco de México actúa como asesor financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su relación con las instituciones acreedoras externas.

En este sentido, el Banco de México ha dado respaldo a las operaciones del gobierno federal. La renegociación de la deuda externa no sólo involucra a la banca acreedora, sino también a los organismos financieros multilaterales y al gobierno del país acreedor. De esta forma México ha logrado acuerdos que han disminuido la trasferencia de recursos al exterior y han aumentado la confianza en su programa económico.

Entre otras funciones, el Banco de México se encarga de analizar la situación y perspectiva económica y financiera de los principales países del mundo. Para lo cual mantiene una estrecha relación con la Tesorería y el Sistema de la Reserva Federal es el caso de los Estados Unidos, así como con las autoridades monetarias de otros países.

El Banco de México tiene convenios de colaboración monetaria y consultas sobre problemas económicos internacionales con Francia, España, China, Inglaterra Estados Unidos y Canadá.

Este instituto central ha contribuido a definir la posición de México en foros tanto regionales como a nivel internacional. Su participación ha sido especialmente destacada en las conferencias periódicas de las Naciones Unidas.

Por último, la participación del Banco en las instituciones de carácter académico y de investigación como el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) ha sido particularmente positiva.

Consideraciones Finales

Los beneficios que México ha obtenido a través de su membresía con los organismos financieros internacionales, han sido en buena medida el resultado del importante papel que instituciones gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México han desempeñado con el fin de lograr un desarrollo más económico entre los diferentes sectores de la economía nacional. Tal desarrollo ha estado enfocado a la eficiente canalización de los créditos obtenidos a través de dichos organismos y en las ventajas de los programas de financiamiento registrados en la última década.

Las actividades conjuntas que a nivel internacional han venido realizando las principales instituciones del gobierno mexicano, entre ellas el Banco de México, han adquirido mayor relevancia a la luz de la creciente apertura de los mercados mundiales, en particular el mercado de los servicios financieros. En este sentido la participación de dichas instituciones en las reuniones preparatorias del Acuerdo de Libre Comercio ha sido cada vez más amplia ya que ellas se han encargado de llevar a cabo el análisis, la evaluación y el seguimiento de los posibles efectos de la apertura comercial que traerá consigo para la economía mexicana y en general para el sector financiero.

El campo de acción de las instituciones mexicanas en el exterior ha sido muy versátil y amplio, pero aún queda margen para obtener mayores beneficios para nuestro país en el ámbito internacional. No cabe duda que la mayor independencia de las distintas economías permitirá tener un mayor contacto con organismos multilaterales como con instituciones financieras de otros países.

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 21, noviembre-diciembre de 1970

NIVELES Y ÁREAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES Y PAPEL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Miguel Duhalt Krauss

1. La toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública.
El problema cae de la toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública está íntimamente ligado al problema de la delegación de autoridad, puesto que la autoridad implica el derecho de tomar decisiones y hacer que se cumplan.

La autoridad total del Poder Ejecutivo Federal Mexicano radica en su titular, el C. Presidente de la República. Como en todo organismo administrativo, en la Administración Pública Mexicana una parte de la autoridad, va siendo delegada de un nivel a otro, descendiendo en la escala jerárquica.

De acuerdo con nuestra legislación, el titular del Poder Ejecutivo Federal solo puede delegar, en sus Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Autónomos y directores de Organismos Descentralizados, facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Los Secretarios del Despacho, a su vez, pueden delegar facultades para la toma de decisiones, en el ramo que les ha sido delegado, en funcionarios subalternos, siempre no sean discrecionales, establecidas por decreto.

Algunas disposiciones especiales, como en el caso del ejercicio del presupuesto, limitan el nivel hasta el cual pueden delegar determinadas facultades los Secretarios del Despacho.

***Necesidad de definir el límite de autoridad para la toma* de decisiones.**
Para lograr eficiencia administrativa, es recomendable que todo funcionario conozca con precisión el límite de su autoridad, esto es, que sepa cuáles son las decisiones que puede tomar sin consultar, cuáles debe consultar previamente y a quiénes y cuáles debe compartir y con quiénes. Esto evita que dejen de tomarse oportunamente algunas decisiones, que se dupliquen o se tomen contradictoriamente, o que se invadan otras áreas de autoridad.

En el ámbito de la Administración Pública, esta necesidad se enfatiza, porque los ciudadanos deben estar informados sobre el tipo de decisiones que puedan tomar los funcionarios subalternos.

Por otra parte, una centralización de todas las decisiones en los niveles más altos, además de congestionarlos, podría violar las siguientes reglas de eficiencia administrativa:

a) Debe delegarse autoridad en la misma medida en que se asigne una responsabilidad.
b) Las decisiones deben tomarse lo más cerca que sea posible del lugar de acción.
c) El alto mando establece las políticas generales; los mandos intermedios las aplican.

Desafortunadamente, en la Administración Pública Mexicana no siempre está establecida, de manera precisa y escrita, esta autoridad que se delega a los niveles inferiores, ni los límites de la delegación. Sería recomendable que se estudiara la conveniencia de utilizar instrumentos administrativos, como la "carta de limite de autoridad", para precisar esta delegación, independientemente de los instrumentos jurídicos que hubiera necesidad de formular.

2. Áreas de descentralización en la toma de decisiones.
En México, como en la mayor parte de los países, Estado ha tenido necesidad de crear un área de descentralización que se conoce con el nombre de sector paraestatal. Está formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Junto con el sector central del gobierno, constituyen lo que se llama "sector público".

Tales organismos o empresas tienen a su cargo la realización de tareas que el Estado ha aceptado como propias y necesarias para acelerarse el desarrollo con justicia social, y su acción debe estar determinada por la política del gobierno. Sin embargo, requieren de más independencia y libertad para cumplir sus objetivos con eficiencia, de mayor flexibilidad en su operación, que los órganos del gobierno central, aunque el Estado debe conservar determinados controles.

Las formas más frecuentes que utiliza el Estado Mexicano para asegurarse de que se cumple la política del gobierno en la toma de decisiones dentro de tales organismos, son las siguientes.

a) El Presidente de la República designa a los directores de los organismos descentralizados y acuerda regularmente con ellos, personalmente, o a través de los Secretarios de Estado del área correspondiente, en quienes delega esta facultad.
b) El Presidente de la República, o el Secretario de Estado correspondiente, designan a alguno de todos sus miembros de los Consejos de Administración de las empresas de participación estatal (y de los organismos descentralizados que los tienen generalmente) son altos funcionarios de las Secretarías de Estado.
c) Determinadas decisiones estratégicas, como algunas relacionadas versiones y el presupuesto deben ser autorizadas previamente por dependencias del Ejecutivo, como es de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.
d) El sistema de información de que dispone el gobierno central para tomar las decisiones que determinen la política de estos organismos fundamentalmente lo constituyen, los

acuerdos con el Ejecutivo participación de los funcionarios de éste en los Consejos de Administración de aquéllos, los reportes o informes que tales organismos deben producir, y la inspección, administrativa a que están sujetos, por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional

3. Distintos tipos de sistemas de procesamiento de información para la toma de decisiones.

Para comentar el papel que juegan los sistemas de procesamiento de información en la toma de decisiones, es conveniente referirse a los diferentes tipos de temas que se utilizan en la Administración Pública Mexicana. Se procurará identificarlos con las iniciales de los nombres conocidos en la terminología norteamericana, aceptando de antemano que es denominación no es más que una convención que se propone.

a) De acuerdo con métodos utilizados en el procesamiento de la información, pueden establecerse los siguientes grupos:

I. M.D.P.S. (Manual Data Processing Systems), que son los sistemas o los que utilizan instrumentos elementales, mecanismos electrónicos, para el manejo de la información (Sumadoras, calculadoras, máquinas de contabilidad, etc.).

Todavía una parte de los órganos de la Administración Pública Mexicana, utilizan estos sistemas elementales.

II. E.D.P.S. (Electronic Data Processing Systems), que son cualesquier temas que procesen la información por medio de computadoras, pero sin interrelacionar la información relativa a las distintas áreas del organismo. Estos sistemas, además, suponen que el material fuente original se produce los métodos tradicionales y se traduce a un lenguaje sensible a la máquina, o se preparan ambos simultáneamente.

Gran parte de nuestros organismos públicos operan ya con estos sistemas, pero no todas sus áreas de actividad.

III. I.D.P.S. (Integrated Data Process Systems), similares a los conocidos como G.I.S. (Generalized Information Systems), que permiten manejar la información total, lo que al mismo tiempo que evita producir y manipular varias veces la misma información en las distintas áreas, la interrelacionan puesto que cualquier decisión que se tome en una de ellas, incide y repercute en las demás. Algunos de los organismos públicos mexicanos han emprendido programas para diseñar e instalar estos sistemas.

b) Por otra parte, el procesamiento de información puede realizarse para alimentar decisiones en dos niveles básicos:

I. El nivel de operación rutinaria del organismo administrativo. Cuando el sistema de información tiende a automatizar el manejo de información y la toma de decisiones rutinarias, a establecer verdaderos "procesos de decisiones programadas", suele denominarse, A.D.P.S. (Automatic Data Processing System).

En una etapa avanzada de este sistema, la fuente de datos es sensible únicamente a la máquina.

Estos sistemas ya se han implantado, en forma excepcional, en algunas áreas de algunos organismos mexicanos.

II. El nivel de toma de decisiones estratégicas en el alto mando, que involucra, "procesos de decisión sin programar", ya sea por la naturaleza estratégica de las decisiones o por la imposibilidad de su previsión (fijación de metas y objetivos, determinación de políticas, casos de excepción no comprendidos en el sistema rutinario, etc.). A este sistema se le acostumbra llamar: M.I.S. (Management Information System).

Generalmente la preocupación de los funcionarios de alto nivel se orienta hacia este tipo de sistemas.

RAP 99, septiembre-diciembre de 1998

APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Carlos M. Jarque Uribe

En este artículo quisiera compartir algunas reflexiones sobre la dinámica evolución del conocimiento, hasta llegar a la nueva era tecnológica basada en la informática. Asimismo, en él se hará referencia al aprovechamiento de esta tecnología para modernizar y rediseñar el gobierno, refiriendo, en particular, el caso de México. Por último, se tratará el problema informático del Año 2000 y algunos retos y oportunidades que la informática presenta a principios del nuevo milenio.

I.- LA DINÁMICA EVOLUCIÓN DEL CONOCIMIENTO

Algunas estimaciones indican que los primeros seres humanos aparecieron sobre la faz de la tierra hace cerca de dos millones de años.

La supervivencia era su principal preocupación y, en consecuencia, toda condición que aumentara las posibilidades de éxito de cada grupo humano, en un medio hostil, debía ser aprovechada. Habilidades físicas e intelectuales para obtener alimento y defender el territorio, entendido éste como coto de caza, deben haber sido tenidas en gran valía. Quienquiera que las tuviera ocupaba un lugar preponderante dentro del clan y tenía asignada la responsabilidad de transmitirlas a las generaciones siguientes, aumentando así las posibilidades de perpetuación del grupo.

La Revolución Agrícola

Durante mucho tiempo, las personas fueron incapaces de aprovechar la información para cambiar su forma de vida nómada; un largo periodo transcurrió antes de darse cuenta de que, dadas las condiciones adecuadas, al colocar una semilla en la tierra, nace una nueva planta de la misma especie. La transformación de esta información en conocimiento, originó uno de los cambios más importantes en la historia de la humanidad: el nacimiento de una organización social sedentaria basada en la agricultura, hecho que ocurrió hace aproximadamente 13,000 años.

Gradualmente, el ser humano aprendió a cultivar vegetales y a domesticar diversas especies animales de las que obtuvo alimento y vestido. En consecuencia, y tomando en cuenta información sobre la fauna, el clima, el medio ambiente y el potencial del territorio, se fundaron los primeros poblados.

Difusión del Conocimiento

A partir de que el hombre se volvió sedentario, los medios para transmitir el conocimiento entre los poblados tuvieron una evolución sorprendente, éstos pasaron de los medios orales, a la escritura en planchas de barro, en tiras de papiro y, posteriormente, en códices; hasta que en el siglo XV se dieron dos innovaciones trascendentes: una fue la producción masiva del papel y la otra la invención de la imprenta con caracteres tipográficos móviles. Estos avances tecnológicos simplificaron la elaboración de libros, convirtiéndolos en objetos accesibles a la población. Al mismo tiempo, la alfabetización creció de manera importante, como resultado de esfuerzos renacentistas para extender el conocimiento. En el siglo XVI, tanto el volumen de obras, como el número de copias de cada libro aumentaron, y este crecimiento comenzó a estimular un mayor apetito por la lectura, en busca de información y de conocimiento.

La Revolución Industrial

A finales del siglo XVIII, surgió otro importante cambio tecnológico: la invención de la máquina de vapor, factor fundamental para la Revolución Industrial. Ésta modificó los procesos de producción, logrando mecanizarlos, para fabricar bienes a gran escala, causando una profunda transformación en la economía.

Poco a poco el trabajo se trasladó del taller artesanal a la fábrica. La aplicación de nuevos conocimientos, la mayor especialización y el novedoso equipamiento dieron lugar al crecimiento de la productividad. También impulsaron la creación de cadenas productivas y de nuevas empresas que se ubicaron en áreas geográficamente reducidas. Así, la Revolución Industrial, principalmente en países europeos, propició la concentración poblacional hacia zonas urbanas. La variedad de productos manufacturados creció espectacularmente.

Muchos otros países y regiones experimentaron procesos similares en el siglo XIX y otros más en pleno siglo XX.

La Revolución Informática

Ahora, ante el siglo XXI, se vive una nueva revolución tecnológica, sustentada por el progreso en la expansión de la computación, la microelectrónica y las telecomunicaciones, dando lugar a la informática. Esta nueva tecnología ha influido en las ciencias, en las artes y en la producción ha modificado el uso del tiempo y la forma de vida, penetrando de hecho, todos los aspectos de nuestra existencia.

La informática brinda la posibilidad de producir y manejar información en volúmenes inusitados, así como de consultarla y transmitirla a través de enormes distancias en forma prácticamente instantánea. También brinda la posibilidad de analizar y convertir esta amplia información en conocimiento.

Por eso, la informática ya se ha constituido en la plataforma de lo que se empieza a denominar como la Sociedad del Conocimiento. La evolución hacia esta Sociedad del Conocimiento trae a nuestra memoria los efectos de la revolución industrial, cuando el desarrollo tecnológico heterogéneo entre las naciones redefinió los liderazgos del mundo de aquella época. En un futuro próximo, las sociedades que dominen las nuevas tecnologías serán las que ejerzan el liderazgo en el próximo siglo XXI.

Los avances mencionados, analizados desde esta perspectiva histórica son, sin duda, sorprendentes. El hombre requirió más de dos millones de años para adquirir conciencia de que podía obtener satisfactores mediante la agricultura. Hace doce mil años empezó a trabajar el cobre; hace seis mil, el bronce y hace tres mil, el hierro; hace dos mil años, inició el comercio entre regiones distantes, lo que también le sirvió como medio de intercambio de información. Hace quinientos años inventó la imprenta, con lo que pudo incrementar el ritmo de la transmisión de conocimientos. Hace 300 años empezó a utilizar el vapor y hace 200 inició la Revolución Industrial. Hace 50 años inventó la primera computadora, hace 40 los satélites y hace sólo 25 años los microprocesadores, elementos que, al confluir recientemente, generaron la informática dando inicio con ello a la gran conversación universal de la era del conocimiento.

II.- INFORMÁTICA Y MODERNIZACIÓN DEL QUEHACER PÚBLICO

En complemento a esta breve reseña tecnológica, también podemos recordar la evolución en las formas de organización social y de gobierno. Casi desde su origen el ser humano encontró que la mejor manera de superar los retos de su sobrevivencia era vivir en sociedad. A partir de ella, se conformaron estructuras basadas en niveles de mando y de distribución de responsabilidades, que ofrecieron protección y dirección.

De los niveles más simples de autoridad, bajo el liderazgo dominante de uno o varios de los miembros de cada grupo humano, se evolucionó hacia diversos tipos de gobierno. La historia de las civilizaciones da testimonio de ello. En cada momento, los gobiernos debieron responder a las necesidades de la población, a las diferentes circunstancias imperantes y a la creciente complejidad en su interacción con los individuos.

Hoy, en un dinámico entorno político, económico, social, científico y tecnológico, los gobiernos en el mundo tienen que responder a una ciudadanía más consciente e informada que participa, de manera creciente, en una conversación más crítica y global. Hoy, más que nunca, los gobiernos reflexionan, se evalúan a sí mismos, realizan un análisis profundo e instrumentan acciones para atender las necesidades y responder a las aspiraciones de la población, para no rezagarse y para cumplir con sus funciones públicas en este nuevo entorno.

Por eso, no extraña que en diversas regiones exista una firme voluntad de los gobiernos para impulsar la modernización integral de la administración pública. Esta corriente es

conocida por diversos autores como Reinventar el Gobierno, otros la llaman la Nueva Administración Pública y otros más la denominan Rediseño del Gobierno.

Independientemente de los términos utilizados, en general los grandes ejes del cambio se orientan a mejorar sustantivamente los resultados funcionales del sector público, reformando incluso su estructura y operación.

Es importante destacar que, entre los países que han iniciado estos procesos, el grado de avance alcanzado es muy variable, y en todos los casos están lejos de ser procesos acabados. La aplicación práctica, más o menos generalizada, de estrategias de rediseño ha requerido de periodos de maduración de mediano plazo.

Algunos propósitos del rediseño son: mejorar la atención a la ciudadanía, mediante la prestación de servicios más eficaces; obtener mejor calidad a menor costo, logrando mayor competitividad dentro del propio sector público; lograr novedosos esquemas de gestión más desconcentrados y descentralizados, con respuestas directas y más oportunas a las inquietudes y sugerencias ciudadanas a nivel local; fortalecer la capacidad de transformación del gobierno, de tal manera que su evolución sea oportuna y adecuada a los cambios internos y externos; lograr esquemas eficaces de profesionalización y asegurar la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

Para el logro de los propósitos del rediseño, las tecnologías de la información se convierten en un aliado fundamental. De hecho, muchos de los cambios no resultarían posibles sin la informática, ya que ésta es insustituible como catalizador de la transformación.

Sin embargo, es necesario reconocer que la informática no aporta fórmulas mágicas para alcanzar todos los objetivos del rediseño o modernización. Debe aceptarse que, para que la informática sea más útil, es preciso vincularla directamente con las necesidades de la población y con los objetivos específicos y actividades sustantivas de cada una de las instituciones.

No basta tomar las formas tradicionales de operar y a ellas aplicar las ventajas de las herramientas informáticas. De hecho, una auténtica transformación y modernización gubernamental, debe apoyarse en estas herramientas, pero a partir de la identificación de las necesidades ciudadanas y de una verdadera reforma y adecuación de los servicios, de los procedimientos y de las estructuras, en el marco de una estrategia integral.

La experiencia internacional indica que la creciente utilización de la informática ha generado, como un primer logro de especial importancia, un mejor proceso de planeación estratégica, en el cual los objetivos institucionales se clarifican y jerarquizan por orden de prioridad. Este logro ya ha contribuido a aumentar la eficacia de organizaciones, independientemente de los múltiples beneficios posteriores en las etapas de instrumentación.

Por otra parte, es conveniente notar que desde ahora y con mayor énfasis en el futuro, las relaciones gobierno-sociedad y las interacciones instituciones-individuos, también se verán influidas por las nuevas oportunidades que la era del conocimiento brinda y brindará. Seguramente se tendrá una ciudadanía más atenta a las gestiones públicas y mecanismos renovados para la captación de sugerencias y para la formulación de las demandas ciudadanas.

En resumen, la tecnología informática que sirve de plataforma a la era del conocimiento, apoya por un lado, para lograr una operación más efectiva de los gobiernos al cierre del Siglo XX y, por otro, impulsa nuevas demandas y nuevas formas de relación de los ciudadanos con los gobiernos ante el Siglo XXI.

III.- EL CASO DE MÉXICO

En nuestro país, la importancia de la modernización de la administración pública, y la trascendencia de la informática en dicho propósito, son ampliamente reconocidas.

Por ejemplo, podemos mencionar que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propuesto por el Señor Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, se definieron y se han venido instrumentando, acciones de modernización de la administración pública. Además de sus contenidos centrales, el Plan dio origen a dos programas estratégicos que inciden y coadyuvan directamente en el propósito señalado.

Uno es el Programa de Modernización de la Administración Pública, que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el otro es el Programa de Desarrollo Informático, que coordina el INEGI.

En los dos casos, los programas han sido desarrollados con un criterio incluyente tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los diferentes sectores de la sociedad. En el caso del Programa de Desarrollo Informático fue vital la participación de organismos colegiados como el Comité de Autoridades en Informática de la Administración Pública y del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Programa de Modernización de la Administración Pública

Entre los fines del Programa de Modernización de la Administración Pública está: "transformar la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad".

A este fin se dirigen múltiples subprogramas que comprenden numerosas líneas de acción. Pueden destacarse aquellas que buscan la retroalimentación ciudadana para la gestión pública eficaz; la extensión de los sistemas de atención directa a la población; la simplificación de trámites; la definición de estándares de calidad; la promoción de la cultura sobre la mejora continua; y el fortalecimiento del federalismo. Asimismo, pueden

señalarse acciones dirigidas al desarrollo de las aptitudes del personal; a la actualización de conocimientos y habilidades; y a la dignificación y profesionalización del servidor público.

El programa reconoce, por supuesto, la necesidad de vincular, con mayor énfasis, las tecnologías de la información con todos los procesos para el mejoramiento de la administración pública federal.

Programa de Desarrollo Informático

Por su parte, y con el propósito de apoyar la modernización del Sector Público, el Programa de Desarrollo Informático establece acciones específicas para promover y fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información en las tareas públicas, tanto de ámbito nacional, como regional y local. Así, entre los múltiples fines del Programa de Desarrollo Informático está, "lograr el aprovechamiento de la informática como instrumento para elevar la productividad y competitividad de los servicios públicos y con ello propiciar el mayor bienestar de la sociedad".

El programa de Desarrollo Informático comprende seis objetivos generales: primero, impulsar la formación de recursos humanos en informática y ampliar la cultura informática; segundo, estimular la investigación y el desarrollo tecnológico en la materia; tercero, propiciar el desarrollo de redes de datos; cuarto, promover instancias eficaces de coordinación, así como disposiciones jurídicas pertinentes; quinto, fomentar el desarrollo de la industria informática nacional, y sexto, estimular el mayor uso de las tecnologías de la información.

Para avanzar en el logro de cada uno de estos seis grandes objetivos se han desarrollado y se desarrollan diversas acciones específicas. Independientemente de que el programa tiene múltiples acciones particulares para el sector público, privado y social, a continuación se presentan sólo algunos ejemplos de aquellas que coadyuvan en la Modernización de la Administración Pública a través de la informática.

i) Recursos Humanos

Primero, para impulsar la mejor formación de recursos humanos y el desarrollo de una mayor cultura informática, se ha dado énfasis al mejoramiento de los programas de estudio en informática en todos los niveles. Con ese fin, por ejemplo, la Asociación Nacional de Instituciones de Educación en Informática, con el apoyo del INEGI, analizó y publicó los Modelos Curriculares de Nivel Licenciatura en Informática y Computación. También, se ha formalizado la propuesta de creación de un Comité Nacional de Certificación de la Calidad de los programas de licenciatura en Informática y Computación.

Asimismo, con la finalidad de que los recursos humanos que ya trabajan en el sector público estén mejor capacitados en las tecnologías de la información, se ha instrumentado, con carácter permanente, la Especialización de Alta Dirección en Informática Gubernamental, impartida conjuntamente por el INEGI y el Instituto Nacional de

Administración Pública. También se imparten cursos orientados a la planeación de las necesidades de bienes y servicios informáticos de las dependencias públicas.

Con estas acciones, entre otras, se están logrando servidores públicos más preparados en estas tecnologías, enriqueciendo sus conocimientos en la materia para apoyar las tareas de modernización y de rediseño del sector público

ii) Investigación Científica y Tecnológica en Informática
Segundo, estimular la investigación científica y tecnológica en informática es otro de los objetivos del Programa. Alentar este tipo de actividades permite ofrecer opciones útiles y realistas para aprovechar mejor las tecnologías de la información en el sector público.

Con este fin se ha establecido la Red de Desarrollo e Investigación en Informática, a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. A través de esta red se fortalece el sistema de investigación y desarrollo tecnológico en informática, respondiendo a numerosos retos del sector público. Se ha apoyado a múltiples grupos de investigación de alta calidad, que han llevado a cabo proyectos conjuntos de investigación en informática, sobre temas estratégicos para instituciones públicas.

iii) Redes de datos
Tercero, entre los elementos que más coadyuvan a la modernización de la administración pública está el aprovechamiento de la infraestructura de redes de datos. En este sentido se han instrumentado diversas políticas encaminadas al incremento, consolidación y optimización de dicha infraestructura, en apoyo a funciones públicas.

Esta infraestructura ha sido y es aprovechada por múltiples instancias y dependencias gubernamentales, en diversas formas. En particular se ha utilizado INTERNET para difundir información y brindar nuevos servicios. Numerosos ejemplos podrían citarse de páginas con contenidos particularmente útiles para la población, como las de la Presidencia de la República, gobiernos estatales, secretarías de Estado y diversos organismos.

Por su parte, la página del INEGI ofrece amplia información de nuestro país. Esta se presenta desde niveles agregados hasta niveles muy detallados. La información es constantemente actualizada, y está disponible, sin restricciones, el mismo día de su obtención. Como todos los productos institucionales, los múltiples bancos de datos son de acceso rápido y abierto al usuario.

La integración que ha realizado el INEGI para esta página incluye datos de estadísticas económicas, demográficas, sociales, ecológicas, culturales y tecnológicas; comprende datos nacionales, estatales, regionales, municipales, de ciudades, poblados y de zonas al interior de éstos; incluye cifras anuales, semestrales, trimestrales, mensuales, quincenales y semanales.

Un ejemplo de estos bancos que está disponible en la página del INEGI es el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD). Éste integra más de 31 mil variables sobre cada uno de los 2428 municipios del país. Mediante el SIMBAD es posible consultar información, producir nuevos indicadores y generar mapas temáticos.

Otro ejemplo es el Banco de Información Económica que cuenta con cerca de 30 mil series históricas con información de coyuntura.

La cobertura temática de este Banco de Información es muy completa; abarca todos los sectores de la actividad económica, presentando información (a precios constantes y a precios corrientes) para 205 clases de actividad que se agrupan en las 9 grandes divisiones de la actividad económica. (Ésta incluye información sobre el producto interno bruto total y el correspondiente al sector agropecuario, silvicultura y pesca; minería; industria manufacturera; construcción; electricidad, gas y agua; transportes, almacenaje y comunicaciones; servicios financieros, seguros y actividades inmobiliarias y de alquiler; así como servicios comunales, sociales y personales).

La amplia gama de temas sobre los cuales puede obtenerse información actualizada consultando este banco de datos, también comprende más de 40 indicadores del mercado laboral, el empleo y el desempleo; numerosos datos sobre la industria maquiladora de exportación; detallada información sobre la balanza comercial, la balanza de pagos, la balanza turística y la balanza agropecuaria. Además, se incluyen numerosas series sobre inversión extranjera directa, precios e inflación, así como indicadores sobre la competitividad de la economía mexicana e indicadores internacionales.

Cabe destacar que, dentro del mismo espíritu de servicio al usuario, este banco se actualiza periódica y oportunamente de acuerdo al Calendario de difusión de Información de Coyuntura del INEGI, que se da a conocer con anticipación trimestral a través de INTERNET y de los medios de comunicación social del país.

Si uno consulta estas páginas se puede apreciar, por medio de estos ejemplos que las dependencias y entidades de la administración pública están incorporando, en sus esquemas de modernización, los nuevos recursos de la tecnología como las redes de datos para, entre otras cosas, informar y servir a la sociedad con mecanismos más eficaces.

iv) Instancias de Coordinación y Disposiciones Jurídicas

El aprovechamiento de la informática en la modernización de la administración pública, se apoya también en la existencia de instancias de coordinación eficaces y de un marco jurídico pertinente para la actividad informática.

El Programa de Desarrollo Informático ha venido instrumentando acciones en este sentido. Por ejemplo, el reglamento actual del CIAPEM, propicia una participación más eficaz para el intercambio de experiencias y para la mejor incorporación de la informática en las tareas de modernización en los ámbitos públicos regional y local. La creación y consolidación de comités informáticos en el seno de los gobiernos estatales y municipales está permitiendo mejorar la planeación informática, con base en sus propios programas y proyectos prioritarios, con la finalidad de mejorar las actividades sustantivas de servicio a la ciudadanía en dichos órdenes de gobierno.

En relación con las disposiciones jurídicas adecuadas para la actividad informática, se continúa trabajando con la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el análisis de los múltiples y diversos temas cubiertos en el Foro de Consulta sobre Derecho e Informática, organizado por dicha Cámara y el INEGI. Con la finalidad de elaborar los proyectos legislativos correspondientes se continúa la revisión de las opiniones, propuestas y experiencias que se recopilaron en relación con diversos aspectos legales, entre los que destacan: las garantías para la información personal almacenada en bases de datos y la protección jurídica de datos de carácter estratégico, la tipificación de los delitos informáticos, el valor probatorio del documento electrónico y la protección de derechos de autor para quienes desarrollan programas para computadora.

También cabe señalar que la Conferencia de Autoridades Iberoamericanas de Informática propuso que México sea la sede de su congreso plenario en octubre de 1999.

v) Industria Informática

El sector público es un usuario muy importante de los productos y servicios que ofrece la industria informática, ya que sus compras de equipo, sistemas y servicios informáticos son significativas y diversificadas. Se han realizado numerosas acciones para fortalecer a la industria informática nacional y con ello tener tecnología de vanguardia en forma más oportuna y a menores costos. Estas actividades han tenido un impacto favorable. De hecho, este mercado ha mostrado un gran dinamismo, logrando una expansión global promedio mayor al 40% en términos reales durante los últimos 3 años.

En suma, el Programa de Desarrollo Informático y las múltiples acciones realizadas en favor de cada uno de los objetivos mencionados, ha permitido consolidar los diversos componentes requeridos en la infraestructura informática para la modernización gubernamental.

Ciertamente, el contar con servidores públicos mejor capacitados en informática la existencia de programas conjuntos de investigación y desarrollo entre el sector público y el sector académico la creación y utilización de amplias redes de datos para brindar mejores servicios al público; tener instancias de coordinación más eficaces para la aplicación de la informática en la administración pública federal, estatal y municipal y

contar con mejores disposiciones jurídicas para impulsar el sano desarrollo informático y la existencia de una más sólida y dinámica industria informática en el país son, todos, activos que coadyuvan al creciente y eficaz uso de la informática en la modernización de la administración pública de México.

Estos cinco grandes componentes constituyen elementos estratégicos de la infraestructura informática del país y cada uno contribuye en aristas específicas para el aprovechamiento de la informática en las tareas públicas. Sin ellos, la sociedad de la era del conocimiento difícilmente podría aspirar a un gobierno moderno, eficiente y eficaz.

vi) Aprovechamiento de la Informática en Proyectos Estratégicos

El sexto objetivo general del Programa de Desarrollo Informático es impulsar el uso de la informática, entre otros sectores en el público. Si se analizan las dependencias públicas a nivel individual, se encontrará que cada una ha instrumentado acciones de modernización, reingeniería y rediseño, tomando en cuenta sus objetivos y retos específicos. Para el logro de estas acciones fundamentales de modernización, cada dependencia se ha apoyado en la tecnología informática y ha diseñado e instrumenta programas propios denominados Programas Institucionales de Desarrollo Informático. Cada uno de estos se integra bajo una guía metodológica establecida, registrándose diversos grados de avance en su instrumentación.

Como complemento de todos estos programas, planteados a nivel de cada institución, el Programa de Desarrollo Informático del país también impulsa Proyectos Informáticos Nacionales, que pueden tener carácter interinstitucional y que -por su naturaleza- son estratégicos para la modernización de los servicios públicos.

Uno de estos proyectos es el relativo a las Tecnologías de la Información en el Sector Educativo. Este tiene la finalidad de mejorar los métodos de enseñanza, los materiales de apoyo y proporcionar servicios de educación y capacitación a distancia tanto a alumnos como a maestros. Para ello, la Secretaría de Educación Pública, ha puesto en marcha, entre otros, dos programas específicos: Red Escolar de Informática Educativa y Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT).

El programa Red Escolar, que plantea la instalación de una red de computadoras personales, conectadas a Internet, en todas las escuelas primarias y secundarias, y en todos los centros para la formación del magisterio, considerando la capacitación de, al menos, dos maestros por plantel, para el año 2000. A la fecha se han incorporado al proyecto 2,436 unidades educativas en todo el país, en las que se han instalado un total de 15,532 equipos. Del total de las instituciones incorporadas el 24% corresponden a escuelas de educación primaria; 41% a secundarias, 2% a escuelas de nivel medio superior, 7% a centros de maestros, 10% a escuelas normales y 16% a estructuras operativas de la SEP.

De esta forma, el gobierno, con el apoyo de las tecnologías de la información, mejora la eficiencia de los servicios educativos y prepara a las generaciones jóvenes de mexicanos con educación más pertinente para el Siglo XXI.

El proyecto EDUSAT apoya la labor docente para elevar la calidad de la enseñanza, con la finalidad de abatir el rezago en la educación de adultos y promover el esfuerzo personal de la educación. Actualmente existen en México más de 20 mil equipos que reciben la señal de EDUSAT la cual es transmitida por seis canales de televisión y 24 de audio. Esta señal también es enviada a los países de la región centroamericana, además de algunas áreas del sur de Estados Unidos.

También destaca, dentro de los proyectos informáticos nacionales, el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, CompraNet, que entró en operación a partir de 1996, y que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Este sistema permite realizar, con mayor eficiencia, los cientos de miles de procesos de adquisición de bienes y de contratación de servicios, arrendamientos y obras públicas que continuamente realiza la administración pública federal, simplificando los trámites y haciéndolos más transparentes.

A la fecha más de 17 mil empresas de todo el país utilizan CompraNet para participar en licitaciones públicas. El número promedio de consultas al sistema es de 4 mil 500 diarias, registrando al 31 de diciembre de 1998 más de 1 millón 400 mil consultas en la página de CompraNet. El proyecto ha logrado estandarizar el proceso de adquisiciones de más de 2 mil 600 unidades compradoras y el 95% de las compras del gobierno se han realizado de forma electrónica.

Cabe señalar que recientemente el proyecto CompraNet recibió el premio denominado "The Global Bangemann Challenge", reconocimiento que otorga la Unión Europea a los mejores proyectos de aplicación de las tecnologías de la información que ofrecen beneficios directos a la sociedad.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, que coordina la Secretaría de Gobernación, contempla el desarrollo de bases de datos sobre personal de seguridad pública, armamento y equipo de las corporaciones, delitos, así como información de seguridad pública y servicios de atención ciudadana. Este sistema enlaza a cada una de las entidades federativas, mediante una red de cómputo y de comunicaciones.

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública ya se encuentra en operación y su información se actualiza permanentemente, contando a la fecha con más de 265 mil registros. En cuanto al Registro Nacional de Armamento y Equipo se levantó un inventario del armamento y licencias oficiales colectivas asignadas a las corporaciones por parte de SEDENA, contabilizando a la fecha aproximadamente 160 mil armas.

Un ejemplo adicional lo constituyen las acciones coordinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco Mexicano de Comercio Exterior que permitieron integrar y hacer disponible en Internet el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), cuyo objetivo principal es promover las exportaciones y la inversión extranjera en nuestro país. Como resultado de este Sistema, en 1998, se registraron 8 mil 548 ofertas de exportación de empresas mexicanas y se contabilizaron 2 mil 291 demandas extranjeras de productos mexicanos, con un promedio mensual de 7 mil 360 consultas y mil 50 suscriptores vigentes.

Además, con la participación de SECOFI, CONACYT, Nacional Financiera y el Gobierno de la ciudad de México, se desarrolló el Sistema de Información sobre Servicios Tecnológicos (SISTEC), que tiene como objetivo fomentar la cultura tecnológica en las empresas pequeñas y medianas, proporcionándoles información sobre los servicios que ofrecen 300 centros e institutos de investigación aplicada y de desarrollo, y 250 consultores especializados.

Otros proyectos informáticos nacionales han sido considerados para mejorar los servicios de salud y de seguridad social. Por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social está simplificando los trámites de los usuarios y mejorando la administración y el control hospitalario, mediante el proyecto Sistema para la Seguridad Social. La meta estratégica de este proyecto es modernizar la infraestructura de cómputo del IMSS, con tecnología de punta, mediante una Red Institucional de Telecomunicaciones, la cual conecta a 795 puntos de enlace para proporcionar servicios a nivel nacional. Dichos servicios para 40 millones de derechohabientes contemplan, en un día común, la asistencia a consulta de 396 mil personas, la elaboración de 400 mil estudios de laboratorio y radiodiagnóstico, la tramitación de más de 5 mil 300 egresos hospitalarios y la realización de 3 mil 500 intervenciones quirúrgicas.

Los proyectos informáticos referidos, relativos a educación a distancia, compras gubernamentales, seguridad pública, promoción de exportaciones, fondo de la cultura tecnológica y seguridad social, son sólo algunos de los múltiples que se llevan a cabo por diversas áreas del sector público.

Todos estos esfuerzos, realizados también en el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública, impulsan el uso de la informática para elevar la eficiencia de las tareas administrativas y para mejorar actividades sustantivas de servicio al público.

Los programas institucionales de desarrollo informático, y los proyectos informáticos nacionales instrumentados por las dependencias y entidades de la administración pública mexicana, se encuentran en distintos niveles de maduración. Sin embargo, desde ahora constituyen ejemplos muy claros y concretos de cómo las dependencias y organismos se están rediseñando y de cómo las tecnologías de la información han contribuido al desarrollo de una administración pública más moderna y eficaz.

Como podemos notar por esta reseña, el Programa de Desarrollo Informático ha permitido instrumentar acciones para apoyar la modernización de la administración pública. Sin embargo, la dimensión de lo que aún falta por hacer, exige continuar con el trabajo coordinado y comprometido de todos los sectores y niveles de gobierno y, sobre todo, exige actualizar nuestra visión del futuro, para que el sector público mexicano se mantenga en sincronía con la dinámica de fines de siglo.

IV.- EL PROBLEMA INFORMÁTICO DEL AÑO 2000

Como ya se ha mencionado, la informática es la plataforma tecnológica **estratégica** de nuestro tiempo. Quienes la dominen tendrán en el próximo siglo una muy significativa ventaja comparativa y competitiva, no sólo en el rediseño del gobierno, sino en las actividades de todos los sectores de una nación .

Sin embargo, para concretar dicho propósito se deberán superar primero importantes obstáculos. Uno de ellos es conocido como el problema informático del año 2000. Aunque se ha difundido mucha información sobre el tema, existen diversas opiniones sobre la magnitud real de este problema a nivel mundial.

La causa del problema se remite a los años sesenta, ante la necesidad de economizar espacio, en los sistemas informáticos, utilizando sólo los dos últimos dígitos para representar el año. Esto implica que, al llegar el año 2000, éste se representará como "00", por lo que numerosos equipos informáticos lo leerán como 1900, con todas las consecuencias que ello implica, desde cálculos erróneos hasta el hecho de que los sistemas informáticos simplemente dejen de operar.

El problema informático del año 2000 tiene dos características que lo hacen diferente de cualquier otro reto que se haya enfrentado en materia computacional. Por una parte, es un desafío global: todos los países tienen el problema. Por otra, la fecha en que deben estar arreglados los sistemas es fija e inamovible.

A primera vista, el problema parece ser solamente un problema técnico, conceptualmente sencillo, aunque extremadamente laborioso. Sin embargo, cuando se analiza con mayor detenimiento, se descubre que es complejo y que requiere, para su solución, acciones comprometidas y oportunas de los múltiples sectores que conforman a la sociedad.

Los programas de cómputo, equipos y bases de datos en el mundo

El problema informático del año 2000 abarca los programas de cómputo (tanto los de desarrollo propio como los muy numerosos sistemas comerciales); las computadoras y la infraestructura de telecomunicaciones; las bases de datos y las interconexiones de equipos y sistemas dentro y fuera de las organizaciones.

Además, cabe señalar que se tienen múltiples componentes denominados dispositivos inmersos, los cuales se utilizan para controlar, vigilar o apoyar la operación de muy diversos

equipos, instrumentos y maquinaria como elevadores y conmutadores, equipo médico, maquinaria industrial, bóvedas y sistemas de seguridad, sensores ópticos y lectores de código de barras, equipo para comunicaciones y equipo de defensa, entre otros.

A nivel mundial se estima que son miles de millones de instrucciones en programas de cómputo que tendrán que ser modificadas billones de registros de datos que se tienen que revisar miles de millones de computadoras o sistemas inmersos que se deben adecuar y millones de interconexiones que se tienen que incorporar a los procesos de ajuste. El costo de solución a nivel mundial es equivalente al PIB de la 10ª economía más grande del mundo, con una inversión de un millón de años hombre.

Las consecuencias potenciales para todos los países del mundo pueden ser de magnitud considerable si no se atiende, debida y oportunamente, este reto informático.

El caso de México

En México el avance tecnológico del país ha dado como resultado la instalación y funcionamiento de extensos sistemas, equipos y componentes informáticos que operan en ámbitos vitales.

En la actualidad México cuenta con 5 millones de computadoras que conforman parte del equipamiento esencial del sector público, de empresas privadas en todas las ramas de la producción y de los servicios, así como de instituciones académicas y aun de los hogares.

De hecho, hoy en día, no se puede desligar el desarrollo social y económico nacional del uso de las tecnologías de la información. De ahí se desprende la necesidad de atender oportunamente el problema informático del año 2000.

Por ese motivo, desde abril de 1997, se establecieron los lineamientos básicos para adaptar los sistemas informáticos y el equipamiento de la Administración Pública Federal, con el fin de garantizar la continuidad y eficiencia de los servicios que presta. En estas previsiones han estado trabajando las dependencias del Ejecutivo Federal, bajo la coordinación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por lo que se refiere al sector financiero, bajo la coordinación y supervisión del Banco de México, los bancos y casas de bolsa, también han estado aplicando medidas correctivas, desde principios de 1997.

También para atender la contingencia informática del año 2000, diversos sectores han estado realizando acciones para transformar sus sistemas y componentes informáticos, con el objeto de garantizar su óptimo funcionamiento en el tránsito hacia el año 2000.

Sin embargo, debido a la interconexión de los programas, equipos y bases de datos, resulta importante establecer mecanismos eficaces de coordinación. Asimismo, resulta conveniente sumar los esfuerzos individuales, para solucionar, unidos y de manera integral, el problema informático de inicio del nuevo milenio.

Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000

En este contexto, y por acuerdo emitido por el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en junio de 1998 se estableció la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000, cuyas actividades se enmarcan dentro de la estrategia integral que ha establecido el Gobierno de México en el ámbito de la informática. Está integrada por once Secretarías de Estado, por representantes de los sectores empresarial, financiero y académico, por el Sector informático, por el Poder Judicial y por el Congreso de la Unión.

Los objetivos de la Comisión son: realizar diagnósticos sobre la situación de los componentes informáticos respecto a su capacidad para reconocer los años en los campos de fecha; identificar estrategias, políticas y criterios; así como impulsar la concertación de acciones para la conversión.

A partir de que se instaló la Comisión, ésta ha desarrollado una intensa actividad. Puede señalarse por ejemplo que se han realizado más de 300 sesiones de trabajo, entre reuniones plenarias y reuniones específicas con los subgrupos de trabajo de la Comisión, que se establecieron para atender áreas particulares.

La comisión elaboró una estrategia general de actividades que se desarrollan desde junio de 1998 y hasta diciembre de 1999. Para precisar las acciones, los responsables y los resultados a obtener, se elaboró una Red de Actividades y se establecieron tres tipos de grupos: los de grandes sectores, los grupos estratégicos y los de apoyo.

Los grupos de grandes sectores coordinan las actividades en los tres siguientes sectores:

El Grupo del Sector Público, que comprende a 263 dependencias, organismos y empresas de la administración federal, es coordinado y supervisado, por la SECODAM. En la conversión informática de este sector, que cuenta con 290,000 computadoras, han trabajado aproximadamente 9,000 personas y se ha invertido un presupuesto de cerca de 2,000 millones de pesos.

El Grupo del Sector Financiero, que trabaja bajo la coordinación del Banco de México, cuenta con 250,000 computadoras y ha invertido 3,500 millones de pesos.

El Grupo del Sector Privado no Financiero, que se creó a la par de la propia Comisión, ha orientado sus esfuerzos para acelerar la toma de conciencia y reforzar el llamado a la

acción de las empresas de este sector. Los trabajos de coordinación y concertación dentro de este sector están presididos, de manera conjunta, por el Consejo Coordinador Empresarial, que constituye un organismo del más alto nivel dentro del sector privado no financiero, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que tiene el vínculo por parte del gobierno con el sector privado.

El sector privado no financiero incluye 3.2 millones de establecimientos, de los cuales poco más de un millón cuenta con equipo de cómputo.

De este millón de establecimientos, que disponible 4.6 millones de equipos de cómputo, el 30% (307,000) cuenta con equipo nuevo y el 70% (695,000) con equipo previo a 1997. Por lo que se refiere a los 695 mil establecimientos con equipo previo a 1997, se tiene que 529,000 establecimientos no trabajan con computadoras conectadas en red y los restantes 165,550 tienen equipo conectado en red, que representan uno de los grupos de establecimientos que requieren mayor atención. En este sector la inversión en trabajos de conversión supera los 14,000 millones de pesos.

En el caso de los grupos estratégicos la Comisión identificó aquellos sectores, que por su alto impacto económico y social, requerían de un seguimiento especial de su proceso de conversión. Con este propósito se establecieron mecanismos especiales de concertación y seguimiento de acciones en las siguientes áreas estratégicas que quedaron bajo la coordinación del titular de la secretaría de Estado del ámbito respectivo de competencia:

- Energía
- Educación
- Comunicaciones
- Abasto
- Transportes
- Recaudación
- Salud
- Aduanas
- Estados y Municipios

Cada una de estas entidades coordinadoras se ha encargado de concertar acciones, dentro del ámbito de su competencia, a fin de sumar esfuerzos públicos y privados para agilizar el proceso de conversión y prever planes de contingencia.

Para la realización de su cometido cada instancia coordinadora de un sector estratégico integró un grupo con amplia representación y desarrolló un plan de actividades, cuyos compromisos convergen con los tiempos establecidos por la Comisión Nacional y comprenden, entre otros aspectos, reuniones, foros para adquirir conciencia del problema, contactos con proveedores específicos y acciones de supervisión del avance del grupo estratégico de que se trate.

Cada una de estas instancias coordinadoras ha informado que se mantendrá la continuidad en la prestación de los servicios correspondientes.

Por lo que se refiere a los grupos de apoyo, éstos se encargan de diversas actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión:

Difusión, que ha definido una estrategia de comunicación para el manejo de este aspecto fundamental dentro del proceso de conversión del país.

Aspectos Técnicos y de Monitoreo, que se ha encargado del desarrollo de herramientas de ayuda para la solución y seguimiento del proceso de conversión.

Relaciones Internacionales, que ha propiciado la difusión del trabajo de la Comisión en el exterior, el establecimiento de contactos en sectores en los que las interdependencias con el resto del mundo son altas y es necesario el trabajo conjunto con organismos internacionales y regionales que actúan en esta materia.

Relaciones con Proveedores, este grupo de trabajo ha promovido la coordinación entre las empresas participantes en cadenas productivas, así como la vinculación entre los demandantes y oferentes de productos y servicios de tecnología de la información.

Para apoyar el esfuerzo de todos los agentes que participan en el proceso de conversión, la Comisión ha desarrollado 126 productos y servicios para apoyo de las tareas de conversión informática en los diversos ámbitos de la economía nacional. Una descripción sucinta de cada instrumento se encuentra en la publicación Catálogo Mexicano Y2K: Productos y Servicios, la cual se puede consultar vía electrónica en la página en Internet de la Comisión (HIPERVÍNCULO http://www.y2k.gob.mx) __http://www.y2k.gob.mx)_.
A manera de ejemplo se citan a continuación los siguientes productos y servicios:

La Comisión Nacional. Antecedentes, estructura y estrategia.

Libro *El Reto de la Conversión Informática para el Año 2000 en México*

Metodología y normativa

Guía pasos para la conversión informática año 2000

Capacitación

Video taller de conversión informática año 2000 de la Secretaría de Educación Pública

Guía para la atención del problema informático en dispositivos inmersos

Monitoreo

Informe sobre los avances del proceso de conversión informática año 2000 en México

Informes trimestrales sobre proyecto año 2000 en la Administración Pública Federal

Informes de avance del Proyecto de Conversión Año 2000 de las instituciones del sector financiero

Avances en el proceso de conversión informática año 2000 en el sector privado no financiero

Resultados de la Encuesta Nacional sobre Conversión Informática Año 2000 en los Servicios Privados de Hospitalización

Resultados de la Encuesta Nacional sobre Percepción de la Población sobre el Problema Informático del año 2000

Instrumentos de apoyo

Directorio de recursos humanos de apoyo técnico a la conversión

Base de datos de equipo biomédico de la Secretaría de Salud

Caso de cooperación en la cadena de producción del grupo industrial CONMEXICO

Página Año 2000 de la Comisión en Internet

Página en Internet de empresas estratégicas públicas y privadas

Planes de contingencia

Tríptico Guía para un plan de contingencia sobre el problema informático del año 2000

Aspectos legales

Mecanismos de PROFECO para la verificación de sistemas y equipos de cómputo

Difusión

Carteles, folletos y encartes sobre concienciación respecto a la problemática de conversión informática año 2000

Video *Lo que necesitas hacer en tu empresa para resolver a tiempo el problema informático del año 2000*

Boletines Quincenales Y2K – MX

Cooperación Internacional

Diversos documentos que describen las tres vertientes de la cooperación internacional que ha desarrollado México en materia de conversión informática año 2000: regional, sectorial y con organismos internacionales.

Asimismo, la Comisión informa a la opinión pública nacional e internacional sobre los avances de conversión del país.

Precisamente, en el plano internacional, México ha desempeñado un papel muy activo en diversos foros, en los que se ha reconocido su estrategia como de las más eficaces, por lo que nuestro país ha sido invitado para compartir su experiencia sobre la materia. Tal es el caso de las reuniones mundiales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas, donde se coordinan los trabajos de conversión realizados por la región de Centroamérica y el Caribe y se trabaja estrechamente en acciones conjuntas de conversión con los Estados Unidos y Canadá en sectores que tienen interacciones internacionales.

La forma en la que México ha abordado el reto sobre conversión informática le ha permitido avanzar en los diversos sectores para la preparación de sistemas y equipos, de tal manera que el reto informático no implique contratiempos y que signifique una ventaja comparativa y competitiva para nuestro país a la llegada del año 2000.

Por último, cabe notar que el problema informático año 2000 ha beneficiado a México en varios aspectos: se ha dado un mayor uso a la tecnología informática en los sectores privado, público y social; han aumentado los recursos humanos especializados en tecnología informática; se ha extendido la investigación y desarrollo en tecnología informática; se ha incrementado el uso de las redes informáticas; el Y2K también ha promovido la industria informática en el país; se han consolidado varios grupos de coordinación en informática; se ha renovado una parte importante de nuestro equipo informático; ha aumentado la "cultura de la informática" en los diferentes grupos sociales. De tal manera que la inversión en Y2K ha tenido un resultado positivo para nuestro país.

V.- CONCLUSIONES

Los avances recientes en las tecnologías de la información han originado una gran revolución informática, que ha dado lugar a una nueva etapa histórica, que algunos autores han denominado como la Era de la Sociedad del Conocimiento.

El impacto de esta revolución informática abarca todos los aspectos de la actividad humana y está presente en la función pública. En particular, el surgimiento de la informática como plataforma de la era del conocimiento, está generando una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno; a su vez, esta plataforma constituye una herramienta poderosa adicional para cumplir con las elevadas tareas de los gobiernos modernos.

En México el gobierno ha dado especial importancia a las tecnologías de la información y reconoce el apoyo que éstas brindan para el rediseño del sector público mexicano.

Si bien los avances son importantes, también debemos reconocer que tenemos, a finales del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI, retos muy importantes que debemos enfrentar con decisión.

Entre los múltiples retos están: primero, atender y reforzar de inmediato las acciones para enfrentar la conversión informática año 2000 en cada entidad y municipio del país.

Segundo, se debe disminuir el analfabetismo informático, para eliminar las barreras que impiden a gran parte de la población interactuar con las computadoras, lo que les dificulta acceder a la valiosa información disponible en ellas y aprovecharla.

Tercero, debemos mejorar los servicios de atención al público, mediante la mayor instalación de "ventanillas de servicios integrales automatizados".

Cuarto, debemos cuidar no caer en la trampa tecnológica, en la seducción de las pantallas de las computadoras, que con frecuencia nos alejan del contacto directo con otras personas. Los servidores públicos no debemos olvidar que detrás de una consulta por computadora, se encuentra otro ser humano al que hay que atender.

Quinto, se debe monitorear el acelerado avance tecnológico en informática y sus novedosas y útiles formas de aplicación.

Sexto, debemos seguir enriqueciendo la infraestructura informática nacional en cada uno de sus componentes, recursos humanos, investigación, redes, disposiciones jurídicas e industria informática.

Séptimo, debemos seguir apoyando los programas institucionales de desarrollo informático y los proyectos informáticos nacionales, con una estrategia integral que siga contribuyendo significativamente al más amplio objetivo de rediseño del gobierno.

Las acciones para enfrentar estos retos requieren una estrecha colaboración entre las diferentes instancias y ámbitos de gobierno.

Todos ellos son, en el fondo, temas que tienen que ver directa o indirectamente con el rediseño del gobierno, todos ellos son retos que buscan aprovechar la informática con el propósito de impulsar el desarrollo de nuestros municipios, de nuestros estados y de nuestra nación. Todos ellos son temas trascendentes, y lo son aún más por ser temas que afectan a nuestros compatriotas razón de ser de nuestras instituciones y organismos razón de ser de nuestros esfuerzos cotidianos razón de ser de la administración pública del país.

Todas estas acciones deben tener como fin último el uso de la informática no por sí misma, sino para contribuir al estado de derecho, al desarrollo democrático, al crecimiento económico y, en general, al mayor bienestar de la población de nuestra patria.

RAP 104, mayo-agosto de 2000

FORMACIÓN INTERACTIVA A DISTANCIA: LA EXPERIENCIA EN EL INAP DE MÉXICO

Néstor Fernández Vertti

Con la llegada del nuevo milenio y los grandes avances de la tecnología, el desarrollo en materia de educación no se ha quedado atrás. Hemos observado como están cambiando en todo el mundo los sistemas de capacitación.

El fenómeno generalizado de globalización e integración regional requiere una competencia mayor en el desempeño de las funciones públicas. Es necesario que las administraciones públicas dispongan de mecanismos eficientes de formación y capacitación, con el fin de coadyuvar a una eficaz profesionalización de los servidores públicos.

La educación a distancia juega un papel central en la sociedad informatizada de hoy, pues la formación permanente y la capacitación serán una razón de prosperidad y desarrollo en todas las naciones.

En México, la educación virtual es un hecho; varias universidades mexicanas han ampliado su oferta y ya ofrecen licenciaturas y maestrías en línea. El tiempo y la distancia ya no son una barrera para la formación permanente.

En términos económicos la educación a distancia ofrece ventajas sobre la educación presencial, pues, aunque de forma inicial la inversión en estructura tecnológica es considerable y el costo de la producción de cursos es elevado, el número de alumnos se incrementa, logrando que los costos disminuyan notablemente.

Aunado a lo anterior, se encuentra la necesidad que tiene nuestro país en lo que se refiere a educación. En 1999, estudios de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo registraron que la demanda de formación anual en el servicio público, era superior a cincuenta mil trabajadores, empero los programas del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), sumandos a los de la red de Institutos de Administración Pública Estatales (IAPs) contribuyen anualmente a la formación de más de cinco mil servidores públicos, situación que refleja que las necesidades en el país exceden por mucho su aportación.

Es así como surge un gran reto para el INAP, por un lado, estar a la vanguardia en desarrollo tecnológico -campo que crece tan aceleradamente- y por el otro, contribuir de forma inmediata a los reclamos de capacitación en nuestro país.

Ante este desafío, el Instituto se dio a la tarea de investigar la educación a distancia, la convergencia de los paradigmas de la educación abierta ya distancia y el aprendizaje virtual con la educación convencional.

Resulta que una herramienta particularmente eficaz, para abatir el problema educativo, es la formación interactiva a distancia (FID), moderno concepto de enseñanza auxiliado por un conjunto de tecnologías y métodos didácticos, que permite la emisión de elementos educativos e informativos a personas ubicadas en lugares alejados físicamente del sitio en el que se encuentra el docente, pero que pueden preguntar y, en general, interactuar con el mismo. Las características de la FID permiten lograr los siguientes objetivos:

- Cubrir las necesidades de formación mediante programas con una cobertura en un amplio espacio geográfico.
- Centrar las acciones de formación y capacitación en los funcionarios públicos de las administraciones locales.
- Mantener una alta calidad académica y ser financieramente rentable.

La formación interactiva a distancia ha tenido un rápido desarrollo gracias a los avances en la tecnología de la información y motivado por la necesidad creciente de proporcionar capacitación a grupos geográficamente dispersos que requieren desarrollar habilidades administrativas. En México, en particular las instituciones educativas de alto nivel cuentan con la base tecnológica y el personal para desarrollar la formación interactiva a distancia, en la que el paradigma tradicional del proceso de enseñanza-aprendizaje, con el énfasis centrado en el profesor, se desplaza al alumno y el autoestudio se convierte en la clave del éxito.

En este sentido y para estar en condiciones de enfrentar los retos que conllevan la transición al nuevo milenio y responder a la demanda de capacitación y formación permanente, el Instituto Nacional de Administración Pública puso en marcha el proyecto denominado Sistema Nacional de Formación Interactiva a Distancia (SiNaFID), cuyo objetivo es generar una nueva oferta de capacitación para la profesionalización de los servidores públicos que llegue a todo el país con la excelencia que caracterizan a los cursos del INAP.

El proyecto SiNaFID implicó compartir la experiencia del INAP, así como recibir las aportaciones y aprovechar las vivencias de otras instituciones que habían incursionado en este campo. Es necesario destacar que si bien la utilización de las tecnologías modernas no garantizan el éxito en las instituciones, su carencia u olvido pueden ser factores de fracaso en el complejo mundo que anuncia el siglo XXI.

Es propósito del INAP lograr que el participante, inmerso en un ambiente virtual de uso de tecnologías y de interactividad, obtenga un provecho adicional: la familiaridad con el uso cotidiano de los avances tecnológicos en información y comunicación, como elementos

que conformarán el mundo del futuro, y la costumbre de trabajar en redes que hacen posible el sentido de cooperación laboral. La disciplina del autoaprendizaje y las metodologías propias de la formación a distancia servirán para la actualización profesional permanente de los cuadros del sector público, la cual ha sido y será preocupación central del INAP.

La infraestructura tecnológica del SiNaFID

Los programas de formación interactiva a distancia, involucran dos principales aspectos a considerar: la infraestructura tecnológica y el modelo pedagógico.

Sobre el primer aspecto, comentaremos en forma muy breve, cual es la base de cualquier programa de formación interactiva a distancia y como puede estar conformada por varios elementos como son: 1) la videoconferencia interactiva, comunicación audiovisual bidireccional de transmisión de datos, voz y video en tiempo real que requiere de aulas emisoras y receptoras especialmente equipadas; 2) el soporte de telecomunicaciones, medio físico para realizar la comunicación entre la sala emisora y las salas receptoras en diferentes ciudades; 3) la red de fibra óptica, medio idóneo para soportar el aspecto de comunicaciones, debido a su capacidad de transmisión de datos, su velocidad, su confiabilidad y el soporte técnico con que cuenta; 4) Internet, actualmente la red de redes global que vincula decenas de miles de redes en más de 150 países, permite el acceso a miles de bancos de información especializados, el uso de correo electrónico, los foros de discusión, los *chats*, el intercambio de información y diversos servicios en línea; 5) la enseñanza asistida por computadora, conjunto de tecnologías que apoyan la formación, capacitación, el entrenamiento y en general el desarrollo de habilidades y, 6) Multimedia, tecnología que permite la comunicación de la información en más de una forma que incluye texto, audio, gráficos, animación de gráficos, video de pleno movimiento, etcétera.

Para efectos del proyecto SiNaFID, el INAP inició el proceso de creación y modernización de su plataforma tecnológica informática y de telecomunicaciones. Para tal fin se planteó un sistema integral de informática y telecomunicaciones que abarca el equipamiento siguiente:

- Conmutador telefónico y red de servicios de voz.
- Cableado estructurado y su equipo activo para la interconexión de sistemas.
- Equipamiento informático para el desarrollo y soporte de los sistemas de información.
- Acceso y servicios de Internet.
- Equipamiento informático y de video.

La modernización informática y de telecomunicaciones del INAP se sustentó en la utilización de tecnología de punta, que garantiza la explotación actual y futura de aplicaciones con alto requerimiento informático y de telecomunicaciones (ancho de banda, calidad de servicio, esquemas de seguridad, etcétera).

La infraestructura de telecomunicaciones del SiNaFID implica la operación armónica de los siguientes componentes: el Sistema de Educación Vía Satélite (EDUSAT-ILCE); Red Digital Integrada; los sistemas de video y teleconferencia de organizaciones con las cuales el INAP tiene convenios; microondas terrestres. Con esta infraestructura el SiNaFID está en condiciones de utilizar un gran número de herramientas telemáticas de punta en su operación, tales como: teleconferencia y videoconferencia interactiva, multimedia interactiva, sistemas de educación asistidos y administrados por computadora, educación en ambientes.virtuales de aprendizaje, sistemas de educación apoyados en Internet y educación basada en WEB.

Con el propósito de llevar a cabo el proceso de equipamiento, se elaboró el Programa de Modernización Telemática. El proceso se dividió en dos partes, primero el acondicionamiento de los espacios necesarios para la correcta instalación y operación de la infraestructura tecnológica en telecomunicaciones e informática y segundo la adquisición del equipamiento necesario.

Para afrontar los retos de calidad y el aprovechamiento óptimo de las herramientas tecnológicas se integraron sistemas informáticos y de telecomunicaciones en términos de una red telemática que opera de manera integral: el conmutador digital, el sistema de servidores de aplicaciones, comunicaciones y video, la red de datos que se configuró como Intranet para permitir la realización de las diferentes actividades administrativas y académicas que implica la operación del SiNaFID y en general del INAP, la red de video con eje en el aula-estudio y difundida por el circuito cerrado de TV y os servicios de video interactivo en demanda a través de Internet.

El modelo pedagógico del SiNaFID

La calidad y eficiencia educativa que impone el empleo de nuevas herramientas tecnológicas plantea un modelo pedagógico en el proceso de formación, en el cual las relaciones entre el educador, los educandos y los materiales de estudio se redefinen y redimensionan.

Si antes se hablaba de tiempo de clase, hoy se utiliza un nuevo concepto: tiempo diferido, en el cual el momento de tomar la clase depende más de la disposición del alumno que del horario del profesor; el concepto de espacio era asociado a un salón de clases, ahora es común hablar de espacios virtuales, ya que se pueden llevar todos los servicios de una institución hasta la casa del alumno. Las barreras que imponían el tiempo y el espacio son eliminadas con las nuevas herramientas que posibilitan la interactividad entre la institución,

el expositor y los participantes. La estructura pedagógica del modelo alterna dos segmentos: orientación (formación) y autoestudio (información), y combina dos tipos de dinámicas: las interactivas y las activas. La propuesta pedagógica debe entenderse como la conjunción de tres elementos:

- Un proceso enseñanza-aprendizaje versátil y flexible en el que cada participante plantea retos y características individuales.
- Una dinámica basada en la interactividad que incorpora técnicas y tecnologías en la que se sigue un programa orientado por objetivos preestablecidos.
- Una red integradora de trabajo que motiva a grupos de autoestudio y le imprime continuidad al curso.

La mayor parte de los segmentos de formación se genera en vivo desde el aula- estudio ubicada en el campus del INAP. Son segmentos diseñados para garantizar la interactividad expositor-participante. El especialista desarrolla su exposición por medio de videoconferencias interactivas para grupos de participantes que en su totalidad se encuentran fuera del campus del Instituto. Se genera una dinámica de trabajo recíproca basada en un aula y campus virtuales. Los segmentos del autoestudio (información) son determinantes para el cabal cumplimiento de los objetivos de cada curso. Por tal motivo, en este esquema se tiene al alcance del participante, a través de un campus virtual, los siguientes servicios:

- Aulas receptoras-emisoras de imagen, sonidos y datos con todas las herramientas tecnológicas que garanticen la interacción. Administración de documentos del curso y bases de datos relacionados con el tema.
- Correo electrónico para orientación, evaluación de trabajos, etcétera. Videoteca electrónica.
- Audioteca.
- Elementos de los cursos estructurados como enseñanza asistida por computadora.

Los materiales tradicionales han requerido adaptación a las nuevas herramientas y el uso de éstas ha requerido, a su vez, de especialización. El nuevo modelo pedagógico garantiza a los participantes del Sistema Nacional de Formación Interactiva a Distancia, las mismas condiciones de oportunidad, calidad y atención personalizada que el INAP otorga a sus alumnos del Programa Académico Presencial.

En el SiNaFID se diseñan específicamente los cursos con la finalidad de adaptar a las nuevas condiciones tecnológicas, el esquema de aprendizaje maestro-alumno y promover el aprendizaje en ambientes virtuales de colaboración y de autoaprendizaje, de tal manera que permitan alcanzar en la formación interactiva a distancia un alto rendimiento.

Para el INAP, el Sistema Nacional de Formación Interactiva a Distancia (SiNaFID) complementa los servicios que ofrece por conducto del Sistema de Formación Académica Presencial, ampliando sustancialmente sus servicios y cobertura.

Desarrollo de Actividades del SiNaFID

Las principales actividades de educación a distancia se han realizado mediante seminarios, diplomados, simposium y paneles interactivos y han versado sobre diversas materias: "La Conversión Informática para el año 2000 en la Administración Pública Estatal y Municipal", "Elecciones 2000. Administración y Desarrollo del Proceso Electoral"; "Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial para el Ejercicio de la Autoridad Sanitaria en las Entidades Federativas", "Administración y Prácticas Parlamentarias", "Administración Pública y Cooperación Internacional", "Control y Evaluación del Ejercicio del Presupuesto Público", "Nuevas Tecnologías de la Información en la Administración Pública", "Contencioso Administrativo en México y en Francia", "Gobernabilidad y Administración Pública".

En algunas de estas actividades se ha contado con la participación y colaboración de prestigiadas instituciones tanto nacionales como internacionales tales como: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Asociación Mexicana de Informática, A. C. (AMIAC), Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), Secretaría de Salud, (SS) Cámaras de Diputados y de Senadores, Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de Francia, Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Universidad de Québec, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA).

Los retos del SiNaFID

El SiNaFID es un proyecto diseñado para alcanzar su máximo desarrollo en la primera década del Siglo XXI. Varios son los desafíos que tendrá que superar: el reto de la cobertura para ampliar el número de servidores públicos usuarios del sistema, el reto tecnológico para mantenerse a la vanguardia en la formación interactiva a distancia y el reto de excelencia y eficiencia para coadyuvar a la innovación gubernamental y al mejoramiento de la calidad de la administración pública del país.

En la etapa de análisis, son captadas y articuladas las necesidades de los usuarios, el inventario de recursos y la gestión del proyecto, dando lugar a un reporte de análisis. En cuanto al diseño pedagógico se determinan los objetivos, su estructuración, se elaboran las estrategias pedagógicas y los modos de evaluación, posteriormente se conforma el plan de cursos.

Con el propósito de que el INAP contara con un modelo pedagógico, nos apoyamos en el intercambio de experiencias con varias instituciones extranjeras. De este modo surge el modelo para el sistema de formación a distancia que consta de varias etapas para su eficaz realización: análisis, diseño pedagógico, producción, seguimiento y evaluación.

En una tercera etapa, se tiene la producción de materiales y de interactividad. De aquí pasamos a la fase de seguimiento y evaluación tanto de la eficacia del sistema como de las competencias obteniendo como resultado un informe que permite confrontar expectativas y metas con logros.

La actualización permanente del modelo y del sistema que se está desarrollando en el INAP, significa también un reto, motivo por el cual se está realizando investigación en la materia para generar nuevos conocimientos que nos permitan documentar más experiencias exitosas.

Sumando a este trabajo, como esfuerzo posterior el Instituto Nacional de Administración Pública ha puesto en marcha la Maestría en Informática Gubernamental, con el fin de promover el desarrollo integral de la función informática en la administración pública mexicana.

REFORMA
DEL ESTADO

RAP 76, enero-abril de 1990

REFORMA DEL ESTADO Y RENOVACIÓN POLÍTICA

Pedro G. Zorrilla Martínez

Una idea y un propósito generalizados en la época actual son los de establecer con solidez y paulatinamente una nueva relación entre la sociedad y el Estado. La sociedad y los individuos que la conforman son cada vez más conscientes de la aparición, en creciente número y tanto en lo interno como en el orden internacional, de inéditos riesgos y amenazas para la libertad; y asimismo lo son de que la defensa y protección de los derechos humanos y de las libertades ante tal panorama han de hacerse por nuevas vías y en condiciones y formas que tendrán que crearse.

El Estado, por su parte, y como organización para el ejercicio del poder, advierte que sus intervenciones y un uso ilimitado y en todos los ámbitos de recursos diversos, organizaciones, técnicas nuevas e instrumentos a su alcance ofenden a la sociedad y a sus integrantes y atentan de manera sustancial contra las libertades y la estabilidad social y política, pudiendo incluso impedir al poder político la realización de su misión fundamental, de asegurar el porvenir de la nación y de hacerlo con respeto de las opciones políticas, valores y principios de la sociedad.

En todas partes del mundo; de una u otra manera, estas percepciones y la de unas realidades que las contrarían, han sido causa de insatisfacción, desconfianza y alejamiento de la sociedad respecto del Estado y los órganos gubernamentales, especialmente la administración pública, y han sido factores para que se plantee una sustancial reconsideración de los vínculos entre aquella y éstos.

La prioridad que en asuntos políticos comúnmente dan los parlamentos a intereses muy específicos y de carácter partidario sobre las cuestiones de interés general de la sociedad; la inflexibilidad, incomunicación e insensibilidad de la administración pública y su crecimiento, causado por la multiplicación de las demandas sociales, así como las dificultades del Poder Judicial para cumplir sus tareas de salvaguarda de libertades, de impartición de justicia y de enjuiciamiento de actos de autoridad, contradicen sentimientos, convicciones y aspiraciones generalizados y llevan a que la sociedad se manifieste insatisfecha del Estado o incluso le sea hostil.

Es esto, precisamente, lo que ha obligado en el norte y en el sur, en los países industrializados y en el Tercer Mundo, en África y en Europa Central y Occidental, en América Latina, la Unión Soviética y 105 países anglosajones, al planteamiento de cuestiones que en conjunto se denominan reforma del Estado, que consiste principalmente en la fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas porque están caracterizadas por dar lugar a mayor libertad y a más amplias

posibilidades de realización para los hombres y por brindar seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable a la nación.

Hay, en suma, una conciencia generalizada de la necesidad de dar una nueva y gran batalla por la libertad y la justicia y de que ello significa una mayor y mejor democracia ante el poder en todos los ámbitos y más claras atribuciones y limitaciones de ese poder; unas autonomías más sólidas y definidas; unas participaciones social y política efectivas y bien aseguradas; y una administración pública flexible y al propio tiempo eficaz, sensible, sin prepotencia o paternalismo y en diálogo permanente con los grupos sociales.

De otra parte, se dan crecientes expresiones de un derecho que puede llamarse social porque no se establece en leyes y a partir de la voluntad de los órganos del Estado, sino que va surgiendo de las relaciones entre diversos grupos de la sociedad y se manifiesta en normas específicas de convivencia o en pactos que no necesariamente provienen o pasan por una cúpula estatal, lo que una vez fue inevitable.

En la reforma estatal es esencial la acentuación de una descentralización política que multiplique y vitalice centros de poder democrático regionales, en beneficio de las libertades, pero también de la capacidad pública de crear, conjuntamente con la sociedad, mejores condiciones de justicia y de desarrollo; a esto tendría que coadyuvar un poder judicial más independiente, más capaz, más pronto en la acción y más efectivo en la protección de los derechos ciudadanos.

Pero no sólo del poder político derivan nuevos riesgos para las personas y respecto de la sociedad que integran; también las concentraciones de poder económico, que atentan contra la multiplicidad y la multiplicación de agentes de la economía, que amenazan la libertad y la sobrevivencia de pequeños y medianos productores y que condicionan a los consumidores y acosan a países en desarrollo, constituyen ominosas presencias antes inadvertidas.

Las relaciones entre países de muy desigual desarrollo sin que los más vulnerables tengan siquiera la posibilidad de ser escuchados, la ubicua influencia de decisiones, circunstancias y hechos que se dan en los grandes centros internacionales de poder económico y la casi imposibilidad de derechos y equilibrios mínimos y vitales para comunidades nacionales pobres, también dejan ver un amplio y nuevo campo en el que se requiere de una defensa de las libertades, no sólo económicas, y de la afirmación de seguridades y derechos a ejercerse en nuevas formas.

La conservación de identidades nacionales y regionales, la defensa de formas culturales propias y de la privacidad de los individuos, son asimismo exigencias de los nuevos tiempos frente a los avances y poderes tecnológicos en muchos órdenes, tales como las

comunicaciones y la electrónica, la biotecnología y la genética y en los ámbitos militares y de la industria. Se trata sobre todo y porque genera riesgos y amenazas, de la tecnología utilizada como instrumento de dominación y de poder que establece dependencias, impide la creación de otras tecnologías, obstaculiza la investigación científica y técnica y limita los intercambios industriales, comerciales y financieros.

Los poderes, incluso transnacionales, que se conforman con base en estas magnitudes políticas, económicas o tecnológicas y financieras de desproporcionada medida, hacen que se plantee la necesidad de singulares vías y formas para la defensa de las soberanías nacionales, para la creación de nuevos campos de comercialización y el aprovechamiento de ventajas comparativas y que se realice una renovada reivindicación de las autonomías y una genuina y bien negociada interdependencia con el fin de disminuir la exposición a dependencias y dominaciones de nueva factura.

En otros terrenos y época, pero también ante una evidencia de libertades oprimidas y en peligro inminente de estarlo más, el liberalismo, como experiencia y como filosofía política y ética llevada a la nación, inspiró una lucha para limitar al poder; muchos de los logros obtenidos entonces son patrimonio de la humanidad.

Una vez más hoy, en todas partes del mundo y ante un futuro caracterizado por la incertidumbre y la imprevisibilidad, se vuelve la vista al liberalismo; se recuerda el gran enfrentamiento de la idea liberal con el poder absoluto y los éxitos de la lucha histórica liberal en la Inglaterra del Siglo XVIII. Nuevamente se da primordial importancia al concepto y valor de la libertad, al Estado de Derecho, a las constituciones y a la división del poder, como determinaciones de límites al ejercicio del poder, surgidas del liberalismo.

Dicha recordación no podría ser en busca de soluciones específicas para un tiempo actual, bien distinto; pero es necesaria para encontrar en la filosofía política y en la ética liberales, todos sus antecedentes en el pensamiento y en la acción de los hombres, una inspiración y un estímulo para el diseño de nuevas respuestas a los crecientes riesgos a que se enfrenta la libertad humana, en muchas ocasiones por vez primera.

Hoy adquieren renovada importancia y especial sentido los derechos humanos, los equilibrios sociales y, en el ejercicio mismo del poder, la claridad y la eficacia en su limitación, las tareas insustituibles de un poder judicial digno, capaz e independiente, el respeto de las autonomías y de la intimidad y el Estado de Derecho, tanto en lo sustancial como en lo formal.

Pero un pensamiento humanista convoca también, para el examen actual del tema, a la historia de cien años del liberalismo real, el que se realizó por el Estado liberal individualista; ello hace posible, por contraste con ese Estado, completar y validar la reflexión con una apreciación del hombre en su realidad social y económica y en su dimensión completa, individual y social.

Así, se plantea como problema que ha de resolverse para asegurar las libertades, tanto la desigualdad social provocada por estructuras injustas o por opresiones, como el medio y las condiciones económicas en que los hombres están; tanto las reivindicaciones de los grupos de una sociedad plural con conciencia del valor de su diversidad, como la sobrevivencia, frente a poderes económicos concentrados, de las pequeñas y medianas empresas de los hombres; se concluye entonces que al lado de la idea de libertad como esencial al hombre, son también fundamentales las libertades concretas y específicas, referidas a los hombres en sus particulares condiciones de vida.

Se entiende así plenamente que hoy y en el futuro previsible no podría fundarse una convivencia social pacífica, aseguradora de la libertad, sin considerar la concreta realidad histórica de cada pueblo; que es fundamental la democracia política, pero que también debe haberla en los órdenes social y económico; que es necesario el fomento y apoyo específicos a sectores económicos insuficientes en la producción de bienes y servicios, muy particularmente si se trata de productos agrícolas o de bienes industriales en ciertas etapas del desarrollo. Finalmente, se hace patente que una convivencia deseable no es ni nunca ha sido, en lo político, lo social o lo económico, producto espontáneo o automático de las fuerzas e intereses en juego, de un mercado sin normas y correcciones o de los solos cálculos y acciones de muy numerosos agentes económicos, salvo que se den con reglas del juego, en un contexto general favorable y con árbitro justo y rector efectivo.

Este análisis se hace posible y realista porque se ha aprendido de los fracasos y errores del tiempo histórico del Estado liberal, que en muchos sentidos fue reduccionista de la tesis y de los temas liberales en la medida en que constriñó al liberalismo al espacio económico y porque no consideró las condiciones materiales y culturales de la vida, ni a los hombres en su medio; porque les aseguró el indispensable concepto abstracto de libertad, pero no libertades reales; así la libertad pudo ser aprovechada exclusivamente por unos cuantos, de destacadas relaciones y posición económica, como privilegio y ciertamente en detrimento de los derechos de la mayoría de los hombres.

Hoy, en la creación y definición de nuevos y más efectivos límites, controles y normas de los poderes, tiene que apelarse a una renovada y amplia inteligencia del liberalismo. Se requiere tener una cabal consideración de lo social, un firme respeto del pluralismo y de la diversidad, la experiencia de que son necesarios criterios y ordenaciones estratégicas, no obstructores, en el campo económico y de que las concentraciones y monopolios de poder político y económico son riesgos reales.

Debe haber convicción acerca de la conveniencia insustituible de la descentralización política y de unas autonomías bien consolidadas, y en fin, de que la idea y la construcción de un Estado ha de entenderlo y transformarlo para que sea capaz, cuantitativa y cualitativamente, de cumplir sus funciones esenciales, pero medido, limitado y sin lastres, con el fin de garantizar los ámbitos de libertad social y personal y para asegurar los

espacios necesarios a la realización de los hombres, como son en la realidad y tal como aspiran y deciden ser.

Así, las respuestas reales que se exigen, particularmente en México, no pueden ser neoliberales y economicistas, ni burocráticas y totalitarias; y porque las soluciones tienen que ser en función de una realidad nacional y de una historia específica, son imposibles los modelos y se evidencia la necesidad de rectificar e innovar.

La experiencia y una dignidad humana reconocida y respetada hacen que se tenga que contar con la responsabilidad ciudadana lo mismo que con la de los partidos políticos y grupos sociales. Hay que asegurar la democracia política como componente esencial de la democracia social y asimismo garantizar democracia en todos los órdenes.

Se requieren condiciones que dificulten autoritarismos y paternalismos, rigideces burocráticas y dictaduras pequeñas o grandes. El poder debe tener equilibrios y ha de asegurarse la estabilidad política. El gobierno y el avance hacia el futuro deberán realizarse con principios, sensibilidad de los valores de la sociedad y prudente previsión de los nuevos tiempos.

Reflexionar así no es sino iniciar un largo camino en el que la gran tarea, la nueva lucha por la libertad, tendrá riesgos y encontrará muchas trabas; no los podrá eludir un conceptualismo sin experiencia y capacidad de acción, un pragmatismo sin tesis, o unos cálculos cuantitativos y lineales.

Al lado del análisis será necesaria la sensibilidad social, que inmediatamente permitirá también advertir la importancia que en la época actual tienen una cabal reforma política y la democracia política electoral. Muy especialmente la sociedad exige respeto del voto, órganos imparciales, certeza en los resultados electorales, transparencia en los procesos correspondientes y resultados confiables. De los partidos políticos, ante un estado de cosas que en mucho han cambiado, la sociedad espera respeto y transformaciones sustanciales internas, también en el sentido de mayor democracia y participación ampliada.

Con las reformas constitucionales permitidas por acuerdo de partidos y con una legislación electoral consecuente que hoy se negocia, mejorará cualitativamente el sistema electoral en los aspectos señalados antes y tanto por cuanto toca a la representatividad de las diversas corrientes políticas como por lo que se refiere a la indispensable garantía, en nuestro tiempo, de que los gobiernos podrán contar con apoyos y capacidades de decisión no obstaculizados por una fragmentación artificiosa y estéril de las cámaras de representantes, que anule a éstas y al ejecutivo.

Pero hay que admitir que la sociedad ha cambiado, que seguirá haciéndolo profunda y rápidamente y que el sistema electoral deberá seguir su transformación y

perfeccionamiento en el sentido de asegurar una limpia validez de la participación electoral y de garantizar la elección de titulares de los poderes legislativo y ejecutivo que tengan los medios, recursos y bases políticas suficientes para actuar con la eficacia que siempre, y más hoy, reclama la vida política.

Los efectos y consecuencias de las reformas constitucionales en materia de democracia política y sistema electoral seguramente serán muy amplios, tanto en la sociedad como para la mejoría y consolidación de los partidos políticos mexicanos, a fin de que contribuyan más a la madurez política, a la estabilidad social y en la reforma del Estado, de la que forman parte fundamental pero no única.

Los peligros y obstáculos que sin duda existen en la transformación del Estado y en la pro curación de mayor justicia y más libertades, tendrán que ser evitados con el apoyo y la bandera de los valores y consensos sociales, con el respeto de las capacidades de los hombres y con una renovada comprensión del derecho, de los valores éticos y de la importancia existencial de la equidad.

En México hay bases para confiar y actuar con el fin de que sea así, cada día en mayor medida.

RAP 86, enero-junio de 1994

EL REDISEÑO DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y EL CAMBIO. UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA DISCUSIÓN*

Bernardo Kliksberg

I. Hacia un Debate con vistas al Siglo XXI

Toluca 93, se produce en medio de cambios vertiginosos en el planeta, que apuntan hacia un siglo XXI muy diferente a todo lo que hemos conocido en la historia anterior. Esas realidades suponen un desafío para la imaginación, la creatividad y la innovación. Necesitamos respuestas no convencionales, nueva ciencia, nuevas propuestas en múltiples campos.

Uno de ellos fundamental para el futuro, es el que plantea Toluca 93, el rediseño del Estado frente a los nuevos problemas y demandas.

Se ha encomendado a este documento introducir científicamente a los debates de Toluca 93, gran esfuerzo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) que preside el profesor Guy Braibant, y dirige Turkia Ould Daddah; del gobierno del Estado de México, anfitrión de esta Conferencia Internacional, cuyo Gobernador e ilustre personalidad científica, Ignacio Pichardo Pagaza, preside el Comité Organizador del Congreso, con la secretaría del mismo a cargo de Victoria Flores; por el Instituto Nacional de Administración Pública de México, presidido hasta hace poco por Raúl Salinas Lozano, prominente hombre público, y actualmente por la destacada figura del licenciado Adolfo Lugo Verduzco; y por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que preside el doctor Constantino Nalda García, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de España y cuya Secretaría General ejerce el ex Ministro de Reforma del Estado de Venezuela, doctor Carlos Blanco.

Toluca 93 ha sido precedida de una amplia tarea científica que le correspondió al firmante orientar en calidad de Relator General de la Conferencia, misión con que lo distinguió el Consejo Directivo del IIAS. Llevó adelante esa labor en equipo con un conjunto de distinguidos correlatores internacionalmente reconocidos que realizaron en las áreas que se les encomendaron una importante y productiva labor. Ella culminó en la preparación de los relevantes informes de correlatoría siguientes: Paul Collins: El Estado Post-ajuste

---

* Documento introductorio, preparado por el relator general, a la II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado del 27 al 30 de julio de 1993 en Toluca, Estado de México, Organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Gobierno del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

y el Nuevo Contexto Económico y Tecnológico Internacional; Gerard Marcou: Democratización y Descentralización del Estado; Pedro Zorrilla Martínez: Reestructuración del Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza; Louis Picard: Reformas Estratégicas en los Procesos de Formulación, Implantación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas; Vasant Moharir: Nuevas Fronteras y Formas de Asociación entre Sector Público y Sociedad; Joan Corkery: La Dimensión Internacional de las Reformas Institucionales Nacionales. El Relator General y los correlatores contaron en sus trabajos con la muy eficiente y empeñosa cooperación de la Directora General del IIAS y su equipo de trabajo.

La Conferencia Internacional y su agenda despertaron un intenso interés como lo demuestran el elevado número de trabajos que fueron presentados en cada una de las áreas citadas. Importantes aportes provenientes de toda Europa, Estados Unidos, África, Asia, América Latina, y otras latitudes, sumaron valiosas y variadas perspectivas, derivadas en muchos casos de investigaciones sistemáticas y experiencias concretas.

Se conformó en cada área temática un rico material básico que fue muy bien aprovechado por los correlatores, resumido en sus informes y extensamente debatidos en la Conferencia.

Por lo pronto parece haberse satisfecho significativamente con las nutridas y completas presentaciones recibidas, uno de los objetivos centrales de Toluca 93: promover un debate de fondo en el que participen el mundo desarrollado y los países en desarrollo sobre temas cruciales para nuestro tiempo.

A pesar de la amplitud y diversidad de los temas tratados es posible observar la presencia en las múltiples contribuciones recibidas de ciertas inquietudes generalizadas y de una búsqueda afanosa de respuestas no tradicionales. Ambas responden a las muy singulares características de este fin de siglo, marcado por cambios vertiginosos, que exigen variaciones sustanciales en el "estado de las artes" en lo relativo al Estado uno de los actores centrales de la realidad, si se quiere desde las ciencias administrativas, temática central del IIAS, ayudar con respuestas y soluciones a la discusión mundial.

En este documento introductorio queremos plantear algunos marcos de referencia que creemos útiles para extraer el más alto provecho del debate a desarrollar en cada área con base en los informes de los correlatores y los documentos elaborados por los participantes.

Para ello abordaremos cuatro momentos sucesivos de análisis. En primer término, es imprescindible situar el contexto mundial en donde estamos discutiendo sobre el rediseño del Estado. En segundo lugar, ubicados algunos aspectos centrales de ese contexto, se abordar el interrogante de hacia que tipo de Estado nos dirigimos en el Siglo XXI. ¿Cuáles son algunas de las tendencias más consistentes que se observan en los profundos procesos de cambio en marcha? En tercer término, se plantear la necesidad de dotar al nuevo Estado en construcción de una gerencia pública revolucionada respecto a la anterior, que

implique un verdadero encuentro entre las nuevas fronteras tecnológicas en ciencias gerenciales y las tareas a cargo del nuevo Estado.

Por último, con fundamento en los desarrollos anteriores, queremos aportar a esta Conferencia Internacional una agenda de interrogantes abiertos, de carácter estratégico que creemos será de alto valor que en Toluca 93 se trate y profundice.

Trataremos cada uno de estos temas exploratoriamente por las limitaciones propias de este documento, cuya función es introductoria. No pretendemos desarrollar en detalle ninguno de estos temas, sino ayudar a abrir y estimular una discusión colectiva, fecunda y útil para nuestros países.

Asimismo, aun teniendo bien presente que existe una variedad importante de situaciones históricas entre los países participantes intentaremos centrar el documento sobre ciertos aspectos de carácter relevante que pueden tener interés común a pesar de dicha diversidad.

II. Un contexto mundial signado por la incertidumbre

Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo hacia fines del Siglo XX, transformándolo estructuralmente.

Están en curso revoluciones tecnológicas simultáneas en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes y servicios y a la vida cotidiana. Se han producido verdaderas "rupturas epistemológicas", con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. El siglo XXI se iniciará como el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica, y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.

Por otra parte, hay en desarrollo transformaciones sustanciales en la geopolítica mundial. Toda la atmósfera política que acompañó al siglo XX ha sido reemplazada por un nuevo marco en proceso de formación. La desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la terminación de la guerra fría, las posibilidades de desarme en gran escala, están modificando totalmente el hábitat político. También lo cambia otro tipo de movimiento en potente evolución: la existencia de aspiraciones cada vez más intensas y generalizadas en la población mundial a una real participación en los sistemas políticos. Lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llama adecuadamente, "un impulso irresistible en pro de la participación".[1] La gente quiere democracias genuinas donde realmente pueda intervenir y tener el control de su destino.

[1] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

Junto a las revoluciones tecnológicas y políticas está cambiando la estructura básica de la economía mundial. El siglo XXI parece estar destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos. Como destaca Paul Collins, el mundo está evolucionando hacia un Sistema de Bloques Regionales de Comercio.[2] Entre ellos destacan los ejes Comunidad Económica Europea ampliada, USA-Canadá-México y el configurado por Japón con sus allegados directos. Se esperan aperturas muy amplias del comercio hacia el interior de dichos bloqueos, pero fuertes obstrucciones y barreras ante quienes quieran llegar desde afuera a los bloques.

Estas y otras decisivas transformaciones se están produciendo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones, la internacionalización de la economía, que ha convertido al planeta en una "aldea global". Los cambios en un área relevante traen reacciones en cadena en "tiempo real" en múltiples puntos del sistema mundial.

La velocidad de las transformaciones no tiene, a su vez, parangón histórico. Sólo puede hablarse en términos de cambios ultra acelerados, donde el presente casi se funde con el futuro, porque las distancias son acortadas por un ritmo de cambio inédita.

Una "aldea global" sacudida por cambios profundísimos en donde el pasado pierde significación como referencia, es la realidad de fines de siglo.

Pero, y he aquí el interrogante inquietante, ¿cuáles son las direcciones finales de los cambios? ¿Hacia dónde se dirigen? ¿Qué tipo de humanidad están preparando?

Voces muy autorizadas señalan la fragilidad de aquellas tesis que postulan que el solo avance tecnológico solucionar mágicamente los problemas, o la debilidad de aquellas otras que proclamaban hace algunos años el "fin de la historia", y el inicio de una "historia aburrida".

Las primeras están repitiendo las inconsistencias del optimismo positivista de épocas anteriores, las segundas son rotundamente desmentidas por los hechos. En lugar de "historia aburrida", es una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces la que se presenta en los hechos. Edgard Morín entiende que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y conflictivos. El mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado. Esa complejidad es difícil de escrutar, han bajado totalmente los umbrales de predictibilidad y todas las posibilidades positivas y negativas están abiertas. Lo real es –subraya- que la incertidumbre se ha apoderado de la historia.

Urge, por tanto, un nuevo tipo de racionalidad, una racionalidad autocrítica. El mundo es para el gran pensador europeo hoy, "Un Astro Errante".[3]

[2] Paul Collins. The Post-Adjustment State and the New International Economic and Technological Context. IIAS, Toluca 93.

[3] Edgard Morín. El Astro Errante. En: "Un Noveau Commencement". Editions du Seuil, 1991.

En el mismo sentido, la ciencia de la inestabilidad fundada por Ilya Prigogine reclama la necesidad de internarse en la complejidad con nuevas herramientas. Ve la inestabilidad como la situación normal a partir de la cual, y no de supuestos equilibrios, es necesario reflexionar y operar, y resalta que lo que prima son "las estructuras disipativas de final abierto".[4] Lo que sucederá será definido por las opciones que adopten los mismos hombres.

En estas condiciones de alta complejidad e incertidumbre, el conocimiento demuestra tener límites muy marcados. Por ello el Club de Roma sostiene que tenemos mayor información que nunca, pero menos sabiduría.[5]

El carácter contradictorio de los procesos de transformación es evidenciado por múltiples signos. Entre otros, se han destacado los siguientes:

La revolución tecnológica abierta en tantos frentes es una promesa de avances prodigiosos pero al mismo tiempo como, lo advirtió "La Cumbre de la Tierra" (Brasil, 1992), el desarrollo ciego y no regulado de la tecnología puede contribuir al desmoronamiento rápido de sistemas de equilibrio ecológico vitales. El calentamiento de la atmósfera del planeta y los peligros que amenazan la capa de ozono, son sólo ilustraciones de algunos de los desequilibrios en gestación.

Los cambios políticos internacionales llevan en general un signo positivo y abren posibilidades amplias a la democratización. Sin embargo, al mismo tiempo, han renacido ultranacionalismos propios de otros siglos, han estallado guerras feroces sobre la base de hostilidades reprimidas de pasados lejanos, han reaparecido con fuerza creciente la xenofobia, el racismo, la discriminación, y el ataque virulento a minorías nacionales indefensas. A sólo 50 años de la derrota de un sistema condenado por toda la humanidad, el nazismo, que perpetró genocidios atroces como el Holocausto que traspasaron los límites de lo humano, el neonazismo ha comenzado a asomar su faz en diversos lugares.

Los cambios económicos, prometedores de cooperación internacional y ampliación de mercados, han sido acompañados por otro lado de un recrudecimiento de los proteccionismos y las guerras económicas. Así, 20 de 24 países industrializados tenían en 1992 barreras aduaneras más altas que 10 años antes.[6]

Las tendencias económicas internacionales tienen un signo negativo preocupante. La tasa de crecimiento de los ochenta fue marcadamente inferior a la de los setenta. Por otra parte, se ha demostrado que el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.

---

[4] Ilya Prigogine. Entre sus múltiples obras ver, Tan Sólo una Ilusión. ¿Una exploración del Caos al Orden?. Tusquets Editores, Barcelona, 1988.
[5] Club de Roma. Reunión Anual, Punta del Este, Noviembre 1991.
[6] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1992.

Algunas políticas aplicadas en amplias zonas para corregir los desequilibrios económicos parecen haber cometido graves errores o inadvertencias. Así señala Collins para el caso de África: "el ajuste estructural llevado a cabo allí ha sido muy criticado como cortoplacista, preocupado por lo fiscal, y está teniendo lugar en un tiempo cuando el Estado en África pasa por una crisis de legitimidad, y en algunos casos de viabilidad geográfica. Los aspectos sociales con frecuencia han sido relegados, y todo el enfoque parece haber sido impuesto desde afuera sin consideraciones por la opinión pública africana".[7]

Un aspecto absolutamente alarmante del nuevo mundo en gestación, es el de los grados de inequidad.

Según la reconstrucción de la distribución mundial de la riqueza realizada por Naciones Unidas en 1989, el 20% de la población del mundo era la propietaria del 82,7% del Producto Bruto Mundial, tenía el 81,2% del comercio mundial, el 94,6% de los préstamos comerciales, el 80,6% del ahorro interno, y el 80,5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80% restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era totalmente alarmante, por cuanto la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.[8]

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha advertido recientemente sobre lo que este panorama global está precipitando en el campo de las migraciones. Nafis Sadik, su directora, ha llamado la atención mundial sobre "la crisis humana de nuestra época", donde 100 millones de personas están migrando en 1993, el doble que en 1989, y las cifras siguen en ascenso continuo. "En una magnitud que no tiene precedentes en la historia...la gente se desarraiga y emigra en busca de una vida mejor".[9]

Numerosas democracias, nuevas o antiguas, de múltiples países en desarrollo, corren serio peligro con dificultades económicas y sociales como las indicadas. "El impulso irresistible a la participación" antes mencionado choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores que surgen de las mismas. El PNUD describe vívidamente la situación en 1993:

Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1,000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta, y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres, y pese a tener más de la mitad de los votos, tienen grandes dificultades para

[7] Paul Collins, op. cit.
[8] PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1992.
[9] Fondo de Población de las Naciones Unidas. La Situación de la Población Mundial, Julio de 1993.

lograr una representación de siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana.

Muchas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue siendo un proceso dificultoso en varios países. "Nuestro mundo sigue siendo un mundo de diferencias".[10]

El Decano de la Sloan School of Business Administration del MIT, Lester Thurrow hace un fuerte llamado de alerta en la misma dirección: "los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático".[11]

El contexto mundial presenta, pues, direcciones claramente opuestas. Avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes y, al mismo tiempo, pronunciadas dificultades de fondo en continentes completos como América Latina, África y grandes zonas de Asia. Igualmente, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados, o recesiones en el mundo desarrollado, todo ello en el mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político. En una estimación de conjunto, Naciones Unidas considera que el 90% de la población del mundo no controla hoy su propia vida.[12]

El futuro: finales abiertos, dominados por la incertidumbre. Del error o acierto de las políticas nacionales, de la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, depender el perfil final del siglo XXI. Uno de los actores centrales será el Estado. ¿Qué tipo de Estado se requiere frente a la agenda de problemas abierta?

III. En torno al "Estado Necesario"

La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, no respaldadas con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de calidad muy precaria.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superando las "etiquetas" y tomar contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contribución a la Conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: "lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios".[13]

[10] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1993

[11] Lester Thurrow. Head to Head. Edición en español. "La Guerra del Siglo XXI", Vergara Editores, 1992.

[12] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

[13] Carlos Almada. Economic Integration, Development and Public Administration: The Experience of the European Comunity and Nafta. IIAS, Toluca 93.

En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad (CLAD), el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, y la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir el que sería conveniente que lleve a cabo históricamente.[14]

¿Qué papeles debería cumplir el Estado post-ajuste?, ¿Cómo debería articularse con la sociedad civil?, ¿Qué podemos aprender de las experiencias en curso al respecto?

Probablemente sean de utilidad las siguientes observaciones, que exploran estos interrogantes.

1. Estado, Desarrollo y Progreso

En las extensas áreas del mundo no desarrolladas o en desarrollo de América Latina, África, Asia y Europa Oriental, parecería que un punto fundamental, previo a examinar el rol posible del Estado, es el de discutir en qué consiste que una sociedad progrese. Diferentes organismos internacionales, entre ellos PNUD, UNICEF, UNESCO, OMS y otros, han puesto en tela de juicio en diversos trabajos los criterios puramente economicistas al respecto. Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación y tenga estabilidad. Pero éstos, aunque imprescindibles, no son el fin último. Progreso implica, según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre y participativa.

Sin embargo esta meta final, el desarrollo humano, ha sido con frecuencia relegada o marginada. Se ha intentado simplistamente medir el progreso exclusivamente por indicadores como el producto bruto *per cápita* que ya hace muchos años eminentes economistas como Simón Kusnetz consideraban una medida falaz encubridora de las realidades concretas.[15]

Corresponde en definitiva, a través de indicadores amplios, ver si mejora la vida efectiva de la gente. Allí está el progreso, y ese es claramente un aporte innovador de la

---

[14] El autor trabaja el tema detalladamente en sus obras: B. Kliksberg. ¿Cómo Transformar el Estado?, más allá de Mitos y Dogmas (Fondo de Cultura Económica de México, segunda edición, 1992) y Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre (Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1991). Ver asimismo el sugerente trabajo de Constantino Nalda García, Administración Pública para la Democracia, CLAD, 1993.

[15] Destacaba Kusnetz: "la tasa de crecimiento del PNB es en sí un indicador engañoso del desarrollo toda vez que está fuertemente ponderada por las proporciones del ingreso de los ricos" Problems in comparing recent growth rates for developed countries. En: "Economic development and cultural Change", January, 1972.

clasificación de los países según su desarrollo humano (tipo PNUD), o las mediciones calificadas del desarrollo.[16]

Por otra parte, los trabajos del PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años, y los de UNICEF y CEPAL[17] han demostrado categóricamente que mejoras en los indicadores económicos no significan automáticamente mejoras en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario, ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo en los 80, la coexistencia de crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías.

La llamada Teoría del Derrame no funciona en los hechos. Países pequeños y con pocos recursos como Costa Rica o Sri Lanka han logrado mejores niveles de vida para su población que otros países grandes y con muchos recursos como Brasil y otros. Detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el rol deficiente del Estado y la falta de articulación de las políticas económicas y sociales. Los trabajos que sintetiza Pedro Zorrilla, relator del tema respectivo en la Conferencia Internacional de Toluca, coinciden en marcar ciertos énfasis. W.P. Hojnacki (USA) resalta que la política social es de responsabilidad primordial del Estado. Esa política social debe hilar fino. La pobreza, indica Raúl Olmedo (México), es un efecto y producto del sistema económico industrial predominante, que al destruir los sistemas tradicionales no los sustituye por otro modo de producción. Es necesario clasificar los grupos de pobres, pide Olowu (Nigeria). La descentralización de los programas sociales puede darles mucha mayor efectividad, subrayan S. Abdus Samad (Malasia), F. Fuentes Mohr (Guatemala) y E. Jeannetti (México). Pestoff (Suecia) y Yolanda de los Reyes (México), enfatizan la necesidad de que la gerencia social respete la voluntad de los grupos sociales y contribuya a que se manifieste.

Pero se debe ir más lejos aún. Kivinlevi (Finlandia), resalta que el objetivo es integrar políticas económicas y sociales y destaca la importancia de la socioeconomía. Medina Aguilar (México), subraya la utilidad de los proyectos multinacionales para enfrentar la pobreza pero advierte sobre las consecuencias del empleo de variadas metodologías por diversas agencias públicas y privadas, lo cual genera contradicciones poco recomendables. Pedro Zorrilla, el relator del tema, concluye entre otros aspectos, que los documentos aportados "presentan la convicción generalizada de que el mercado no tiene entre sus virtudes la de generar por sí mismo bienestar, y que esta tarea, contando

---

[16] Ver entre otros, los trabajos del Profesor Richard Estes de la Universidad de Pennsylvania al respecto, en Bernardo Kliksberg (comp.). La Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. Fondo de Cultura Económica de México, PNUD, CLAD, 1993.

[17] Ver PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, 1991, 1992, 1993. Fernando Zumbado. Director del PNUD para América Latina. En el Camino del Desarrollo Humano, PNUD, 1993. G. Cornia, R. Jolly, F. Stewart. UNICEF. Ajuste con Rostro Humano, Siglo XXI, 1987, CEPAL. Transformación productiva con Equidad, Chile, 1990.

con el mercado, corresponde al Estado, que puede asociar a la ejecución de políticas sociales a organizaciones particulares y necesariamente a las propias comunidades pobres".[18]

Una primera realidad observable es esta exigencia que se formula al Estado para que bajo nuevos modelos, y en estrecha interrelación con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades pobres, enfrente la explosión de pobreza que se observa en muchos países.

En Latinoamérica la pobreza ha crecido consistentemente en los últimos años. Se halla por debajo de la línea de la pobreza casi la mitad de la población, y hay un profundo deterioro de las clases medias que se están convirtiendo en "nuevos pobres".

Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD examinó detalladamente el problema y lanzó un alerta mayor. Destacó que si sigue creciendo el deterioro social, crecer la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico.[19] Fernando Zumbado destacó al respecto, que este es el continente con mayores desigualdades sociales del mundo entero, y a su vez con menor presión impositiva. Se imponen un rediseño profundo del Estado, su papel, y sus interrelaciones, parte del cual habrá de ser, como lo subrayó Enrique Iglesias, Presidente del BID, transformar a las políticas sociales de políticas de un gobierno dado en políticas de Estado.[20]

2. Rol del Estado en la Democratización

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella requiere un rediseño profundo del Estado. En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario.

Para abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, los ombudsman, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.[21]

---

[18] Pedro Zorrilla Martínez. Reestructurando el Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza. IIAS, Toluca 93.

[19] BID. PNUD. Social Reform and Poverty, Washington, 1993.

[20] Se pueden encontrar propuestas para actuar y experiencias sociales significativas como la de Villa El Salvador en el Perú, galardonada mundialmente, en B. Kliksberg (comp.) ¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Aportes para la Acción. Grupo Editor Latinoamericano, PNUD, CLAD. 2ª Edición. Buenos Aires, 1992.

[21] La contribución de Juan Villarreal a Toluca, Conocimiento, exclusión y acción social, desarrolla conceptualmente los múltiples vínculos entre democratización e inclusión social, (IIAS, Toluca 1993).

3. Las Opciones: Estado vs. Sociedad Civil o Estado más Sociedad Civil

La práctica histórica reciente ha demostrado que la mayor productividad y competitividad internacional correspondió a modelos económicos como el Japón, los tigres asiáticos, Corea y países claves de la Comunidad Económica Europea, los que obtuvieron distancias considerables en términos de eficiencia y competitividad sobre USA e Inglaterra. En este último caso se preconizó y practicó el retiro del Estado de la economía, se redujo drásticamente la actividad estatal. Virtualmente se "ilegitimizó" sistemáticamente en amplios sectores. La desocupación y la recesión ascendieron, y ambos países perdieron posiciones en los mercados mundiales. El crecimiento de la productividad en USA fue negativo luego de la aplicación de esta política y alcanzó un amplísimo déficit comercial. Entre otros múltiples analistas americanos, Robert Kuttner demuestra detalladamente las brechas desfavorables que esta política creó para USA en campos claves como la capacitación de mano de obra el funcionamiento del mercado financiero (la desregulación extrema propició -señala- la quiebra del sistema de ahorro y préstamo), y la salud.[22] La misma opinión pública estadounidense ve a la gerencia japonesa como mucho más eficiente que la suya. Un 48% los ve superiores, sólo un 11% piensa lo contrario.[23]

El otro modelo, entendió que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas para la empresa privada y la sociedad civil.

En el mismo, el Estado diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán. El tema no pasa por el enfrentamiento entre inversión pública y privada, sino sobre como aumentar la inversión total de la economía. Países como Japón, Corea y los denominados tigres asiáticos, no dudaron en practicar un proteccionismo industrial activo, ofreciendo un mercado protegido a sus empresas, al mismo tiempo que promovían inversiones básicas que crearan las mejores condiciones para que las mismas se lanzaran con éxito a la competencia externa.[24]

Todo aquello vinculado con la capacitación y la formación de una mano de obra preparada para la industria del siglo XXI, lo que implica universalización de la escolaridad y programas generalizados y avanzados de capacitación profesional. La educación, por consiguiente, fue priorizada, y el Estado intervino activamente en los procesos respectivos.

---

[22] Robert Kuttner. Why Business Need a Stronger and Wiser Uncle Sam. En: Business Week, June 3, 1991.
[23] Mencionado por Lester Thurrow, op. cit.
[24] Resalta Jonathan Story, del Instituto Europeo de Negocios: "El éxito de Corea no se explica sin la intervención del Estado, el cual aunque no es propietario disminuye los riesgos de más inversiones y programas". Caracas, El Universal, 4 de Octubre de 1992.

El rol que jugó el Estado es el que describe Lind como "rol catalítico".[25]

Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, están ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la Conferencia conducida por Vasant Moharir. Oscar Oszlak (Argentina), recalca que se redujo a una cuestión de tamaño un problema mucho más complejo, atacando las *dimensiones* del Estado en lugar de centrarse en sus deformaciones.

Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y Sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizarán. Bekk y Van der Knaap identifican nuevos roles regulatorios del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye de los trabajos que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento. Si se hacen los cambios necesarios, el rol del Estado ser en realidad más importante que antes porque se concentrar en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del Gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias.

4. Mercado y Economía

El mercado aparece como un productor fundamental de bienes y servicios. Sin embargo, los modelos más exitosos a nivel internacional, han aprendido sus posibilidades y debilidades y tratan de establecer un sistema de regulaciones que aproveche las primeras y limite las segundas. Lester Thurrow lanza una sugerente advertencia general al respecto. Señala: "en las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promover el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la *mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto".[26]

Las regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de estándares de calidad, de protección del medio ambiente, etcétera, aparecen como imprescindibles para limitar los vicios posibles. El caso de la privatización ilustra al respecto. Para extraer de la misma sus potencialidades para mejorar los problemas nacionales debe manejarse cuidadosamente. Moharir previene que la cuestión de las necesidades de privatización debe ser vista en el contexto de la situación socioeconómica prevalente en cada país.

---

[25] Michael Lind. The Catalytic State. En: The National Interest No. 27, 1992.
[26] Ver Vasant Moharir. Nuevas Fronteras entre Estado y Sociedad. IIAS, Toluca 1993

Analizando múltiples experiencias reales de privatización, Desarrollo Humano 1993 del PNUD detecta siete difundidos "pecados" en las privatizaciones usuales, a saber:

- Limitarse a elevar al máximo los ingresos; en lugar de crear un clima competitivo.
- Sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.
- Vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.
- Utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios y amortizar deuda nacional.
- "*Atiborrar*" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.
- Hacer promesas falsas a los trabajadores, sin readiestrarlos para nuevas industrias.
- Recurrir meramente a órdenes de mando; en lugar de crear un consenso político.[27]

El PNUD y numerosos enfoques modernos señalan, como muchos de los presentados en el área respectiva de Toluca 93, que los mercados deben estar al servicio de los seres humanos y no al revés, y que es posible y necesario que en definitiva Estado y mercado trabajen conjuntamente y la gente "disponga de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos".[28]

5. Corrupción y Estado

La eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, de la situación social y del avance en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas.[29] Aun con un peso significativo en ciertos países en desarrollo, no es una exclusividad de los mismos, como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentarla frontalmente o perder su credibilidad (caso Italia), o a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).

El tema no es tampoco un problema que se agota en el ámbito estatal, pues es un determinado modo de interrelación entre el Estado y la sociedad civil el que genera las prácticas corruptas realmente relevantes. Como definieron diversos especialistas en el tema, normalmente detrás de un acto importante de corrupción en el sector público suele haber en muchos casos algún orden de asociación con sectores privados.

El Estado necesario, debe actuar con una política preventiva enérgica, y con la mayor severidad, contra este mal. La sociedad civil, por su parte, debe sancionar enérgicamente a los intereses pro corrupción pública.

---

[27] Lester Thurrow, op. cit.
[28] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.
[29] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

Los análisis anteriores indican que se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene porque estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil. El Estado debe elaborar políticas estratégicas, pensar en el largo plazo, que, entre otros aspectos, como señala Collins, acercar la investigación y desarrollo a las empresas pequeñas y medianas[30] y fortalecerlas, así como crear condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad que favorezca la preparación de la misma para la competencia en conocimientos y creatividad, que será distintiva del Siglo XXI.

Todo ello conduce básicamente a lo que podríamos llamar un "Estado Inteligente".

¿Cuáles deberían ser sus características institucionales? ¿Cómo debería ser su estilo gerencial? A estas preguntas se refiere la parte siguiente de este análisis.

IV. Rediseñando el Estado

Para poder llevar adelante los nuevos papeles del Estado y el modelo renovado de interrelación Estado-sociedad civil, se hace necesario tal como lo proponen D. Osborne y T. Gaebler en reciente obra "Reinventar el Gobierno".[31]

Se necesita ir más allá de los enfoques que se circunscriben en definitiva a "más de lo mismo", y pensar el problema desde nuevos planos de análisis.

Se están produciendo cambios revolucionarios en las ciencias gerenciales. Hay una verdadera "ruptura" epistemológica en este campo. "Un paradigma que dominó durante mucho tiempo los estilos gerenciales y los diseños organizacionales está siendo reemplazado por otro emergente".[32]

El nuevo paradigma está siendo incorporado en la práctica por algunas organizaciones de avanzada, y les ha proporcionado claras ventajas competitivas. Orienta a empresas privadas líderes en el mundo. Su entrada en el área pública parece más lenta, aunque ya tiene presencia significativa en algunos de los Estados más modernos de nuestro tiempo.

El encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial, parece ser una de las grandes direcciones para "reinventar el Gobierno".

---

[30] Ver al respecto el original y sugerente trabajo de Jorge Etkin "La falsa ética en las organizaciones". IIAS, Toluca 93.

[31] Collins, op. cit.

[32] El autor trata sistemáticamente los lineamientos del nuevo paradigma en B. Kliksberg. El Pensamiento Organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial (13ava. edición, Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires, 1993).

Este "encuentro" debe producirse no neutralmente, sino en el marco de una búsqueda que intenta poner el nuevo paradigma al servicio de los roles que el Estado debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados como hemos visto a la competitividad, al desarrollo, a la democratización, a la equidad, al fortalecimiento de la sociedad civil y a la participación.

Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del "Estado Inteligente", deberían hallarse aspectos como los siguientes:

1. Concentración del Gobierno Central en la realización de un proceso eficiente de formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas.
Abordado extensamente en el área cuyo relator fue Louis Picard,[33] este aspecto implica la eliminación del campo de decisiones de rutina y trabajo meramente burocrático del gobierno central, y enfocarlo a la producción de políticas adecuadas, industriales, de educación, salud, medio ambiente, etcétera. Supone la instalación de mecanismos institucionales muy diferentes a los predominantes en muchos gobiernos de países en desarrollo, y ya experimentados con resultados significativos en algunos desarrollados. Entre ellos, la modernización integral de las oficinas del Presidente, la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas y *think tanks*, y la evaluación sistemática de los efectos e impactos de las políticas.

Los trabajos presentados en el área coordinada por Picard, formulan múltiples sugerencias de interés en todos estos y otros planos. Entre ellas: Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública, Kyosti Pekonen enfatiza la falta de representación entre Gobierno y Sociedad, y propone "un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas", B. Guy Peters delinea los trazos de un "Estado participatorio", Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas de información interorganizacional, Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones entre el Gobierno y las empresas estatales como parte integral de las reformas a introducir, Marcel B. Weenswijk's se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que fallan en encontrar la complejidad y la ambiguedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca entre otros errores de dichos sistemas de evaluación su énfasis en tratar de medir indicadores macroeconómicos y no estándares de vida.

2. Descentralización de la acción del Estado.
El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y

[33] Ver Louis Picard. Strategic Reform in the Public Process: Formulation, Implementation, Monitoring and Assesstment. IIAS, Toluca 93.

participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos, y hacerlo con una utilización más efectiva de los recursos.

Sin embargo, deberían tenerse muy en cuenta las agudas observaciones que formula Gerard Marcou, relator a cargo del área respectiva. Indica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ello se produzca, y no constituye el único medio de democratizar. Marcou advierte que pueden darse múltiples ejemplos de descentralización del poder en donde la gente tiene limitada intervención en los procesos de toma de decisiones. Las condiciones deben promover una participación real de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración local, deben proveer a dicha administración de capacidades y medios para que pueda afrontar las demandas de la población, deben fijar mecanismos de control sobre su gestión. Debe haber información generalizada a la ciudadanía sobre la gestión local. Como previene Marcou, si no se dan estas y otras condiciones, "la autonomía local puede derivar en la confiscación del poder y, consiguientemente, de los recursos que vienen con él, por un grupo político o social dominante".[34]

Señala que la descentralización abre complejos problemas que no tienen una respuesta unívoca, sino que su resolución debe estar ligada al contexto histórico específico, razón por la cual no tienen funcionalidad las comparaciones. Entre ellos: ¿Cómo no poner en juego en ciertos países la misma integridad del Estado?, ¿Cómo lograr que funcionen mecanismos de solidaridad en la distribución de recursos hacia regiones y municipios teniendo en cuenta que pueden tener muy diferentes situaciones de desarrollo?, ¿Cómo gestar instancias adecuadas de coordinación?

3. Un Estado "red" en lugar de un Estado "pirámide".
Como lo preanuncia Andrew Dunsire, la estructura de los Estados más avanzados tenderá a reemplazar cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de "redes".[35] El problema de fondo es cómo optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escalas, la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos.

4. Desarrollo de las capacidades para la administración intergubernamental.
Gerenciar redes, conectar el Gobierno Central con regiones y municipios altamente

[34] Gérard Marcou. Democratization and decentralization of the State. IIAS, Toluca 93.
[35] Andrew Dunsire. Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público. En: Kaulmann, Majoney, Ostrom, Guidance, Control and Evaluation en the Public Sector, de Gruytter, 1986.

descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo Gobierno Central, exigen desarrolladas capacidades de gerencia intergubernamental. No se trata sólo de cooordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplen sino a través de la acción combinada de diversas instituciones. Por tanto debe llevarse adelante una gerencia insterinstitucional que maximice el impacto de conjunto.

5. Modelos Organizacionales Flexibles.
Las antiguas estructuras weberianas, la "burocracia ideal", no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continuo de los contextos actuales. En ellas se impone contar con estructuras flexibles que permitan la readaptación de las organizaciones sobre la marcha de las organizaciones. Las organizaciones matriciales por proyectos, ambiguas, etcétera, dan respuestas mucho más efectivas. Se ha llegado incluso en nuestro tiempo a "la organización virtual" combinación de varias decenas de empresas que sólo se suman para lograr un objetivo de mercado o aprovechar una posibilidad de desarrollo tecnológico terminando la organización al obtenerse la meta.[36] [37]

6. Un Nuevo Estilo Gerencial Público.
El nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorando, dedicado a planificar, apoyado en el organigrama, los manuales de normas, los procedimientos. Siendo necesaria y útil la organización formal, el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo, es decir un gerente que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que logra focalizar cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse, que descentraliza. "Las constataciones al respecto son muy consistentes".[38]

Entre otras, Stephanie Winston indica como la jornada de un gerente eficiente comprende actualmente sólo dos horas de citas planificadas, las demás son reuniones sobre la base de reacciones a las señales cambiantes del contexto.[39]

Willis Harman resume agudamente la situación. Gerencia era, en el viejo esquema, dirigir recursos humanos, materiales y financieros hacia ciertas metas. En el paradigma emergente, es facilitar las condiciones para que los miembros de una organización respondan creativamente, "la administración que antes consistía en el ejercicio del poder ahora se acerca más a la entrega del poder".[40]

---

[36] Ver The virtual corporation. En: International Business Week. February 8, 1993.
[37] En el área de Louis Picard varios trabajos hacen significativas aportaciones al respecto. Entre ellos Guy Peters propone "una forma alternativa de organización". IIAS, Toluca 93.
[38] Ver, entre otros las conclusiones de investigación de John Kotter en Harvard, y Henry Mintzberg en Mc Gill.
[39] Ver "The Ceo's Secret of Managing Time". En: Fortune, June 1, 1992.
[40] Willis Harman. Nuevas visiones de liderazgo. Mimeo, 1989.

La nueva gerencia debe alcanzar al sector público. En aquellas organizaciones públicas de avanzada que la aplican, los resultados de productividad son muy superiores. Formar los gerentes públicos que se requieren implicar procesos planificados de preparación y la profesionalización a fondo de la función pública superior.[41]

Uno de los componentes centrales de la formación requerida ha de ser la orientación de "management público". *Gerenciar* en el sector público es diferente a hacerlo en otros sectores de la economía, y esa especificidad debe ser explorada con profundidad en la formación y en la gestión.

7. Revalorización del Personal.
El paradigma emergente pone en primer lugar al personal. En la empresa japonesa exitosa tiene la prioridad el personal, luego el cliente, y por último el accionista. En ella y otras empresas públicas y privadas de alta eficiencia el tema del personal tiene la máxima jerarquía organizacional. Hay una vicepresidencia creada para tal fin, se garantiza la estabilidad, se tiende a reducir las distancias de remuneración entre los diferentes niveles organizacionales, se fomenta por todas las vías el trabajo en equipo, se asigna alta relevancia al desarrollo por vía de la capacitación.

En los países en desarrollo es imprescindible conformar una función pública con criterios modernos, profesionalizada, evaluada por el rendimiento, bien remunerada, con amplias posibilidades de capacitación permanente, informada, participativa.

8. Enfocarse en el Ciudadano.
Reinventar el gobierno significa dar el poder real a los clientes, los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público", ajustándose a sus necesidades reales, identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta. Como destaca Michel Barzelay, poner el énfasis en el resultado para los ciudadanos.[42] ¿Qué son esos resultados?, ¿Qué implica por ejemplo "calidad total" en el servicio público?. Ello es un tema en sí. Lo examina con mucha profundidad Cristopher Pollit, indicando que hay una clara contradicción entre las visiones de calidad del servicio que tienen los políticos, los altos gerentes públicos, los funcionarios y los mismos ciudadanos.[43] [44]

---

[41] En trabajo presentado en el área de Louis Picard, Al-Motairi (Arabia Saudita) destaca rasgos básicos del perfil del alto funcionario público deseable. Entre ellos, especialmente, sus capacidades de autocrítica y de crear un ambiente que motive a los demás.
[42] Michel Barzelay, with collaboration of Babok J. Armajani. Breaking Through Bureaucracy. En: A new wisdon for management in Government.University of California Press, 1992.Administrativas, Septiembre, 1991.
[43] Christopher Pollit. The Policts of Quality Assessment in Professionally Provided Public Services. En: B. Kliksberg. La Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, op. cit.
[44] Constantino Nalda García plantea en trabajo presentado en el área de Louis Picard reflexiones de alto interés sobre como sería un proceso de política y gestión pública compatible con la democracia y el pluralismo.

9. Cultura Corporativa Pública.
Producir cambios de la índole de los planteados es desde ya un largo camino que exigirá intervenciones graduales y muy cuidadosamente escogidas. Un punto central es tratar de influir sobre la cultura corporativa pública para modificar pautas, mitos y actitudes que constituyen trabas para la renovación. Sugerencias como las de Waren Bennis pueden ser de mucha utilidad: "los nuevos gerentes públicos innovadores deberían hacer todo lo posible para localizar y aprovechar a otros innovadores en la organización, crear un ambiente en el que se pueda desafiar la sabiduría convencional y se admitan los errores en lugar de rechazarlos".[45]

10. Credibilidad.
Es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública, especialmente en países en donde el mismo fue erosionado por ineficiencias reales, y por versiones muy ideologizadas que de antemano procuraban asociar función pública con ineficiencia.

Un clima de credibilidad es fundamental para que un "Estado Inteligente" pueda llevar a cabo sus delicadas tareas. Es esencial para que pueda establecerse la tarea de equipo Estado-sociedad civil que ha sido propuesta y es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

Cabe destacar que a pesar de las ofensivas antifunción pública sesgadas, un amplio estudio sobre Estados Unidos y los principales países industrializados de Europa, "... indica que los ciudadanos confiaban más en la función pública que en las grandes empresas para la solución de sus problemas".[46] Ello indica que el potencial para la recuperación de la credibilidad sigue siendo muy elevado.

El rediseño del Estado para sus nuevos papeles e interrelaciones con la sociedad civil en el nuevo contexto mundial implica, entre otras, orientaciones como las señaladas. ¿Cómo llegar a ese rediseño? Se abren numerosos interrogantes. A esa agenda se dedica el último momento de esta reflexión.

V. Una Agenda de Interrogantes Estratégicos para Toluca 93

Toluca 93 debe aspirar a superar las preguntas tradicionales y las respuestas aparentemente modernizadas, pero en el fondo ubicadas en formas de entender la realidad que ya no corresponden con los cambios radicales que se están dando en el mundo.

Es necesario abordar frontalmente los problemas, muchos de ellos inéditos, que los cambios plantean en materia de rol del Estado, diseño institucional del mismo y posible contribución de las ciencias administrativas.

---

[45] Waren Bennis. El líder y el gerente en un ambiente de cambio. Conferencia. Caracas, 21/10/92.
[46] Guy Peter. La Moral en la Función Pública: Estudio Comparado. En: Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Septiembre, 1991.

Se necesitan preguntas de una nueva calidad, que vayan más allá de los dogmas del presente y más allá de las ideologizaciones, y que partan de las problemáticas centrales que afligen a la mayor parte de las sociedades de nuestro tiempo.

Ha sido muy frecuente plantearse los interrogantes sobre el Estado hacia el interior del Estado mismo. Entendemos que puede ser muy productivo formularlos desde la problemática nacional e internacional amplia buscando como podría la reformulación del Estado contribuir a ella. Enfoque que implica poner los problemas en un plano de análisis integrado que interrelacione economía-sociedad y Estado.

En tal sentido, creemos que sería útil que Toluca 93 reflexionara sobre la siguiente agenda básica. Agenda que no incluye todos los temas posibles, sino algunos de los más estratégicos.

A. ¿Cómo llegar a un desarrollo humano generalizado y autosustentado?
La Asamblea General de las Naciones Unidas profundamente preocupada por la situación social de la humanidad, ha dado a este tema la máxima jerarquía y ha convocado a una Cumbre Social Mundial para 1995. Numerosas otras organizaciones internacionales como, entre otras, la Organización de Estados Americanos, la UNESCO, el Club de Roma, el Banco Interamericano de Desarrollo, han puesto en primer lugar de sus inquietudes y programas este problema. El Club de Roma declaró:

"La brecha que separa a los países ricos de los pobres ser el principal problema al que se enfrentar la humanidad en los próximos años", resaltando "las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza", y "el muro de la insolidaridad".[47]

El Comisionado especial del Secretario General de la ONU para la Cumbre Social Mundial, Juan Somavía, resalta que "la gente y los sistemas políticos se han dado cuenta de que si queremos salvar la economía, no sacamos nada con hacerlo matando la gente".[48]

¿Qué papeles debe jugar el Estado en este plano fundamental?, ¿Qué nuevos modos de interacción con la sociedad civil deben establecerse?[49] El Presidente de Venezuela, eminente historiador, Ramón J. Velásquez, resumió muy bien la situación, en consideración aplicable probablemente a muchos otros países en desarrollo:

---

[47] Club de Roma. Documento Base, Montevideo, Noviembre 1991.
[48] Juan Somavía. Embajador de Chile en las Naciones Unidas, ANSA, 22 de enero de 1993.
[49] Pueden encontrarse agudas sugerencias en el trabajo aportado por Brian Thompson del BID a la Conferencia: "This is not a Pipe". IIAS, Toluca 93.

"El problema social es responsabilidad no sólo del sector público sino de la sociedad en su conjunto, y especialmente de los que más tienen y pueden. En esta área más que en ninguna otra se juega la estabilidad y la viabilidad política del país".[50]

B. ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos *productivos?* Los desarrollos son inquietantes. En el mundo en desarrollo como se señaló se ha alcanzado, como consecuencia principalmente de la búsqueda de nuevos empleos, el récord de 100 millones de inmigrantes en 1993. Por otra parte, según termina de estimarlo la reunión de las siete grandes potencias económicas en Tokio, más de 23 millones de personas están sin empleo en dichos países, y la Comunidad Económica Europea compuesta por 12 naciones prevé que tendrá en 1994 un nivel de desempleo superior al 12%.[51]

¿Cuáles deben ser las funciones del Estado frente a esta cuestión central? ¿Cómo deben actuar Estado y sociedad civil en conjunto?. ¿Qué nuevas fórmulas adoptar?

C. ¿Cómo lograr un efectivo cumplimiento de las políticas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente (Brasil, 1992)?
El tema está lleno de interrogantes. Se observa que continúa el avance de las rupturas de los equilibrios medio-ambientales, y no se observan políticas agresivas frente a los grandes peligros en ciernes. ¿Cómo rediseñar el Estado, y su acción combinada con la sociedad en esta materia?

D. ¿Cómo incrementar efectivamente el comercio mundial y lograr que favorezca la solución de problemas como el mejoramiento económico de los países pobres, la falta de empleo productivo, las grandes desigualdades internacionales?
Se necesitan poderosos movimientos de integración, cambios en las reglas de juego, el acceso real del mundo en desarrollo a los mercados centrales, ¿Cómo ir en esa dirección, cuando hay poderosas tendencias en contrario?, ¿Cómo puede contribuir el rediseño del Estado en este aspecto?

E. ¿Cómo encarar el crecimiento persistente que sigue teniendo la deuda externa que grava duramente las posibilidades de las economías en desarrollo de salir de los círculos viciosos en que están atrapadas?
Por ejemplo, la deuda externa de América Latina, pese a los enormes esfuerzos y sacrificios realizados para pagarla y refinanciarla, se duplicó desde inicios de los 80 hasta el presente, llegando a los 430 mil millones de dólares. ¿Qué se contesta desde el

---

[50] Ramón J. Velásquez. Discurso al país. El Universal. 8 de julio de 1993.
[51] Comunicado del G7 (USA, Gran Bretaña, Alemania, Canadá, Francia, Italia y Japón). Reunión cumbre del 9 de julio de 1993.

rediseño del Estado, sus relaciones con la sociedad y el escenario mismo de la cooperación internacional a este problema?

F. ¿Cómo formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo?
Sin dicha precondición tales países difícilmente tendrán los niveles de competitividad necesarios para acceder a las nuevas exigencias de los mercados mundiales. Esto supone reformas profundas en los sistemas educativos y una gran labor en el campo de la capacitación laboral. La interesante fórmula europea "escuela más empresa", debería ser tomada muy en cuenta.[52] ¿Cómo rediseñar el Estado para que sirva de apoyo a este tema clave?

G. ¿Cómo mejorar las estructuras de distribución del ingreso en muchos países en desarrollo para que tengan perfiles razonables, que favorezcan el crecimiento de los mercados internos, la formación de mano de obra, la productividad, y preserven los derechos fundamentales de las personas?
Hay que mirar hacia los países que han tenido logros significativos en este campo, pequeños y grandes. ¿Cómo lo han hecho? Entre otros aspectos: ¿Cómo armar políticas fiscales eficientes económica y socialmente en países que casi carecen de ellas? ¿Cómo crear una red de seguridad social? ¿Cómo proteger especialmente a los más discriminados, las mujeres y los niños? ¿Cómo favorecer el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

H. ¿Cómo potenciar las enormes posibilidades productivas y de democratización que implica la descentralización del Estado, superando los peligros y riesgos existentes?
El profesor Marcou, y numerosos documentos presentados ante esta Conferencia identifican problemas que es necesario poner sobre la mesa y enfrentar. Desarrollo Humano 1993 del PNUD señala que: "La descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder. Si se aspira a que la descentralización promueva el Desarrollo Humano debe ir acompañada por una democracia auténtica a nivel local".[53]

---

[52] En América Latina hay interesantes experiencias recientes para la formación por métodos innovadores de funcionarios públicos superiores y administradores. Entre otras: la formación a distancia de los altos niveles municipales por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y el SINAP desarrollados por el INAP de la Argentina, la innovadora experiencia de educación a distancia que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (ver sobre ella documento de Marta Mena, su conductora, aportado a Toluca 93), el Instituto de Alta Gerencia Pública creado por impulso de la COPRE en Venezuela (ver aporte de Trino Márquez, Presidente (e) de la COPRE a Toluca 93).
[53] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

I. ¿Cómo abrir amplias vías a la participación ciudadana? Junto a la descentralización que otros medios utilizar? ¿Cómo fortificar la sociedad civil? ¿Cómo pueden trabajar en conjunto en ello, Estado, Organizaciones no Gubernamentales, y organizaciones populares?[54] Todos estos actores son imprescindibles, no excluyentes, y por el contrario deben complementarse. ¿Cómo rediseñar el Estado desde esta perspectiva?

J. ¿Cómo introducir la revolución gerencial en el sector público en muchos Estados muy distantes de ella? ¿Cómo modificar culturas organizacionales, crear un nuevo liderazgo gerencial público competente y diseños organizacionales renovados?

K. ¿Cómo afrontar los múltiples problemas que se derivan de lo que Joan Corkery denomina "la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales"?
El interesante conjunto de documentos presentados en esta área y las significativas observaciones de la Relatora plantean un cuadro de dilemas no resueltos de gran relevancia.[55]

Entre ellos, el que subraya Lee Metcalfe cuando destaca que la internacionalización provoca temores de pérdidas de soberanía e independencia, que requieren más de los Gobiernos nacionales y no menos.

L. ¿Cómo crear en todos estos aspectos un sistema de cooperación internacional realmente eficiente?
Muchos autores como Dennis Rondinelli[56] desde el mundo desarrollado o Ignacio Pérez Salgado desde los países en desarrollo[57] y otros, han indicado las ineficiencias y errores en que han incurrido muchos programas de ayuda. ¿Cómo mejorar el desempeño general y la acción del Estado en la materia?

M. ¿Cómo lograr los amplios pactos sociales necesarios para rediseñar el Estado y formar el equipo "Estado más sociedad civil"?
José Sulbrandt ha desarrollado un completo recuento de posibilidades y dificultades a afrontar.[58]

---

[54] Son muy interesantes al respecto en América Latina experiencias en gran escala como la del Programa Nacional de Solidaridad en México.
[55] Ver Joan Corkery. The International Dimension of National Institutional Reform. IIAS, Toluca 93.
[56] Dennis Rondinelli. Development Projects as policy experiments: an adaptative approach to development administration. Methuen Editorial, New York, 1983.
[57] Ignacio Pérez Salgado. Desafíos del Sector Público Latinoamericano en la presente década. IIAS, Toluca 93.
[58] Jos Sulbrandt. La Concertación Social para la Reforma del Estado. Mimeo, CLAD, 1993.

La meta es uno de los requerimientos principales de nuestra época, como lo subraya Gert Rosenthal, Secretario General de la CEPAL, "se trata de aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto".[59] ¿Cómo rediseñar el Estado para ello?.[60]

Esta es una agenda de base para Toluca 93, a la que deben agregarse muchos otros temas también claves. Los problemas son diferentes en el mundo desarrollado y en los países en desarrollo. Sin embargo, tras esta agenda hay un encadenamiento común, el mismo que plantea sin ambigüedad el PNUD en Desarrollo Humano 93:

"El motivo de antes de combatir la guerra fría ha desaparecido. El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial empiece a desplazarse sin pasaporte, de muchas formas desagradables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad de cualquier parte".[61]

Es aplicable a esta agenda, y al último problema subrayado, la prevención que hace en otro marco Jacques Atali en su reciente obra *Millennium*. Primero resulta fundamental aceptar los problemas, "nadie puede resolver un problema, que se niega a ver".[62]

Esperamos que Toluca 93, sea, sobre todo, un espacio científico totalmente libre y franco en donde haya un afán auténtico por plantear los problemas sustanciales sin autocensura, no prejuicios, escucharse mutuamente, dialogar el Norte y el Sur en busca de compartir experiencias y aportar a la búsqueda de soluciones a cuestiones que, como las mencionadas, ensombrecen hoy la vida cotidiana de la gran mayoría de los habitantes del mundo.

---

[59] Gert Rosenthal. Retos de la Economía Latinoamericana. En: Estado, Nuevo Orden Económico y Democracia América Latina. Editorial Nueva Sociedad, 1992.

[60] Pueden encontrarse densos aportes y el trayecto y enseñanzas de una experiencia pionera en América Latina en reforma del Estado y concertación social, la de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, en Carlos Blanco (comp.). El Futuro Hoy. Un Proyecto Nacional para Venezuela. Editorial Nueva Sociedad, 1993.

[61] PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

[62] Jacques Atalí. Millennium: Winners and losers in the comming order, Random House, Time Books, 1991.

RAP 91, enero-abril de 1996

LA SILENCIOSA, HETERODOXA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis F. Aguilar

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. Se creía entonces que la patología era única y enteramente administrativa, y que eran perfectamente normales, saludables, las relaciones existentes entre Estado y sociedad, entre la obvia anchura del control estatal y la angostura de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. Finalmente, ante el peso de las evidencias, se reconoció que las disfuncionalidades y los incumplimientos tenían raíces más hondas.

Estos no se ubicaban en el nivel de la organización y la administración pública. Inculpar sólo a la burocracia significaba reproducir el viejo ritual del chivo expiatorio, tan catártico como absolvedor. La patogenia se encontraba, en cambio, en la estructura misma a que había dado lugar nuestro Estado nacional, revolucionario, social, asistencial: en la magnitud de su ámbito de dominación y propiedad, en su corte autoritario, en el patrón homologador y vertical que el gobierno seguía al realizar las funciones públicas. Por ello procedimos, forzada o entusiastamente, a *redimensionar* y reformar al Estado.

Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado. ¿Será una estrategia idónea y eficiente de acción pública seguir organizados burocráticamente, con gigantescas y sobrepobladas corporaciones públicas de decenas de peldaños jerárquicos y taylorianas unidades de mando con directivos y operadores sin iniciativa y flexibilidad, programados para cumplir órdenes y no para rendimientos de calidad?

¿Será productivo que toda la compleja tarea decisoria y operativa de la administración pública quede monopolizada por las organizaciones, las ideas y el personal de gobierno? ¿Es legalmente válido y quizás operativamente más conducente, eficiente, realizar las funciones públicas con organizaciones y operadores no gubernamentales o con combinaciones de organismos públicos y privados? ¿Cuáles funciones públicas: todas, algunas? ¿Es defendible esta visión alternativa de la administración pública, que pone el

acento en lo público más que en lo gubernamental de la administración? ¿Hasta dónde es posible y permitido llegar por este camino alterno? A decir verdad, muchas de las iniciativas desatadas por el proceso de reforma del Estado han apuntado en esta dirección innovadora. Es cada vez más visible la presencia de grupos, comunidades, compañías privadas, que se hacen cargo de las funciones públicas y sociales, tradicionalmente efectuadas por el aparato de gobierno.

1. En busca de lo público de la administración pública

Cómo entender y, en conexión, cómo realizar la naturaleza pública de la administración pública se ha vuelto hoy uno de los temas claves de la administración pública como disciplina y profesión. También es un tema crucial para aquellos ciudadanos, electores y contribuyentes, que con muy buenas razones exigen servicios públicos de calidad, ofrecidos con eficiencia e imparcialidad.

Según los distintos países han sido diversas las razones que han llevado a replantear de nuevo el tema acerca de saber en qué consiste o en dónde reside la naturaleza pública de la administración pública. Entre nosotros, en México, tal replanteamiento de la cuestión se debe a los cambios ocurridos en las relaciones entre Estado y sociedad en los últimos años. Pero, dicho más específicamente, se debe al proceso de *redimensionamiento* y democratización del Estado. Estos dos procesos históricos, han sacudido nuestras maneras convencionales de entender la administración pública y de llevarla a cabo.

Por un lado, el llamado proceso de *redimensionamiento* del Estado -en el sentido de extinción, fusión, liquidación y privatización de la empresa pública, pero también en el sentido de administración contratada con, concesionada a, compartida con organizaciones no gubernamentales (privadas, sociales, lucrativas o no)- ocasionó que nos planteáramos de nuevo la pregunta, primero, sobre el ámbito propio de la intervención del Estado (y, por ende, de la administración pública) y, segundo, sobre las formas y los sujetos de la administración pública. Dicho de otro modo, nos llevó a preguntarnos, primero, cuáles son las funciones propias y básicas del Estado, y después a preguntarnos, cuál es la mejor forma de llevarlas a efecto, con cuáles organizaciones, instrumentos, procesos, actores.

Por otro lado, la creciente democratización ha exigido que gobernantes y administradores sean representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos, imparciales en el cumplimiento de sus funciones. El proceso de democratización de la política ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder su proverbial autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus amplios e independientes márgenes de maniobra, y a ser crecientemente condicionado por la opinión pública, las elecciones, los movimientos sociales, los otros poderes estatales, los ciudadanos contribuyentes.

En mi opinión, estos dos procesos de cambios y reformas han hecho que los administradores públicos, los profesionales en activo y los estudiosos de la disciplina, después del pasmo y desconsuelo inicial -recortes de presupuestos y programas, desaparición de organismos, venta de empresas públicas, despido de personal, incluso desprestigio profesional...-, nos hayamos visto solicitados a revisar e incluso cuestionar nuestra inclinación por un entendimiento estatista más que estatal, gubernamentalista más que republicano, de la administración pública. Nada extraño. Nuestra inclinación conceptual reflejaba correctamente la formación inconclusa del Estado moderno en México.

En esta visión tradicional de la política y de la administración, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha estado pasiva y ausente, ha sido objeto de conducción y administración, pero apenas sujeto; en efecto, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y en su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar desde sí mismo la cooperación y el entendimiento social, determinando los buenos y los malos, los bienes y los males, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas, y tuvieran además la capacidad para lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas. Menos aún hacerse cargo de ellas. Vivíamos un Estado constituido, más que una ciudadanía constituyente. La república nos parecía una realidad hecha y derecha, en vez de verla como una realidad en permanente hechura.

Las cosas han comenzado a cambiar al compás de una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable. Los cambios en la interacción entre sociedad y Estado han sacudido nuestra acentuada y arraigada visión *internalista* de la administración pública, conforme a la cual por administración pública debía entenderse única y exclusivamente el conjunto de las organizaciones y los procesos (directivos y operativos) del "gobierno en acción", que por lo demás solía y suele pensarse a sí mismo como rector independiente de una sociedad supuestamente atrasada, heterogénea, desorganizada, incomunicada, conflictiva incapaz de descubrir y estructurar su intereses generales, públicos; "nacionales", solíamos decir.

Cuando en muchas partes y con diversos argumentos (no todos idóneos) se comenzó a hablar de que lo público no es sólo lo gubernamental -y desde esa premisa se pretendía construir una visión y práctica alternativa de la administración pública- se buscaba en realidad tomar distancia de esta visión gubernamentalista, *internalista,* y dar cuenta de los procesos e impactos de la actual reforma del Estado. Se buscaba concretamente incorporar y validar la posición de que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública era (debía ser) algo constituido por el público ciudadano ("constituency"), y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, podían ser también los sujetos de la administración pública,

haciéndose cargo de la gestión de los (varios, no todos) asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, *regulatoria,* promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

2. Hay varios peros, sin embargo

Pero si algunos han revalorizado la naturaleza pública de la administración pública, debido principalmente a la democratización y a las formas nuevas de creciente participación ciudadana en la gestión de sus asuntos generales, otros han defendido y reivindicado la naturaleza estatal de la administración pública, regresando a la ecuación entre lo público y lo estatal. Su posición se nutre de preocupaciones y razones. Han considerado que el proceso de privatización -en el sentido de traslado de derechos de propiedad de los activos públicos a los privados, y en el sentido de concesión o contratación de la prestación de servicios públicos- provocaba de hecho o podía provocar una desfiguración del ámbito público y una peligrosa confusión con el privado, cosa que en países como el nuestro ha sido siempre causa de muchos males. Particularmente se ha cuestionado que las razones para la privatización de los activos estatales-públicos se basen en teorías económicas o gerenciales de eficiencia y no en el derecho constitucional (en la teoría constitucional del Estado), que con base en la soberanía del Estado, la indivisibilidad de la república, o los derechos ciudadanos, exige que las funciones realmente públicas no se privaticen.

Entre otros el debate ha tomado la forma de saber cuáles son en verdad las funciones públicas del Estado de la Revolución Mexicana, un debate que frecuentemente se ha encerrado en la cuestión de los "sectores estratégicos y prioritarios" de la economía nacional, mezclándose lo público y lo nacional. De todos modos, la pregunta crucial ha sido: ¿Qué cosa no es reformable en la reforma del Estado mexicano? O, más culturalmente ¿Qué cosa no es reformable ni a reformar en la reforma de la revolución? Obviamente, las respuestas han sido diversas y también divergentes, con dos polos de exageración. Los que han visto moros con tranchete en todas las decisiones, profetizando el inminente desmantelamiento del Estado; y los que han visto sólo placebos en las medidas adoptadas, afirmando que todo sigue substancial mente igual en lo que a Estado intervencionista se refiere.

A pesar de los muchos malos argumentos, hay también buenas razones para entender y defender la preocupación o la posición, sobre que el gobierno no delegue funciones públicas a terceros donde la legitimidad de la delegación de funciones de los delegados para hacerse cargo de ellas sea constitucionalmente dudosa. En estos casos se corre el riesgo de que el imperio de la ley sea simplemente sustituido por la regla de eficacia decisional y operativa, y de que delegaciones inapropiadas de la autoridad pública para el cumplimiento de las funciones erosionen la naturaleza pública del gobierno y de la administración.

Por ello, muchos han solicitado que se trace una línea clara y distinta entre lo público y lo privado, reivindicación que tal vez deba ser defendida en nuestro medio por la tradicional preocupación a que no se explote privadamente lo público, pero una línea de suyo problemática, que no es siempre fácil precisar y trazar. Algunos la han llamado "Línea Maginot"; otros la consideran una "franja", una "zona gris". Pero, más allá de la cuestión crucial del deslinde entre el ámbito público y el privado, lo que es del César y lo que es de los particulares, cada vez hay mayor consenso en torno a la idea de que el cumplimiento de las funciones públicas puede ser y de hecho es llevado a cabo por un universo complejo y abigarrado de actores gubernamentales y no gubernamentales: un "zoológico" (Ch. Hood), debido a que son muchas y diversas las especies organizativas que hoy se hacen cargo de la realización de las funciones públicas. El actual territorio administrativo está habitado por organizaciones públicas gubernamentales y por todo un conjunto de organizaciones público-privado, no gubernamentales. Una cohabitación inesperada pero, para muchos, deseable y productiva.

3. Los nuevos rostros de los administradores públicos

En efecto, cuando se mira en México y en otros países la manera como se están realizando las funciones públicas (municipales, estatales, federales), desde la recolección de basura hasta la educación y la seguridad, uno observa una creciente proliferación de organizaciones "paragubernamentales", "casi no gubernamentales", las cuales sin duda efectúan funciones públicas, pero cuyo carácter público o privado es difícil de establecer con claridad. Los especialistas han encontrado numerosos tipos de estos organismos, atendiendo a la manera como originariamente surgen ya los recursos principales que emplean en su ejercicio. Encontramos así en la prestación de los servicios públicos organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas (voluntariado, filantropía), laicas o religiosas, que operan con fondos propios o con fondos estatales o mixtos; que pueden ser locales, nacionales o internacionales; entera o parcialmente reguladas por el gobierno; autónomas o semiautónomas en su proceso administrativo.

Sobre todo, son organizaciones que han llegado para quedarse en la administración pública. No han surgido sólo y particularmente por la ineficiencia de la burocracia gubernamental de un Estado obeso. Aunque también son respuesta a este gigantismo inútil. Sus causas, además de diversas, son nobles y argumentables. Algunas organizaciones surgieron por la oportunidad de obtener buenas utilidades al hacerse cargo de la producción de ciertos bienes públicos (infraestructura, por ejemplo) o de la prestación de servicios públicos. Son formas de realizar el interés público persiguiendo el interés privado. Otras organizaciones han surgido de raíces éticas y cívicas. En México, como en otros países, al haber monopolizado el Estado la función de la asistencia y la seguridad social, se desplazaron y desvalorizaron las actividades de apoyo y promoción que, por razones morales o religiosas, desarrollaban numerosas instituciones sociales. La política social encontró sus límites no sólo por causa de la crisis, sino por el abatimiento de las redes comunitarias de autoayuda, que inadvertidamente la intervención

gubernamental rompió. Estas nuevas organizaciones buscan elaborar el tejido del entendimiento y la cooperación social, crear instituciones intermedias de solidaridad entre el individuo y el Estado. No hay por qué estatizar, politizar, toda necesidad o padecimiento.

Otras organizaciones han surgido como respuesta a los nuevos intereses, expectativas y exigencias vitales de específicos grupos sociales aunque ellos mismos saben que sus asuntos difícilmente podrían colocarse entre las prioridades del gobierno en turno, ocupado en atender asuntos de mayor necesidad y universalidad, saben también sus asuntos en virtud de sus derechos públicos como ciudadanos contribuyentes, deben ser también atendidos por el gobierno. Por otra parte, paradójica pero no arbitrariamente juzgan que un tratamiento exclusivamente burocrático-gubernamental podría ser insuficiente, distorsionador y hasta contraproducente. Es el caso, a manera de ejemplo, de las asociaciones deportivas, científicas y culturales hasta las asociaciones dedicadas a la rehabilitación de drogadictos, al cuidado de sidosos, o niños con dificultades de aprendizaje, a la capacitación de jóvenes desempleados o la alfabetización de adultos.

Si la irrupción de las organizaciones sociales y privadas en la administración pública puede ocasionar tormentas en el nivel constitucional (y, en el fondo, en las percepciones y valoraciones de la cultura político-administrativa mexicana) acerca de su legitimidad y responsabilidad, también los provocará en el orden administrativo, por cuanto planteará problemas de coordinación, seguimiento, evaluación. De todos modos cierto es que, al compás de los nuevos ámbitos y formas de la intervención estatal, la administración público-gubernamental se volverá en muchos campos más promotora, asignadora, supervisora, reguladora, evaluadora, que operadora directa. Más directiva que operativa, y, en muchos casos, más garante que gerente. Esto crece a la vista en México. Y en este caso, como México hay más que dos, muchos países.

4. El salto de la cantidad a la calidad

Desatadas por las reformas hay dos tendencias dominantes que impactan a la administración pública, recortándola y transformándola. La nueva delimitación del ámbito del Estado respecto del mundo privado y social recorta y adelgaza a la administración pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que comienza a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no), transforma el ejercicio y el instrumental administrativos. La primera tendencia de *redimensionamiento* del Estado impacta en la dimensión de la cantidad: un Estado reducido conlleva un aparato reducido. La segunda tendencia, relativa al nuevo patrón de rectoría o gobierno, impacta en la dimensión de la calidad. Un Estado que cumple sus funciones públicas mediante organizaciones no gubernamentales, las cuales se hacen cargo directamente del proceso de la prestación de los servicios y la producción de los bienes públicos, obliga a otra idea de administración pública y obliga a la administración pública convencional, gubernamental, a asumir otras funciones y operaciones administrativas. Más directivas, más estratégicas.

Por mi parte, dejaría de lamentarme por una administración pública gubernamental reducida en su tamaño. Me esforzaría, en cambio, por tratar de entender y elaborar su nuevo perfil y funcionalidad. A los ciudadanos interesa más la dimensión cualitativa (eficiencia y calidad) que la cuantitativa del Estado y su administración. Y es por el lado de la calidad constitucional (una administración que sea pública de verdad) donde todavía quedan muchas tareas pendientes.

ESTADO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO. (NUEVAS PAUTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA)

Hilda Aburto Muñoz

El Informe del Banco Mundial de 1997 lleva un sugestivo título: "El Estado en un Mundo en Transformación". No sólo el encabezado sino su contenido expresa que a la vuelta de más de diez años de reformas económicas, particularmente en los países en vías de desarrollo, se vuelve la mirada al tema del Estado. La contundencia del diagnóstico abre de nuevo la discusión sobre un asunto crucial que hace apenas seis u ocho años, las corrientes mercado-céntricas pensaron que quedaría definitivamente sepultado. El documento afirma: "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".[1]

El tono del Banco Interamericano de Desarrollo es similar y abunda en el pronóstico de que los países de la región latinoamericana sólo podrán crecer cuando mucho a una tasa del 4% si se mantienen las políticas económicas del presente; a un 5.5 % si se profundizan las reformas sobre la misma tendencia, pero ello sería insuficiente para contrarrestar de manera efectiva los principales obstáculos al desarrollo. En conclusión, sólo realizando dos acciones de gran profundidad podrán revertirse estas proyecciones: a) inversión en capital humano y b) reforma radical del sistema institucional del Estado.[2]

Comienzan también a salir a la superficie un buen número de balances y diagnósticos acerca de los efectos alcanzados en países como el nuestro; se habla de una "fatiga" de reforma y se cuestionan sus efectos en la parte más importante, el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

Un vocero autorizado de una de las consultorías reconocidas a nivel internacional como Kissinger Associates expresa los problemas que ha dejado la reforma en la región:

- ✓ La reforma económica fue "vendida" exageradamente como un elíxir que curaría todos los males.
- ✓ El proceso de reforma fue diseñado (aunque al azar) de manera que proporcionaron los beneficios más grandes y más visibles a la clase alta.

---

[1] Banco Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997. Washington D.C., 1997 p.26.

[2] Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina tras una Década de Reformas Estructurales. Informe de Progreso Económico y Social, II, Washington, D. C., 1997.

- ✓ Los beneficios de las reformas de los años ochenta se vieron interrumpidos por el "efecto tequila" de 1994.
- ✓ La rápida liberalización comercial se combinó con poderosas fuerzas de globalización de manera que han recreado el dilema europeo: crecimiento sin creación de empleos.
- ✓ Los políticos que idearon las reformas económicas o han sido desacreditados o permanecieron en el poder demasiado tiempo.
- ✓ Las reformas económicas y políticas aún tienen que ser extendidas a los sistemas judiciales, que siguen siendo los bastiones de corrupción y protectores del viejo orden, socavando la legitimidad del proceso mismo de reforma.[3]

Los impactos de estas expresiones provenientes de organismos financieros cuya fuerza es indiscutible, aunado a la reflexión obligada sobre el papel que tendrá que desarrollar la administración pública mexicana a la luz de un marco de relaciones políticas fundadas en la pluralidad, traerá (ojalá no muy tarde) una discusión seria y objetiva acerca del punto real en que nos encontramos en México en el proceso de reforma, y, la formulación de prioridades para la función administrativa del Estado y para las tareas de gobierno

La presente colaboración propone un marco de análisis para iniciar este esfuerzo.

Se puede establecer el año de 1985 como el inicio de los procesos de cambio que modificaron el rumbo de los asuntos públicos en México.

Posiblemente alguna voz muy acostumbrada a la periodización sexenal que tradicionalmente se ha hecho de la vida política, preferiría registrar el de 1982 como el punto de arranque en la transformación de la vida pública. Es cierto que el cambio lleva la marca del régimen presidencial, pero también habría que recordar que los dos primeros años de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid el país se debatió entre las presiones internas y externas de una crisis financiera muy profunda; en el encuentro de fórmulas accesibles para reestructurar la deuda externa que a fines de 1982 se volvió inmanejable, y, que ese período inicial en la administración pública se dedicó a diseñar toda suerte de respuestas a una crisis pertinaz, que había comenzado su gestación desde la década de los 70.

Sin embargo, los diversos espacios del aparato estatal comenzaron su transformación a partir de 1985: Las primeras acciones para introducir el concepto de rentabilidad en las empresas públicas; los intentos de "modernización" del aparato público que en términos del Banco Mundial se impulsaron como "Programas de Reestructuración" y que al final del

[3] Alan Stoga. El Futuro de la Reforma. Diario Reforma. 20 de octubre de 1997 .p. 22.

sexenio se conocerían como el "cambio estructural"; el ingreso de México al GATT y la asunción del principio de finanzas públicas sanas para poder cumplir con la exigencia del FMI de reducir el déficit del sector público respecto al PIB de un 17% al 5%.

En los ámbitos de la administración pública, 1985 marcó la aplicación del primer esquema de reducción del empleo público y la supresión de un número significativo de direcciones, unidades o coordinaciones encargadas de las funciones de organización y métodos, de control de gestión, de planeación y asesorías, entre otras. Aunado a los sucesivos recortes presupuestales, decretos y circulares normando una nueva austeridad, que durante los siguientes años se convertirían en estilo administrativo cotidiano, poco a poco se fueron perfilando nuevas facetas y habilidades dentro de la administración pública que suplantaron a los hábitos producidos por un elevado gasto gubernamental, a la vez que una política de desincorporaciones cambiaría su perfil y su destino.

En lo político se gestaron también modificaciones importantes. Propiamente la etapa presente de competencia electoral se abre con las elecciones en el estado de Chihuahua, en donde el Partido Acción Nacional, entonces como fuerza opositora, cuestionaba los resultados electorales; se gestaba también un nuevo Código Federal Electoral que tendría corta vida al convertirse en el COFIPE unos años después, y como un hecho al que entonces no se le daría una gran significación, el partido en el poder tuvo su primera escisión de la época contemporánea. El corporativismo, institución casi sacralizada que caracterizaba las relaciones políticas de y hacia los sindicatos, comenzó a experimentar por un lado, las perversiones de su propio agotamiento mientras que por el otro, los embates de la "modernización" en empresas públicas y privadas iniciarían su desactivación como agente primordial del sistema político de la posrevolución.

Para la gran mayoría de ciudadanos y en tanto que los cambios no habían sido ni anunciados y mucho menos consensuados, la percepción era que se trataba de acciones tendentes a ordenar asuntos públicos que se habían salido de sus cauces.

Pocos especialistas inclusive, pudieron en esos años que sucedieron a 1985, calibrar que, en lugar de medidas de reordenamiento, se trataba de acciones por la parte gubernamental y por la sociedad política, que en conjunto y corto tiempo, traerían una profunda transformación como la que hoy experimentamos.

En efecto, se trataba de una modificación estructural del Estado que en el fluir de su avasalladora corriente traería también cambios al régimen político en la parte electoral, destrucción de instituciones relevantes y la agonía del sistema político que desde 1929 había otorgado la estabilidad y legitimidad al ejercicio del poder.

He querido referirme a estos conceptos porque como en todo proceso de cambio ha sido una práctica común la confusión de términos y su utilización indistinta para referirse

a la crisis y la transición democrática. La confusión aumenta en la medida en que se incrementa el "boom" informativo y proliferan los actores políticos anunciando y demandando "una reforma del gobierno", "reforma del Estado", "reforma de la administración pública" cambios en el sistema político, actualización del régimen político, "refundación del Estado", "rediseño del sistema político".

Si nuestro objetivo es clarificar las necesidades y requerimientos de la administración pública a partir de los recientes cambios políticos, no es ocioso tratar de aportar un marco referencial que enuncie los cambios ocurridos en estas esferas. Solo podremos visualizar con objetividad una administración pública que marche acorde con la nueva realidad que hoy vivimos los mexicanos.

Por otra parte, el camino para la consolidación de la vida institucional mexicana tendrá que realizarse una vez que con objetividad se reconozcan los límites de la Reforma del Estado, hasta dónde llega el deterioro institucional, qué instituciones han dejado de ser funcionales para una realidad distinta, cuáles de ellas hay que reformar, cuáles construir por primera vez, en qué consistieron las modificaciones al régimen y de qué dimensión y profundidad es la crisis del sistema político.

Por tratarse de la institución que alberga a todas las demás, tendríamos que comenzar por revisar los contenidos de la Reforma del Estado, particularmente porque es común escuchar que hay que proceder a su reforma (el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se refiere a ella). Quedan las interrogantes:

¿Hay que proceder a diseñarla? O bien, ¿Ya se llevó a cabo y hay que profundizarla? Posiblemente las dos preguntas son producto de dos apreciaciones diferentes sobre el mismo tema.

Es un hecho que durante los últimos años hubo un proceso de cambio muy profundo en el Estado, que en el sexenio de 1988-94 se le denominó Reforma del Estado. Lo que habría que precisar es que sus objetivos se dirigieron a la esfera económica, superficialmente a la administración pública y que en lo político sólo se modificó la parte electoral del régimen, con grandes resistencias para abrir y diversificar los canales de expresión y participación política.

En lo económico dos aspectos la caracterizaron. En primer término se afectó la propiedad: pública, social y privada. Al moverse los límites de la propiedad hubo en consecuencia una modificación de los centros de poder, que se trasladaron de la esfera del Estado y del Gobierno hacia otros espacios privados que rápidamente cubrieron los vacíos producidos por el retiro de la actividad gubernamental. Por ello se puede afirmar que la Reforma del Estado modificó las relaciones de poder. En segundo lugar, la reforma se encaminó a modificar el papel del Estado como conductor del desarrollo y en consecuencia a abandonar

la función de tutelaje de los grupos populares que se había ejercido por los gobiernos posrevolucionarios.

La estrategia seguida, condujo a la eliminación de reglas, políticas e instrumentos que habían regulado el intercambio político y económico entre los agentes públicos y con el propio gobierno.

Es preciso anotar aquí que este proceso significó la abolición en algunos casos, omisión o indiferencia en otros, de las instituciones que regulaban la vida social del país desde varias décadas atrás. Sin dejar de reconocer que algunas de estas instituciones requerían actualización o su sustitución, no se realizó el trabajo de diseño y construcción de los sustitutos.

Al ser el Estado la institución política por excelencia, la estructura que da sustento al resto de las instituciones, en los últimos doce años ha pasado por un proceso de desarticulación que inevitablemente ha conducido a su debilitamiento, consecuencia del deterioro de otras instituciones.

No está claro aún si este efecto final se previó con todas sus implicaciones, pues en los tiempos de euforia por la transformación se presentó a la sociedad como una especie de reivindicación de la superioridad del mercado sobre el Estado, como el mecanismo óptimo de asignación de recursos en la sociedad. Se aseguraba que la transferencia de recursos, propiedades y servicios a los particulares traería un ajuste más eficiente de las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores.

Lo anterior constituyó el primer impulso para que el país se inscribiese en las nuevas coordenadas de la globalización, aunque la ausencia de un trabajo más fino hacia el mercado interno (político y económico) comenzó a desprender efectos en cascada que revelaban la necesidad de trabajar en paralelo sobre el rediseño institucional.

El nuevo marco de apertura hacia el exterior exigía también realizar ajustes importantes a la administración pública y todos conocemos los impactos que esta reestructuración tuvo en la reducción del tamaño del sector público. Los cambios en la administración pública se concentraron en una operación quirúrgica, pues si bien se publicaron programas de desregulación y de simplificación, en los hechos no se tradujeron mayor eficiencia y eficacia de la función pública. Hay que destacar sin embargo, que en el ámbito de descentralización hacia estados y municipios hubo avances y modificaciones legales significativas, si bien insuficientes para dotar a los poderes locales de la capacidad financiera necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

He querido referirme a esta etapa aunque sea de manera muy rápida porque los impactos de esta Reforma del Estado los vive hoy la administración pública y la sociedad mexicana. Es frecuente escuchar la necesidad de reconstruir el régimen político, el sistema o el aparato administrativo sin reparar en que si no se termina de adecuar el impulso inicial de la reforma descrita, los esfuerzos en estas áreas podrían enfrentar obstáculos insalvables.

¿Por qué hay que plantear antes el problema del Estado al ponderar los nuevos retos de la administración pública?

En primer término porque ésta es la concreción del andamiaje estatal y si no está resuelto el problema del Estado (el Estado deseable y el Estado posible), se corre el riesgo de hacer en la esfera administrativa modificaciones cosméticas que sólo complicarán más los asuntos públicos.

En segundo lugar porque la administración pública y la función del gobierno representan las instancias más próximas al ciudadano y es a éste precisamente a quien se dejó al margen de las modificaciones antes descritas.

Si analizamos las características que tuvo la reforma en la mayoría de los países miembros de la OCDE encontraremos el componente de las iniciativas y participación ciudadanas al lado de los objetivos de calidad, administración financiera sana, desregulación, privatizaciones e ingredientes para las mejoras en competitividad.

Desde la óptica con que se emprendió la reforma de los últimos años, se trataba de lograr el retiro del Estado de la actividad económica y de anular su papel protagónico y omnipresente como conductor del desarrollo, justamente porque ese papel se había pervertido. Además, México debía iniciar ese tránsito para mantener su viabilidad como país en un nuevo entorno globalizado. Pero nunca se planteó ni mucho menos se debatió o se sometió a un consenso la segunda parte del proceso: ¿A quién había que traspasar esa enorme dotación de poder que perdería el Estado?

En términos muy genéricos, abstractos, el objetivo sólo se expresó en la fórmula "más sociedad y menos Estado", aunque la ciudadanía que es la que conforma a la sociedad nunca emitió acuse de recibo de facultad alguna.

En el sentido más estricto de las semillas de la representación política, en la teoría y en la historia de las democracias contemporáneas nadie discute o duda sobre los orígenes del poder estatal y de la autoridad gubernamental. Ambos son el producto y depositarios de un poder que emana del pueblo. De ahí que una disminución del poder del Estado no

puede pasar a terceros por actos de voluntad individual sino que ha ser devuelto a quienes lo otorgaron: los ciudadanos.[4]

Los procesos de Reforma del Estado llevados a cabo en México y en varios países latinoamericanos brincaron esa fase fundamental que en otros países sí se cumplió. En nuestro caso, vivimos una desestatización que traspasó el poder del Estado a los grupos económicos más poderosos y muy reducidos en número, por lo que pasamos de monopolios estatales al fortalecimiento de monopolios privados.

Como señala Ozlak en un analítico ensayo[5] las experiencias de Reforma del Estado en nuestros países sólo plantearon la fórmula de "menos Estado" pero no la más importante, la de un "mejor Estado", aún y cuando la idea de que un aparato estatal más reducido pueda considerarse como primera condición para alcanzar un "mejor Estado".

De esta forma, se puede decir que en México cumplimos con la primera fase de la reforma estatal, que ciertamente como refiere el autor, fue la más fácil y además, espectacular. Sin embargo, no se ha diseñado la segunda, que algunos llaman "post-operatoria" si pensamos que la primera, de amputación, se ejecutó a través de políticas de desincorporación de entidades paraestatales en la que el Estado redujo sus funciones, desprendiéndose de instrumentos económicos y políticos y de sus brazos administrativos; proceso que se hizo acompañar de la apertura externa, tratados de libre comercio y liberalización de un gran número de espacios en la vida económica.

El caso de México se separa de otras experiencias por las peculiaridades de su sistema político que por casi siete décadas le otorgó estabilidad y consecuentemente gobernabilidad al interior de los ámbitos estatales .

Para la época en que se inició la Reforma del Estado (1985), el sistema político había ya brindado al país su misión histórica fundamental: permitió en un país pacificado después de una revolución, construir un proceso de desarrollo y lo nutrió de instituciones (como reglas del juego) que ordenaron los cauces de la acción política. Tal vez su mayor aportación desde el punto de vista institucional consistió en dotar de certidumbre a todos los actores políticos en la medida en que los cauces y normas para la participación (si bien muchas de ellas no estaban escritas) ordenada de los grupos políticos y sociales eran suficientemente claras y respetadas.[6]

---

[4] Adam Przeworski hace un cuidadoso análisis del tema en "Democracia y Representación" (versión escrita) Conferencia Magistral presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Isla de Margarita, Venezuela. 17 de octubre de 1997, pp. 2-10.

[5] Oscar Ozlak. "Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas del Juego?" Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, octubre de 1997. No.9.

[6] Enfoques como el de Douglas North aportaron un amplio desarrollo sobre la importancia de las instituciones. Vid. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Ed. FCE. México, 1993.

Durante esas décadas, la administración pública transcurrió en un clima de estabilidad que prohijó reformas y adecuaciones muy importantes que se corresponden con el auge de las ciencias administrativas e inclusive la consolidación de este Instituto Nacional de Administración Pública.

En correspondencia con el presidencialismo anidado en el sistema político, la administración pública se caracterizó por tener un conjunto de controles exclusivamente verticales provenientes de la Presidencia de la República.

Si bien es cierto que el régimen político que adoptamos desde el siglo pasado estableció la División de Poderes y otorgó facultades al Poder Legislativo, después del período del Presidente Obregón, que encontró diques importantes a su ejercicio entre función legislativa, lo cierto es que los presidentes y sus administraciones públicas subsecuentes anularon en la práctica la función de rendición de cuentas horizontal a la que hoy está sujeta la gestión gubernamental con la nueva pluralidad de la Cámara de Diputados.

En efecto, en México contamos con un régimen político desde hace más de cien años que consagra la división de poderes, el Federalismo y de manera muy precaria las relaciones entre los poderes, pero por efectos de las guerras y la dictadura de Díaz por un lado, y del sistema político de este siglo por el otro, ha tenido una raquítica aplicación.

Reconsiderando los impactos de la Reforma del Estado emprendida hace 12 años, es preciso anotar que ya entonces el sistema político requería cambios importantes. Al no realizarse éstos, sino por el contrario, efectuar una reforma de estricto corte economicista y financiera e intentar mantener como antaño, muy controlados los cauces para la acción política, los efectos ocurrieron en la forma en que los hemos presenciado en los últimos años: acciones erráticas, explosiones violentas, soluciones de corto plazo, concertaciones de última hora; inclusive los mexicanos no hemos podido evaluar lo suficiente las reformas electorales porque siempre estamos ante el advenimiento de una nueva.

Hoy, con la distancia que da el tiempo y recuperando las experiencias históricas es claro para la mayoría de los expertos que no se podía liberalizar la economía sin liberalizar la política y la participación ciudadana en un régimen burocrático. Si de dictaduras militares se tratara, la experiencia chilena es uno de los capítulos más amargos de los procesos de liberalización económica contemporáneos sin la correlativa liberalización política.

En el contrapunto de la dirección deseada para el cambio, la Reforma del Estado en México jugó el papel de catalizador para desatar una crisis terminal muy rápida del sistema político. Los problemas financieros, la caída en el poder adquisitivo del salario y el desempleo hicieron también su contribución.

Es importante volver a la diferenciación de categorías planteada al inicio, de porque en el transcurso de los últimos años hemos vivido la desarticulación del Estado y la pulverización

del sistema político mientras que las políticas (en lo político) se han enfocado a realizar adiciones al régimen político en lo electoral y en los últimos años en el Poder Judicial. Otra respuesta, aunque con limitaciones, ha sido la integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las respectivas Comisiones conformadas en las entidades federativas. Esta última ha sido la única faceta que incide directamente en la vida del ciudadano y está sujeta todavía a nuevos enfoques y afinaciones.

El balance sin embargo coloca a México frente a las siguientes tareas, algunas derivadas de los cambios ocurridos, otras para enfrentar el futuro:

1) Realizar la segunda fase de la Reforma del Estado. Ello implica el diseño de nuevas instituciones y el fortalecimiento de otras, para restaurar en el Estado lo que le es propio.

Una de las fuentes de legitimidad del Estado reformado radica en la forma en que se lleve a cabo la prestación de bienes y servicios a la sociedad. Esta es cada vez más demandante y la paradoja estriba en la escasez de recursos y en el hecho de que si no dispone del poder y de la capacidad institucional para prestar los servicios, éstos no se pueden generar.

Es el caso de la seguridad pública, función de la que aún el "Estado mínimo" no se puede desprender porque es la única institución que puede realizar la articulación social para ordenar la vida de los particulares.

Esta fase a diseñar tendrá que abocarse al incremento de la eficacia de la estructura estatal, la que no puede aislarse de los efectos en el nivel societal. Si la primera fase dejó en el camino el problema del bienestar social, la segunda lo tendrá que asumir como objetivo principal.

2) La siguiente gran tarea está en el nivel del régimen político, cuya reforma debe ser consecuente al plantear la del Estado. El régimen político en estos años se fue adecuando en la parte electoral fundamentalmente por la presión de los partidos políticos. La imprevisión de que en una trayectoria lógica, los partidos, después de la competencia electoral llegarían a los espacios legislativos, nos coloca en la situación presente de ausencia de normas actualizadas que al interior del Poder Legislativo le den fluidez a la política y a los proyectos camarales.

La actualización del régimen deberá atender de manera especial al Poder Legislativo, pero también a los vínculos y relaciones de éste con la sociedad. De no bajar hacia el ciudadano correríamos el riesgo de consolidar la partidocracia y olvidarnos de la democracia representativa.

Si se pretende avanzar en la llamada transición democrática, que por otra parte es ya un requisito que suavemente imponen los organismos internacionales y las coordenadas

de la globalización, será necesario abrir un nuevo capítulo en el ámbito del régimen político referente a las relaciones entre los Poderes de la Unión. Incorporar en la llamada agenda de la reforma un sistema institucional de pesos y contrapesos entre los poderes y en los tres órdenes de gobierno del Federalismo.

El haber asumido la división de poderes en nuestro régimen sólo nos marca los ámbitos de competencia pero no determina ningún esquema de rendición de cuentas horizontal.

Así por ejemplo, la figura del veto presidencial no está formulada pero existen un número indeterminado de "formas equivalentes al veto"; las comparecencias de los Secretarios ante el Poder Legislativo parecería que asemejan a una rendición de cuentas pero en realidad no lo son, porque su dependencia jerárquica es del titular del Poder Ejecutivo y no son nombrados por el Poder Legislativo como ocurriría en un régimen parlamentario. En consecuencia, de su celebración no se desprende ninguna acción, ni de carácter jurídico ni administrativo y en los últimos años se han convertido en arenas para el esgrima político con un alto costo en tiempo y recursos.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados representa otro nudo sin respuestas institucionales, que además de consumir una elevada dosis de energía de la nación, como muchos otros asuntos de la agenda parlamentaria que vivimos en este año, se dejan a las capacidades de negociación individual que muestren los actores políticos en el último momento.

Ejemplos como los mencionados dan cuenta de ausencias importantes en la vida institucional a la vez que reflejan la desarticulación estatal y la insuficiencia del régimen.

De no hacerse un inventario y la agenda respectiva para adecuar la estructura, funciones e interrelaciones de los órganos de gobierno, se dejará la vía libre para que los espacios estatales se conviertan en rehenes de una lucha política inmediatista por alcanzar su control.

La diferenciación entre los países que viven un sistema institucional moderno y los que no lo han alcanzado en los términos que lo refieren los organismos internacionales citados al inicio, radica en transferir los espacios de la contienda política personalizada (dependiente de capacidades plásticas), con respuestas siempre cambiantes para cada caso y circunstancia, a la convivencia ordenada que ofrece soluciones institucionales. Se trata, ni más ni menos, del ingrediente que propicia la sensación de certidumbre en la vida social.

3) El tercer nivel de reconstitución tendrá que hacerse en el nivel del sistema político partiendo del diseño de las nuevas reglas que ordenen la vida política y la participación ciudadana. El sistema anterior se diseñó "desde el poder para legitimar el ejercicio del poder que habían obtenido los grupos revolucionarios". El nuevo sistema tendrá que construirse sobre un régimen político ampliado que considere las formas fluidas que; se

dan en las democracias contemporáneas (plebiscitos, referéndum, derechos administrativos y del ciudadano) así como la inclusión de los nuevos actores en la vida pública, con un marco de derechos y responsabilidades.

Los esfuerzos para iniciar la segunda fase de la Reforma del Estado, debieran centrarse en su reconstitución, que no puede ser sino a través de fortalecer al Estado. No en el sentido de una vuelta al estatismo, que en la actualidad ya nadie plantea ni tendría viabilidad, sino en una refundación de las nuevas instituciones que le permitan ejercer sus funciones sustantivas: la cohesión de intereses diversos hacia objetivos comunes, la defensa del interés nacional y la protección y defensa de la seguridad de los individuos. Estas tres funciones estatales, que son incuestionables desde cualquier perspectiva ideológica; hoy se llevan al cabo de manera insuficiente y toda explicación seria de la situación contemporánea tendría que remitirse a ello.

Plantear las adecuaciones que hoy requiere la administración pública para enfrentar los desafíos y presiones a que está sujeta será insuficiente si no se le vincula con la función estatal sustantiva de la que forma parte.

Las funciones de la administración pública, paradójicamente, han aumentado al parejo de la disminución en su tamaño y de una reducción en sus recursos, pero las nuevas condiciones le exigen, además de la eficiencia y eficacia que tradicionalmente buscamos, un papel muy firme y objetivo en la conciliación entre las demandas de estabilidad, crecimiento económico y equidad social.

En lo que respecta al sistema político y al régimen, el primero como un conjunto de prácticas y normas no escritas y el segundo como el conjunto de normas e instituciones formales, y que en los dos casos ofrecen los cauces ordenados para la participación social, es preciso reconocer también la necesidad de un trabajo revisor de las modificaciones habidas. Ambos inciden de manera muy directa en la función administrativa gubernamental y por ello se requiere un esfuerzo colectivo que sin duda rebasa esta colaboración.

La administración pública mexicana que tradicionalmente ha sido una caja de resonancia del sistema político ha vivido a lo largo de estos doce años severas convulsiones que cada vez le aumentan la dificultad de alcanzar sus objetivos primarios: Eficacia en el cumplimiento de sus metas, atender la demanda social y la prestación de servicios públicos. Comenzó a estar sujeta, a la tensión de dos requerimientos adecuadamente planteados porque hasta la fecha no ofrecen solución al problema de fondo y con frecuencia son excluyentes.

Por un lado, el intento de diseñar y aplicar políticas acordes con la reforma económica y fiscal (la solución técnica que invariablemente se expresaría en mayores ingresos y

menores egresos, imperando el criterio de rentabilidad y retiro del proteccionismo estatal) y por el otro, respuestas improvisadas, de emergencia a las presiones políticas de grupos que día con día se multiplican e inclusive radicalizan la exigencia de atención, servicios, tratos preferenciales y/o apoyos financieros.

Así, el temor a la politización de las demandas sociales; la negociación forzada con nuevas organizaciones y grupos autónomos o partidistas; medios de comunicación que por sus intereses políticos o por haberse beneficiado de la nueva apertura se han sacudido tutelas y compromisos del pasado, así como las grandes sumas de recursos no presupuestados que el aparato público al final tiene que destinar para el apaciguamiento de conflictos, todo ello, en conjunto, constituye la atmósfera en la que se lleva a cabo el servicio público, lo que se acentúa en aquellas dependencias que atienden de manera directa a la población.

El resultado el día de hoy es que tenemos una administración pública más compleja que en el pasado; más politizada, porque no se han podido aislar las soluciones técnicas de sus efectos políticos. Adicionalmente soporta los incrementos de costos cada vez que hay que "matizar", recomponer o adecuar las líneas iniciales de un buen número de decisiones.

A lo largo de los últimos años, con mayores o menores impactos, este ha sido el contexto de las tareas administrativas. Sin embargo, el tratamiento del conflicto político (excepto en la parte electoral) no había alcanzado a la función pública en lo jurídico-formal ya ocurre en el presente.

La nueva correlación de fuerzas político-partidistas como resultado de los comicios del 6 de julio del 97 afectará de manera distinta al trabajo en la administración pública. En primer lugar porque la gestión de la ciudad sede de los poderes está a cargo de un partido de oposición. Ello abre un conjunto de nuevos espacios y relaciones administrativas con los tres poderes federales y con los órdenes estatales y municipales de las áreas conurbadas y vecinas.

En segundo lugar, en lo que respecta al Poder Legislativo, el inicio de la LVII legislatura destacó las insuficiencias del régimen político en lo relativo a las relaciones entre éste y el Poder Ejecutivo.

La modificación más perceptible para la administración pública es que a partir de este año, el Poder Legislativo (primero a través de la Cámara de Diputados y en próximas legislaturas posiblemente en el Senado) podría ejercer modificaciones importantes al diseño de las políticas públicas y en particular, un control horizontal de las finanzas públicas en las distintas fases del proceso presupuestal, a saber la aprobación del Presupuesto de

Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Mal haría el aparato administrativo si únicamente se prepara para estos dos momentos del proceso presupuestal. Por las características que ha tenido la transformación del país es previsible que los cambios enunciados anteriormente en el nivel de relaciones estatales, de régimen y de sistema político se vayan desencadenando paulatinamente hasta desembocar inclusive en una estructura de gobierno diferente en los términos en que ya visualizan algunos expertos contemporáneos.

La tarea urgente e inmediata en este ámbito es la integración de equipos especializados abocados exclusivamente al diseño de una gestión gubernamental ágil y adaptativa que tenga la virtud de ir asimilando los cambios que vendrán con el fin de aportar políticas, soluciones y respuestas acordes a las tendencias contemporáneas de los gobiernos.

Como una tendencia generalizada estaría por un lado, la participación ciudadana y por el otro, la de una visión renovada de rendición de cuentas entre órganos de gobierno, que rebasa el postulado simple de la división de poderes.

Además de que en adelante será parte de las presiones de organismos internacionales para un rediseño institucional es tiempo de que los mexicanos encontremos nuestras propias respuestas a interrogantes como las siguientes:

¿De qué se ocupa el Estado?

¿Quién decide de qué debe ocuparse el Estado?

¿Cuál es el estado del Estado? ¿Cuáles son los mecanismos idóneos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo?

¿En dónde deben ubicarse los órganos de control del Ejecutivo?

¿Hay límites al Poder Legislativo?

¿Cómo controlan los ciudadanos al Poder Legislativo?

¿En qué se funda la autonomía de las autoridades monetarias?

¿Qué instancias deben ser autónomas?

¿Autónomas respecto de quién?

¿Del Ejecutivo, del Legislativo, de los ciudadanos?

¿Puede y debe la sociedad ser consultada para asuntos cruciales mediante un mecanismo distinto de los procesos electorales?

Las respuestas a todas estas interrogantes dan cuenta de la dimensión de la tarea del presente y de los años porvenir. Sólo resta expresar una certeza, el desvanecimiento de la ilusión de que el advenimiento del "Estado mínimo" significaba una postura más cómoda para la gestión gubernamental en la que ya habría muy poco por hacer .

RAP 100, enero-abril de 1999

LA REFORMA DEL ESTADO

Pedro Ojeda Paullada

Introducción

El advenimiento de siglo XXI nos obliga a imaginar el futuro. Si por una parte la literatura está pletórica de novelas de ficción científica, los anhelos de justicia y de paz, que en 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*".[1]

En opinión de diversos analistas, la reforma del Estado ha sido implacable en su primera etapa, es decir, en su etapa *quirúrgica*, sin embargo, queda pendiente su etapa de *rehabilitación*. Las denominaciones sobre el Estado al que queremos arribar son variadas, de tal modo que se habla de un Estado *deseable, necesario, inteligente, atlético, sensato, modesto, reinventado, catalítico*, etcétera, pero no cabe duda de que resurge con fuerza la necesidad de contar con verdaderos estados nacionales de derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.

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.

---

[1] Ciertamente, el derroche de recursos y posibilidades que significa no aprovechar la sinergia de la aplicación adecuada de los conocimientos y experiencias que nos dan la economía y el derecho, cada uno por su lado, y pocas veces juntos, obliga también a las de otras ciencias sociales, como la sociología, y desde luego con la concurrencia de todas ellas a la fijación y operación de políticas públicas. La política resulta, por lo tanto, al fin, la que debiera prevalecer en tanto se aplique para servir mejor a los legítimos intereses de la sociedad. Todo esto gira, desde luego, alrededor de ese *ente* tantas veces condenado que es el Estado, al que se le atribuyen virtudes que nunca ha podido demostrar suficientemente, y también condenas, muchas veces fundadas, pero que a pesar de ellas y al fin de todo análisis llegamos a la conclusión de que no podemos prescindir de su existencia.

Max Weber, quien sintetiza el pensamiento marxista y hegeliano, señala que el Estado es una unidad de dominación que dentro de un territorio ejerce con éxito el monopolio de la coacción física legítima.[2]

El Estado ocupa un lugar fundamental cuando se demuestra que la "mano invisible" del mercado no es el mejor camino rumbo a una mayor equidad, por lo que es necesaria la "mano visible de la justicia". En efecto, "las disfunciones del mercado y la preocupación por la equidad ofrecen una justificación económica para la intervención estatal por disfunción del mercado o insuficiencia del mercado se entiende un conjunto de circunstancias que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficacia. Hay muchos motivos y grados de disfunción del mercado, por lo que el papel del Estado y la forma de intervención pública pueden ser muy diferentes en cada caso".[3]

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997,* elaborado por el Banco Mundial, y que lleva como subtítulo "El Estado en un Mundo en Transformación", muestra que un Estado efectivo es vital para el desarrollo. Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas ni el capital humano sino la calidad de las 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.

---

[2] Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose asimismo, en lugar de ellos, en la cima suprema...el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil". Weber, M. "Economía y Sociedad", citado por Carrillo Landeros, R. **Metodología y Administración**; LIMUSA, México, 1996, p. 113.

[3] Banco Mundial **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997**; Washington, 1997, p. 28. Entre las disfunciones o fallas del mercado más comunes, se encuentran: los bienes públicos; las externalidades; los monopolios; los mercados incompletos y la información imperfecta o asimétrica.

Jürgen Habermas, en una reciente conferencia, afirmó que al "largo" siglo XIX (1789-1914) le ha sucedido un "breve" siglo XX (1914-1989), en el cual el auge del rendimiento del Estado de bienestar se ha reducido por el agotamiento de sus modelos y por ello se plantea la necesidad de realizar una reforma a fondo. En efecto, en su artículo "Nuestro Breve Siglo",[4] Habermas señala que después de la segunda guerra mundial y hasta los años ochenta, tres grandes tendencias políticas cambiaron el rostro de nuestro siglo: a) la guerra fría; b) la descolonización, y c) 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.[5]

Diversos autores identifican al Estado de bienestar como un concepto equiparable al de Estado social y democrático de derecho,[6] sin embargo, esto parece opinable. El Estado social de derecho surge como una reacción en contra de las injusticias y desigualdades a que condujo el Estado liberal; conserva aspectos muy importantes de él y los complementa con otros de contenido social. No puede identificarse, estrictamente con el Estado de bienestar, porque éste obedece a una motivación diferente, a saber, lograr que continúen predominando las características del liberalismo, concediendo el mínimo indispensable de beneficios a los sectores marginados para que no se produzcan cambios importantes y, desde luego, no se haga con violencia. Se trata de un modelo que puede ofrecer algunas ventajas a los marginados a corto plazo, pero que no busca su promoción real, la desigualdad radical seguirá rigiendo.

---

[4] Habermas, J. **Nuestro Breve Siglo,** en revista Nexos, México, agosto de 1998.
[5] Ibídem.
[6] García Cotarelo, R., **Neoliberalismo, razones y sinrazones**; op. cit., p. 97.

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, promueve el bienestar de la comunidad".[7]

Con base en lo anterior, Europa se dotó de una serie de mejoras sociales, consensuadas entre socialdemócratas y democristianos, que recibieron el nombre de Estado de bienestar. "Hundido el comunismo -apunta Joaquín Estefanía-, la principal utopía factible del mundo era esa mezcla de Estado liberal democrático y Estado de bienestar que cohabitaba, en mayor o menor grado, en la cultura de Europa. Esta era la 'mejor buena sociedad del planeta': un sistema que, basado en las libertades democráticas, reposaba también en la justicia social, en el que nadie debía temer a la bancarrota o el hundimiento individual en caso de enfermedad o desempleo. Proteger a los ciudadanos, habiten donde habiten, desde la cuna hasta la tumba; en eso consistió la utopía factible que se intenta borrar del horizonte en favor de una *mano invisible*, a la que le ocurre como al traje nuevo del emperador: es invisible porque no existe".[8]

---

[7] González Uribe, H., **Teoría Política,** Porrúa, México, 1984, p. 592.
[8] Estefanía, J., **Contra el pensamiento único,** Taurus, España, 1997, p. 34.

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[9] al modelo de Keynes, endeble por dos razones básicas: "es un modelo inflacionario" y "la deuda pública es dura e injusta", se transfiere a las generaciones futuras.[10]

La crítica neoliberal al Estado de bienestar se ha centrado asimismo en los siguientes puntos que el profesor Ricardo Petrella sintetiza como sigue:

---

[9] Con Friedman y Buchanan, como arietes.

[10] Por lo tanto, al transferirse a generaciones futuras, no es compatible con el concepto de "desarrollo sustentable".

- 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.[11]

Como mencionamos anteriormente Reagan y Thatcher acaudillaron una (contra) revolución para restaurar el papel del mercado y colocar la eficiencia y el control de la inflación como objetivos centrales de la política. Se desacreditó la planificación económica activa de parte del Estado, las empresas públicas deberían ser privatizadas, los subsidios estatales serían suprimidos, los déficit de presupuesto eliminados, una política monetaria restrictiva orientada al control de la inflación reemplazaría la política pasiva de intereses bajos.

---

[11] Petrella, R., **El bien común**, Debate, Madrid, 1997, p.48-58.

Señala Frances Stewart que "la revolución en el pensamiento con respecto a los países fue seguida casi inmediatamente por una fuerte abogacía de parte de los pensadores de los países desarrollados en favor de cambios similares en los países en desarrollo. Rápidamente se desplazó el énfasis en *necesidades básicas* con lo que se definió como *ajuste estructural*".[12]

La nueva perspectiva abogaba por un papel mínimo del Estado promoviendo su retiro de cualquier área en la cual hubiera desempañado un papel activo, influyendo en la asignación de recursos o por medio de producción de empresas estatales. Se debían eliminar las restricciones sobre el sector privado (nacional o extranjero). El objetivo era la eficiencia económica, y esta fue la filosofía que dio origen a lo que John Williamson llamó el *Consenso de Washington*.

Durante los años ochenta ocurrió la crisis latinoamericana y, en particular, la crisis mexicana. El derrumbe en los precios del petróleo y la crisis de la deuda fueron la ocasión para la puesta en marcha en toda Latinoamérica de las políticas orientadas por el Consenso de Washington:

1. *Disciplina fiscal:* los déficit presupuestales, incluyendo los gastos de los gobiernos locales, debían ser "lo suficientemente pequeños como para ser financiados sin recurrir al impuesto de inflación", lo cual implicaba un superávit primario (sin contar el servicio de la deuda) y un déficit operativo (incluyendo el servicio de la deuda) de no más del 2% del PIB.
2. *Tasas de cambio:* éstas se debían unificar (siendo que anteriormente los países con frecuencia tenían tasas múltiples para diferentes propósitos) y fijar en un nivel competitivo para estimular un crecimiento rápido en las exportaciones no tradicionales.
3. *Apertura comercial:* las restricciones cuantitativas se debían reemplazar con aranceles, los cuales se reducirían progresivamente hasta llegar a un arancel bajo y uniforme de alrededor del 10% y nunca más del 20%.
4. *Apertura financiera:* el objetivo final era tener tasas de interés determinadas por el mercado. Hasta llegar a eso, el objetivo era lograr una tasa de interés unificada para todos los propósitos, la cual era positiva en términos reales.
5. *Reforma fiscal:* ampliación de la base tributaria y recorte de las tarifas marginales del impuesto a la renta, con un cambio de impuestos directos a impuestos indirectos y el mejoramiento de la administración tributaria como componentes importantes.

---

[12] Stewart, F., *et. al.*, **Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes**, UNICEF, Santillana, Colombia, 1998, p. 31.

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. *Derecho a la propiedad:* debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal.[13]

En síntesis, estos diez elementos implican un papel muy reducido del Estado en la economía y un papel mayor para el mercado, reduciéndose el poder del Estado por medio de la privatización, la desregulación, la abolición de subsidios, el bajo arancel uniforme y la determinación competitiva de las tasas de interés y de la asignación de crédito.

El Consenso de Washington[14] fue ampliamente aceptado -con mayor rigor, a partir de los noventa- no solamente en América Latina sino en buena parte del mundo en desarrollo. El nuevo orden mundial se había impuesto. Consenso de Washington ó *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.

---

[13] Stewart, F., *et. al; op. cit*; pp. 36-37.

[14] Ahora bien, ¿por qué "Consenso de Washington" y no el más obvio "Consenso Latinoamericano?; "Washington" es un buen término por cuanto no sólo incluye al FMI y al Banco Mundial, sino también a su amo no tan encubierto -el gobierno de los Estados Unidos- y detrás de él, sus amos encubiertos, la profesión económica estadounidense y los intereses comerciales de occidente.

- 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 hacía 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 hacia el mercado; en los Países Bajos de la devolución, elementos de mercado, modernización internacional; en Suecia de la modernización internacional estratégica por medio de la gerencia por resultados y mecanismos de mercado; en Noruega de la modernización moderada e incremental interna; en Japón de la persistencia de la gestión de gobierno normativa y utilización de una fuerza de trabajo capacitada; en Estados Unidos del gerencialismo burocrático, dinámico pero no inductor de cambios, y en Alemania se erigió el "Consejo Consultivo para un Estado Restringido del Gobierno Federal".[15]

La reforma del Estado atañe al poder, con dos extremos claramente diferenciados en relación con quienes lo controlan: desde la soberanía ciudadana, hasta los designios de un grupo económico, éstos últimos, normalmente los recipiendarios del poder que el Estado deja escapar, o que le es arrebatado. Este proceso se comprende en razón de la redefinición de papeles y fronteras entre los público y lo privado, restringiendo la extensión de la intervención Estatal a la atención de sólo algunos asuntos sociales. Coincidimos entonces con Oscar Oszlak cuando reconoce que "el meollo de la reforma estatal se traslada hacía la redefinición de fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al

[15] Nothelle, A., **La reforma del Estado en Alemania**; Revista del CLAD, no. 11, Venezuela, junio de 1998.

restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales".[16]

Para efectos del presente estudio, nos parece muy oportuna y acreditada la clasificación elaborada por José Juan Sánchez González, (Premio INAP, 1997) en torno a la reforma del Estado:

- Por su posición:

  - económica.
  - política.
  - social
  - administrativa.
  - 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.

---

[16] Oszlak, O. **La Reforma del Estado: el día después**, citado por Sánchez González, José Juan, "Administración Pública y Reforma del Estado en México"; INAP, México, 1998, p. 40.

- Hacer coincidir el papel del Estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.[17]
- Construir un sector público mejor mediante:
  - La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas.
  - La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios aplicando una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de "voz" adaptados a las circunstancias de la actividad y del país.
  - La lucha contra la corrupción mediante un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor trasparencia 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 insumos.
  - Mientras se está implantando un servicio público profesionalizado, mejorar la formulación de políticas y la coordinación; cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado, tales como la externalización y los mecanismos de "voz".

Viajemos al hipotético futuro en el que la reforma neoliberal del Estado ha concluido; el visionario analista Oscar Oszlak relata con agudeza muchas visiones utópicas que han *alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales*: "se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desregulado totalmente

[17] Diferimos. Los roles sociales mínimos (e irrenunciables) del Estado para la realización de la justicia son claros: asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas; asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras; asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población; asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población; garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica; garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones; crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas tanto mediante el empleo como mediante la creación de pequeñas y medianas empresas; impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional. Las exigencias de justicia planteadas son un mínimo, por debajo de las cuales ningún orden social tendrá legitimidad; puede pedirse mucho más, pero nadie podría conformarse con menos.

el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de basura, la gestión de fondos para jubilados y la reclusión de los delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración funcionarios municipales y ejercen un estrecho control sobre su gestión".

"El Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones son ahora materia de gestión propia de las ONG y empresas especializadas privadas.

"El número de ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios, a la cuarta parte del número existente al comienzo de la reforma. Los pocos trámites que deben realizar los ciudadanos se procesan en pocos minutos utilizando modernos equipos computarizados. Son atendidos con deferencia por auténticos profesionales que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado.

"Satisfechos ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener al Estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar".[18]

Sin embargo, con toda precisión, Oszlak postula que muchas de las premisas en que se fundan son inviables, como lo demuestra la experiencia empírica en muchos países. ¿Hacía qué clase de Estado queremos arribar? Las experiencias recientes de reforma del Estado han tendido a hacen énfasis sobre la necesidad de menos Estado. Se ha acentuado la etapa "quirúrgica", reduccionista, acelerada, y radical con el avasallamiento del pensamiento único, y ha quedado pendiente la etapa de "rehabilitación" o postoperatoria rumbo a un mejor Estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, que contemple el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y señalando, además, la prioridad de los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.

---

[18] Oszlak, O., "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, B. (comp.) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**; INAP, México, 1992; pp. 45-46.

Resulta claro que la reforma, o mejor, la reconstrucción del Estado es un tema clave de la nueva agenda del desarrollo, y para emprender con éxito esta etapa de "rehabilitación", debemos partir del reconocimiento de que los estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir.

Debemos hacer hincapié en que no debemos formular dogmáticamente ningún pensamiento único, toda vez que en torno a los roles del Estado existe y debe existir un debate vivo que requiere ser reflejado apropiadamente, tomando en cuenta variables no sólo técnicas sino también políticas y sociales; tenemos el irrenunciable compromiso de lograr una adecuada fórmula para que el Estado cumpla sus fines con la sociedad.

Como afirma Joan Prats, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, tras el agotamiento y la derrota intelectual de las teorías y 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".

¿Hacía qué clase de Estado?

Con todo lo hasta aquí expresado, resulta claro que la reforma, o mejor, la reconstrucción del Estado es un tema clave de la nueva agenda del desarrollo, y para emprender con éxito esta etapa de "rehabilitación", debemos partir del reconocimiento de que los estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir. Debemos puntualizar que no debemos formular dogmáticamente ningún pensamiento único, toda vez que en torno al papel del Estado existe y debe existir un debate vivo que precisa ser reflejado cumplidamente, tomando en cuenta variables no sólo técnicas sino también políticas y sociales.

Las denominaciones sobre el Estado al que queremos arribar son variadas, de tal modo que se habla de un Estado "deseable", "necesario", "inteligente", "atlético", "sensato", "modesto", "reinventado", "catalítico", etcétera, pero no cabe duda de que resurge con fuerza la necesidad de contar con verdaderos estados nacionales de Derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.

Ello es así porque el Estado de Derecho es una arquitectura institucional que sirve de valor 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, al lado 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 hacía la eficiencia y la justicia.

De acuerdo con el planteamiento elaborado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, los roles sociales mínimos (e irrenunciables) exigidos al Estado para la realización de la justicia son claros:

- Asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas.
- Asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras.
- Asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población.
- Asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población.
- Garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica.
- Garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones.
- Crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas tanto mediante el empleo como por medio de la creación de pequeñas y medianas empresas.
- 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, al lado de la mano invisible del mercado debe marchar la mano visible de la justicia.

Más allá de radicalismos

Ante la insuficiencia del modelo neoliberal, reconocida por sus propios seguidores, la pregunta que todos nos formulamos es sobre cuál puede ser la nueva forma o vía para transitar al desarrollo con justicia. Por ello, Anthony Giddens en su libro *"Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics"* ha propuesto un marco basado en el conservadurismo filosófico y manteniendo algunos de los valores esenciales asociados, hasta ahora, con el pensamiento socialista, y que nos ha puesto a reconsiderar muchas cuestiones en las agendas de los distintos países para la reforma del Estado.

1) Debe existir la preocupación por reparar las solidaridades dañadas, que a veces puede implicar la conservación selectiva, o incluso quizá la reinvención de la tradición.
2) Debemos reconocer la importancia creciente de la "política de la vida" en áreas tanto formales como menos ortodoxas del orden político.

3) Unida a la generalización de la capacidad social de reflexión, la confianza activa implica una concepción de "política generativa".
4) Los fallos de la democracia liberal en un orden social universalizado y reflexivo indican la necesidad de impulsar formas más radicales de democratización.
5) Debemos estar dispuestos a revisar el Estado de bienestar de forma fundamental y en relación con problemas de más amplitud, referentes a la pobreza mundial.
6) Un programa de política radical debe estar dispuesto a abordar el papel de la violencia en los asuntos humanos.

Por su parte, Anthony Blair, Primer Ministro Británico, y asiduo lector de Giddens, señala que la *Tercera Vía* es un camino de renovación y éxito para la moderna democracia social, y que no se trata únicamente de un compromiso entre la izquierda y la derecha. Persigue adoptar los valores esenciales del centro y de la centro-izquierda y aplicarlos a un mundo de cambios económicos y sociales libre del peso de una ideología anacrónica. Señala Blair que "en el terreno económico, nuestro enfoque no encaja ni en el *laisser-faire* ni en la intromisión estatal. La función del gobierno es favorecer la estabilidad macroeconómica, desarrollar políticas fiscales y de bienestar que fomenten la independencia, dotar a los ciudadanos de los elementos necesarios para poder trabajar merced a una mejora de la educación y de las infraestructuras y apoyar a la empresa, especialmente a las industrias del futuro basadas en el conocimiento; y nos enorgullece el sabernos respaldados por los empresarios y también por los sindicatos. La Tercera Vía se traduce en una renovación democrática y una restitución de la fe en la política, una alianza entre el progreso y la justicia".

Planteamientos semejantes a este son postulados por otros jefes de Estado en Europa como Gerhard Schröeder en Alemania, Lionel Jospin en Francia, Romano Prodi en Italia, Antonio Guterres en Portugal y Paavo Lippones en Finlandia.

Estado-nación y trasnacionalismo

La reforma del Estado debe tomar en cuenta factores ambivalentes: por un lado, los estados son demasiado grandes para resolver los problemas relativamente pequeños, lo que hace necesario cuanto antes un nuevo tratado de límites entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, los estados son demasiado pequeños para regular los problemas transnacionales.

La naturaleza global de las transformaciones actuales está siendo impulsada, particularmente, la base tecnoeconómica, por tres factores interrelacionados: a) la necesidad de proteger los "campos comunes", la biosfera común que no pertenece a ninguna nación, tribu, credo o raza; b) la necesidad de regular el sistema financiero mundial, que ya no responde a fronteras nacionales, y c) la necesidad de mantener un nivel de paz y seguridad internacionales, que ahora ya no es una cuestión de guerra entre dos naciones cualesquiera. La cuestión es que estos tres puntos de atención ya no corresponden a acciones hechas por naciones individuales, ninguno de estos problemas puede ser resuelto a nivel nacional.

Literalmente, hay crisis transnacionales que están demandando respuestas transnacionales, centradas en el mundo y no en la nación. La dificultad extrema de esta transición global está en cómo negociarla, cuando las naciones tienen que ceder voluntariamente parte de su soberanía para el mejoramiento global.

A pesar de que existe en algunos sectores la creencia de que los estados-nación se están volviendo anacrónicos, e incluso que parecen perder control e integridad para hacer frente a las nuevas circunstancias, no cabe duda, empero, de que continúan proporcionando la institución básica por medio de la cual las sociedades intentan responder a los retos globales, es decir, de desaparecer dejarían un hueco tan amplio que no ha surgido ninguna institución que lo reemplace como unidad primordial para responder a las nuevas tendencias.

Ninguna otra estructura presenta ni la autoridad ni la eficacia potencial del propio Estado, pero su viabilidad tiene que ir acompañada de una redistribución de su autoridad tanto 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 ultima instancia, sobre la transformación correlativa de la conciencia humana. El abrazo global sólo puede ser visto, entendido y puesto en práctica por individuos libres e iguales ante la ley, moral y políticamente libres, dotados de una visión lógica-universal. Es decir, el significado de la globalización, aún más, el significado de la vida, ya no podrá ser hallado en uno mismo o en la tribu, raza o nación, sino en el abrazo mundicéntrico por conducto del cual circula la sangre de nuestra humanidad común y late el discreto pulso de un planeta que lucha por su supervivencia.

Si bien hemos dicho que hay cuestiones que no pueden ser resueltas exclusivamente a nivel nacional, debemos tener en un primer plano de atención, y como precondición para entender y participar en la globalización, a nuestro Estado nacional, y todo lo que hemos dicho acerca de lo que se debe hacer en lo interno es válido, pero debe atenderse al mismo tiempo, nuestro enlace e inserción con los fenómenos globales.

Reflexiones finales

La reforma del Estado despliega en la actualidad poderosas fuerzas que están conformando un cambio mucho más amplio en todo el planeta; son fuerzas que están produciendo los nuevos perfiles de las sociedades, de las naciones y de los estados. No se trata únicamente de un cambio administrativo o técnico, sino de un cambio político e institucional de inmensas proporciones que genera nuevas instituciones, nuevos liderazgos y nuevas formas de relación social. Es un cambio trascendente porque se estructuran nuevos perfiles para las sociedades y sus ciudadanos.

Para nadie es un misterio que la reforma del Estado va a extenderse a lo largo de varios años; ciertamente, su consecución implica una voluntad política fuerte y continua de todos los sectores de la sociedad. Es necesario poner en marcha una "red" para la reforma del Estado, que permita, en concreto, el intercambio de información y experiencia, así como los contactos entre todos los actores responsables en los distintos ámbitos de este proceso.

Para la definición de nuestra agenda finisecular sobre la reforma del Estado, son necesarias: la construcción de consensos; las condiciones para la confianza entre todos los actores políticos y sociales del país; reconocer con mayor precisión las coincidencias y diferencias para no poner en riesgo los avances logrados y avanzar con celeridad en las transformaciones adicionales que demanda nuestro país. La reforma del Estado mexicano, con los notorios avances que ha tenido en los últimos años, seguramente continuará.

Afinar la agenda debe ser una tarea incluyente, y debe considerar aspectos específicos para un desarrollo económico con justicia social, la soberanía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el equilibrio de poderes, el federalismo, la participación ciudadana y la educación, en suma, los aspectos de una reforma política, económica y social, tomando en cuenta las propuestas de los partidos políticos, de la comunidad académica, y, desde luego, de los distintos grupos sociales. Definiremos así, no sólo los temas a tratar, sino también los interlocutores y los foros, cuyo producto convertido en leyes y programas, deberá recibir el pueblo de México.

Si estamos de acuerdo en que en todos los países se requiere una reforma del Estado, y México no es una excepción, resulta indispensable usar el potencial que implica la acción conjunta de los abogados, de los economistas y en suma, de todos los científicos sociales, como parte del equipo fundamental y necesario para diseñarla y llevarla a cabo, así como para las políticas públicas que sustenten el desarrollo, logrando simultáneamente: *justicia con eficiencia.* De esa manera, transitaremos hacia la conformación de un mejor sistema democrático en lucha por la justicia social, para afrontar con éxito los retos y expectativas del próximo siglo.

En la inminencia de elegir al jefe del Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, es indudable que en México se presenta 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.

RAP 100, enero-abril de 1999

CONDICIONES, TIEMPO Y PROCESOS DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Ricardo Uvalle Berrones

Introducción

El Estado mexicano es producto de revoluciones, reformas y cambios institucionales. Su trayectoria denota las dificultades que ha remontado para asegurar su derecho a vivir. Es una organización que acredita capacidades y logros, los cuales han permitido estructurar a la sociedad como cuerpo político. Es una organización indispensable en la construcción del país, pues ha jugado un papel vital en el impulso de las políticas en cuanto productos institucionales que se relacionan con las condiciones de la vida social y económica.

Sin duda, el Estado mexicano ha conseguido sobrevivir con resultados tangibles que se traducen en estabilidad política, crecimiento económico y la aplicación de políticas para regular los procesos de liberalización. Sin embargo, las realidades que enfrenta no son estáticas, sino que están en movimiento. Y los movimientos conllevan a la articulación de los cambios, las contradicciones y las opciones para regularlas.

En este sentido, reforma del Estado mexicano tiene su fundamento en los procesos de cambio y transformación que son alentados por factores endógenos y exógenos. Este panorama no es circunstancial ni coyuntural, sino estructural, debido a que son cambios profundos que responden a los nuevos vínculos que se dan entre los individuos, los grupos, las organizaciones ciudadanas y las instituciones públicas. Por eso, la reforma del Estado mexicano se encuentra en una fase de capítulos pendientes que es necesario cumplir para situarla como un proceso de complejidad articulada y no como un proceso de avances segmentados. Estas ideas tienen como propósito analizar las condiciones, el sentido y el tramo pendiente de la reforma en el Estado mexicano.

La trascendencia del Estado en la vida contemporánea

Los estados contemporáneos viven procesos que de suyo se relacionan con el presente y el devenir de la sociedad. Transitan por etapas de vida que dan cuenta de factores, intereses y reacomodos que modifican los sistemas y estructuras de poder. Los estados se desenvuelvan en la complejidad objetiva que nace en la sociedad; la misma se articula en tipos de organización y se proyecta hacia formas de participación que dan cuenta del dinamismo económico y político.

Los estados son parte esencial de los movimientos que tienden a dar sentido a la competencia entre los distintos grupos de interés. En efecto, siendo organizaciones creadas para regular, conservar y desarrollar la sociedad, los estados tienen como misión contribuir a su mejor transformación. Al transformar (Pimenta, 1998: 9) la sociedad, los

estados demuestran su capacidad para orientar y encauzar los cambios en los diversos órdenes de la vida y denotan cómo por medio de instrumentos de gobierno, consiguen institucionalizar conflictos, cumplir proyectos, implantar planes y evaluar acciones.

En tal sentido, los estados son entendidos, hoy día, como un conjunto de capacidades diferenciadas, interdependientes, calculadas e implantadas, con el fin de asegurar la gobernación y la administración de la sociedad. Por su importancia para la vida pública, los estados tienden a que sus capacidades sean objeto de revisión, revitalización y mejoramiento. Ningún Estado decide anclarse en lo que ha sido, sino que toma conciencia de dónde se encuentra y hacia dónde es importante dirigir recursos, aptitudes, planes y estrategias para adaptarse con inteligencia a los acontecimientos que enfrenta. Ningún Estado es obra acabada. Ningún Estado acepta el cambio como fatalidad ni las crisis como callejones sin salida. Ningún Estado reconoce haber llegado al límite decreciente de su vida, pues implica que hay ausencia de capacidades para transformar sus condiciones y relaciones de vida. Ningún Estado se mueve en dirección opuesta a la realidad contemporánea, la cual tiene como ejes la velocidad del cambio, el fin de la era moderna y el arribo a la civilización posmoderna que exige rearticular los espacios público, privado, social y estatal.

El fin de la historia (Fukuyama, 1988: 47) no se ha escrito para los estados. Por el contrario, han iniciado procesos de reforma institucional encaminados a producir, aumentar y fortalecer sus capacidades de gestión pública. La aceleración del tiempo histórico denota que es más intensa en los inicios del tercer milenio, el cual demuestra que el futuro es indeterminado. La indeterminación del tiempo es un reto de gran escala para los estados. Significa que el futuro no está determinado de manera lineal ni cíclica por el pasado. Los estados tienen pasado, pero éste se integra no por acciones evolutivas, repetitivas o reiterativas, sino por logros, rupturas, incertidumbres y mutaciones.

Cuando los estados son comprendidos exclusivamente en lo que han sido, se da paso a la magnificación de la historia y se diluye su importancia como obra imperfecta. Siendo los estados objetos artificiales, tienen elementos factuales, institucionales y organizativos que explican su esencia en cuanto complejidad estructurada y por reestructurar. Lo factual deriva de la realidad material que enfrentan, gobiernan y coordinan, la cual define las oportunidades y restricciones que definen el alcance y los modos de su acción. Lo institucional deriva de la capacidad (Dror, 1996: 77) que tienen para modificar las reglas que sustentan y legitiman su vida misma a nivel del régimen de las instituciones. Lo organizativo deriva de que su mundo de sistemas, procedimientos y decisiones puede y debe ser objeto de ajustes para aumentar la calidad de los procesos de gestión pública (CLAD, 1998: 12).

Considerando que los estados tienen como meta sobrevivir con eficacia, es importante considerar que los mismos definen opciones para el abordaje de las realidades que enfrentan. Las opciones, entendidas como estrategias de gobierno, son formuladas como

un tipo de respuesta que tiene como propósito institucionalizar problemas, conflictos, cambios e incertidumbres que se conjugan a la manera de un modo de vida. Esta situación exige que las capacidades institucionales deben mejorarse para que los estados continúen de modo consistente como organizaciones útiles en favor de la vida pública.

Las opciones de gobierno que los estados implantan, responden a demandas que compiten entre sí y a la expresión de conflictos que nacen de acuerdo con los valores del pluralismo. Siendo la sociedad contemporánea un conglomerado diverso, plural y contestatario, los estados formulan opciones de gobierno para dar respuesta diferenciada a los públicos nutridos de la sociedad. En consecuencia, la sobrevivencia del Estado no es un dato sólo a considerar, sino imperativo que demanda capacidad de gobierno, es decir, capacidad para conducir, coordinar y estimular a las fuerzas concurrentes y divergentes de la sociedad. La sobrevivencia del Estado no consiste en que imponga por sí mismo su voluntad, potestad y contundencia. Lo importante es que el Estado tenga los medios que le permitan convocar y exhortar a los grupos ciudadanos para que participen en la atención de los asuntos públicos.

La sobrevivencia eficaz consiste en que el Estado es un creador y productor de condiciones que posibilitan el mejor desarrollo de la sociedad. Esto implica tomar en cuenta la importancia de las esferas pública, privada y social, a efecto de valorarlas como esferas de acción que pueden enlazarse con más esfuerzos y capacidades públicas. La sobrevivencia del Estado es un objetivo de importancia medular y en esa medida, lo relacionado con sus capacidades de gobierno es asunto vinculado con su razón de ser, dado que es la organización política de la sociedad.

La reforma del Estado

Siendo los estados organizaciones de poder que se desenvuelven en ámbitos en los cuales existen cuotas de decisión e influencia, es importante ubicarlos como los pilares que garantizan la convivencia plural y organizada en la sociedad. Los estados contemporáneos han emprendido en tiempos, condiciones y medios distintos, procesos de reforma que apuntan hacia una conservación más sana, productiva y justa de la vida pública. Los estados contemporáneos se reforman para adaptarse con oportunidad y eficacia a los retos de un mundo cambiante.

En consecuencia, la reforma del Estado es una opción institucional para que los estados asimilen los procesos de cambio y transformación, los cuales, en la intensidad de una época como la actual, ponen a prueba su capacidad de supervivencia. La reforma del Estado toca las fibras y el contenido mismo del Estado. Es un aspecto fundamental para dar sentido y nueva proyección al principal centro de poder de la sociedad. Es un proceso que implica reacomodos, negociaciones, intercambios y compromisos, con el objetivo de habilitar al Estado con los medios, recursos y agendas que le permitan desenvolverse de un modo eficaz.

La reforma del Estado (CLAD, 1998: 7) implica que hay voluntades que interactúan para transformar las condiciones de vida en la sociedad y para que el propio Estado tenga mejores capacidades de respuesta. La reforma del Estado apunta hacia horizontes de complejidad, pues como proceso, conjuga las relaciones entre el propio Estado, los grupos ciudadanos, los mercados, el avance científico y tecnológico, así como la importancia de favorecer las políticas de bienestar social.

Nunca una reforma del Estado es contraria al propio Estado. Sería un contrasentido reformar el Estado para dificultar su supervivencia. La reforma del Estado siendo de alcance estructural, altera modos, relaciones y comportamientos de vida, pues como proceso de cambio, no aspira a mantener intacto lo que existe, sino a conservarlo, pero impulsando políticas de transformación.

La reforma del Estado lo valora como es -organización de poder- y se orienta a que ese poder sea nutrido con estrategias que permitan que sus relaciones volitivas sean alimentadas con la savia social y política de la vida pública. Lo importante en la reforma del Estado es no considerarlo en relación distante con la sociedad, sino ubicarlo como la institución que es capaz de garantizar su identidad, organización y articulación.

Cuando los estados se reforman aspiran a generar capacidades de cambio institucional para que la sociedad sea canalizada por los derroteros de las libertades públicas, la vigencia de los derechos de propiedad, la justicia distributiva, la participación ciudadana y el fortalecimiento de mejores sistemas de pesos y contrapesos. La dimensión institucional de la reforma del Estado es la base de dicho proceso. Más que reformar al Estado en sí, se reforma el Estado con visión hacia la sociedad y los grupos ciudadanos. Reformar el Estado puede implicar que el régimen de las instituciones es objeto de ajustes incrementales, cambios de fondo (CLAD, 1998: 8) o reestructuración de conjunto.

En tales casos, lo relevante es destacar que el régimen de las instituciones, el cual se estructura por responsables, instancias, decisores, operadores, atribuciones, recursos, políticas y resultados, se desenvuelve con base en la acción de los poderes públicos y en esa medida, la reforma del Estado tiene que considerase en el terreno de los procesos que se enlazan con la legalidad y legitimidad del poder. Esto significa que reformar el Estado tiene como plataforma el carácter positivo y prescriptivo del poder -derecho y constitucionalidad- el cual permite que el significado valorativo y reconocido del mismo (legitimidad) sea acrecentado a partir de generar consensos y un grado de aceptación significativo. Sin alusión al régimen de las instituciones, la reforma del Estado corre el riesgo de visualizarse como un asunto instrumental, cuando en realidad es una cuestión que toca el fondo mismo de la estructura del poder en la sociedad.

La reforma del Estado, por tanto, alude a la condición misma del Estado y desde luego, a su horizonte futuro. En consecuencia, es un proceso relacionado con puntos claves entre los que destacan: 1) el vigor de la economía pública; 2) el sentido público del

Estado; 3) el auge de la gestión pública; 4) la democratización del poder, 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 resultará oneroso. Incluso, se acuña el término Estado depredador (North, 1994: 37) para denotar que la riqueza material de la sociedad no se valoraba positivamente, sino que se canalizaba para sufragar los gastos del burocratismo y el estatismo. De este modo, la sociedad y sus organizaciones advierten que el contrato social (Rawls, 1997:62) es objeto de incumplimiento, ya que el Estado no estaba contribuyendo al desarrollo justo. A raíz de los procesos de ajuste, los estados revisan su acción en la sociedad, y por ende, lo público empieza a recuperar terreno hasta

configurarse como el sitio del vigor y la energía ciudadana. Lo público del Estado implica que entre él y los ciudadanos (Aguilar,1997:59) hay comunicación directa y que éstos tienen la oportunidad de participar en las diversas facetas de la vida pública. Lo público no pertenece al Estado; tampoco es monopolio exclusivo de él; lo público comprende al Estado y lo define en razón de sus atribuciones, pero también de sus límites constitucionales. De esta manera, lo público se recupera para la sociedad y nutre el vigor democrático del Estado contemporáneo.

3.- La importancia de la gestión pública. Una de las transformaciones más importantes en la vida contemporánea es el auge de la gestión pública. Durante varias décadas, la administración pública ha fincado en los aspectos normativos, reglamentarios y procedimentales la base para evaluar sus acciones en la sociedad. Pero en un mundo de espacios públicos dinámicos y contestatarios, es importante considerar que la administración pública al igual que los estados, deben ser objeto de cambios en su desempeño y sistemas de evaluación. Así, la administración pública ortodoxa, es decir, la que magnifica la legalidad per se, es rebasada por el cúmulo de acontecimientos que dan cuenta del renacimiento de la cultura ciudadana. Los ciudadanos (Przeworski, 1998:353) proclaman y exigen calidad a las acciones de la administración pública y toman como bandera de reclamo la rendición de las cuentas públicas, la responsabilidad puntual de lo que se hace y el valor de los costos en la vida pública. Se impone pues, un cambio en la concepción administrativa del Estado y de ese modo, la gestión pública se constituye en una veta que proporciona elementos que permiten fortalecer la responsabilidad de la administración pública. Categorías como evaluación del desempeño, calidad de la gestión, control de los resultados, ciudadano-cliente, profesionalización de la burocracia civil, rendición de cuentas y capacidad de ejecución, entre otras, tienen como referente el espacio activo de los ciudadanos y con ello la gestión pública se erige en una gran veta para situar, en una dimensión amplia y factual, el significado contemporáneo de la acción estatal.

4.- La democratización del poder. Este punto es medular para ubicar la nueva relación de la sociedad con el Estado. Con la recuperación de lo público en favor de la sociedad, el Estado contemporáneo debe precisar sus atribuciones y límites para emprender de modo cooperativo acciones en las cuales pueden participar los grupos sociales y privados.

Por tanto, la categoría Estado red (De León, 1996: 363) es funcional para comprender el ámbito del mercado, las organizaciones sociales y los organismos privados. El Estado red reconoce que la sociedad es un centro en el cual convergen intereses, comunidades, organizaciones, recursos e iniciativas que bien pueden aprovecharse con sentido público.

El Estado red integra las relaciones de poder estimulando la participación de la sociedad en los asuntos públicos y con ello, la democratización del poder es respuesta funcional a los procesos no sólo centralizados, sino burocratizados. La democratización del poder significa redistribución de beneficios y recursos; significa apertura de los centros de la

decisión política; significa deliberación y corresponsabilidad; significa que el poder es más público, es decir, menos clientelar, personalista y corporativo.

Democratizar el poder implica el acceso organizado y participativo de la sociedad a las instancias de la decisión pública. Significa más equidad política, competencia abierta y el reconocimiento ampliado del pluralismo. Significa que se reconocen en la sociedad varios núcleos de decisión que son articulados con opciones de política en las cuales participan segmentos del público ciudadano, mismo que tiene interés en las cuestiones de carácter público.

5. Gobierno de lo público. Un avance importante de la reforma del Estado es la existencia del gobierno de lo público. Un gobierno de esta naturaleza es fruto de los valores del republicanismo, del liberalismo y el interés ciudadano para que las instituciones públicas sean más justas y democráticas. El gobierno de lo público es la respuesta al gobierno de los autoritarismos, los cuales excluyen a segmentos del público ciudadano de los asuntos públicos (Hirschman, 1982: 28). Es un perfil de gobierno abierto, equitativo y democrático.

Por tanto, es un gobierno que sabe deliberar (Majone, 1998: 37), intercambiar y asumir compromisos tomando en cuenta la voz y el compromiso de los ciudadanos. Es un gobierno en el cual el juego del poder da cauce a la división y cooperación de los poderes, a los pesos y los contrapesos en el régimen político, a la rendición de las cuentas públicas, a la evaluación ciudadana y al control social del gobierno y la administración pública. Erige a las políticas públicas en instrumentos de gobierno y articula los valores de la eficiencia institucional con los valores de la democracia competitiva y plural. Es, por eso, un gobierno incluyente que favorece la democratización del poder.

El Estado mexicano

El Estado mexicano es fruto de condiciones históricas y políticas que tienen su antecedente más acabado durante el periodo en que gobierna la dinastía de los borbones (Rees, 1979: 79) durante el siglo XVIII. Su ascendencia nacionalista la empieza a configurar desde el periodo del México Independiente y se acentúa con la vigencia de las Leyes de Reforma. Es un Estado nacido de revoluciones políticas, de la lucha contra órdenes políticos injustos y antidemocráticos -porfiriato- y de la necesidad de estructurar a la sociedad con el rango de nación. Es un Estado que tiene como horizonte la revolución política de 1910, así como el movimiento constitucionalista que alcanza en 1917, (Córdova, 1995: 23) su mejor expresión al aprobarse y entrar en vigencia la Constitución que actualmente rige la vida política del país.

El Estado mexicano se constituye en una organización que se ha ganado el derecho a vivir y a sobrevivir; es reconocido por su capacidad de autodeterminación frente a otros y centros del poder mundial. Nacido de una rica savia social (Reyes Heroles, 1985: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 encauzados con el arbitraje del titular del poder ejecutivo. La vida del Estado mexicano es inexplicable sin referencia al papel que ha desarrollado la Presidencia de la República. Lo relativo a las bases de apoyo, consenso, legitimidad e impulso se han canalizado a partir de dispositivos 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 los grupos de presión de masas. La fórmula del corporativismo (Leal, 1975: 120) le ha permitido ejercer el poder atendiendo al protagonismo y fuerza de grupos localizados en las estructuras de decisión y de esa forma las acciones de gobierno se han emprendido no sólo con fuerte acento estatal, sino movilizando las diversas instancias y recursos de la

administración pública para que funja como un sistema de respuestas institucionales orientadas a contener, estabilizar y satisfacer las demandas en competencia.

Tomado en cuenta los fundamentos constitucionales del Estado mexicano, ha sido la administración pública la 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 -empresarios, líderes sindicales, organismos cúpula, organizaciones paraestatales, liderazgos difusos y liderazgos formales- teniendo como premisa que el ejercicio del poder es la clave para orientar la aplicación de los recursos públicos. Así pues, la toma de decisiones en el Estado mexicano se cumple en razón de cómo las estructuras de poder (localizadas en la sociedad y al interior de los aparatos del Estado) logran tener influencia en la integración de las agendas institucionales.

Sin duda, el proceso de gobierno ha respondido a relaciones que, organizadas en arenas de poder, consiguen orientar, hacia puntos determinados, la acción del Estado. El auge del corporativismo determina que el comportamiento del gobierno no fuese incluyente sino excluyente. (Meyer, 1998: 28) Esta situación se ratifica más, cuando la intervención amplia y compleja del Estado en la economía, da como resultado la vigencia de un sistema de alianzas que permite al Estado tener mayor margen de autonomía en los mercados y ante los grupos empresariales. A mayor presencia del Estado en la economía, mayor extensión de 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 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 expropian en los estados de Sonora y Sinaloa en noviembre de 1976 y de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982. Se refrenda así, el carácter público-estatal en favor del interés social, pero se propicia un clima de desconfianza en lo que el Estado realiza en la sociedad. Desde el momento en que se afectan los derechos de propiedad -derecho de posesión, uso, beneficio y ventaja- los agentes económicos y sociales perciben un clima de inseguridad e incertidumbre.

Además, el desgaste de las relaciones corporativas dadas entre sectores de la sociedad y el Estado vive momentos de deterioro. Los años ochenta son años de movilización, lucha y participación ciudadana. Son años en que el agotamiento de la economía cerrada y de un sistema político no competitivo 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 y el reconocimiento del pluralismo político y democrático.

No hay duda de que la movilización de la sociedad es amplia y continua. Se impone, por tanto, un cambio de estrategia y perfil en la vida del Estado mexicano. De estrategia, con el fin de rearticular las relaciones con la sociedad y los ciudadanos en términos de acercamiento, colaboración y más coordinación. De perfil, en cuanto la necesidad de revisar su acción para que funja como un creador y reproductor de condiciones que permitan estimular el dinamismo de los grupos privados y sociales en los procesos económicos.

Desde los años ochenta, las realidades nacionales e internacionales que enfrenta el Estado mexicano son de competencia, intercambio y transformación. Por tanto, el imperativo de abrir la economía, de institucionalizar más la competencia política, de alentar las políticas regulativas y de garantizar certidumbre al conjunto de la vida del país, implica que el Estado mexicano sea objeto de modificaciones institucionales que le permitan aumentar y mejorar su capacidad de respuesta. De este modo, los procesos de cambio estructural y reforma del Estado configuran un tipo de respuesta para que el Estado mexicano inicie otra etapa de vida vinculada a un mundo más interdependiente, interrelacionado y cambiante. Mediante cambio estructural (Uvalle, 1987: 20) da inicio la

aplicación de políticas correctivas en el renglón de las variables macroeconómicas. Junto a estas políticas se impulsan las de privatización y apertura externa. Se revisan, así mismo, los límites constitucionales del Estado para propiciar seguridad y certidumbre al radio de acción de la sociedad; éste es uno de los objetivos básicos del cambio estructural para propiciar una mejor acción estatal en favor de la sociedad y el público ciudadano.

Por su parte, la reforma del Estado impulsada desde los años noventa, se ha orientado a introducir cambios en la vida institucional del país entre los que destacan: la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la creación del Instituto Federal Electoral; la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la ciudadanización de los procesos electorales; el reconocimiento para registrar no sólo partidos políticos, sino otras agrupaciones cívicas y políticas; la expedición del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal; la creación de la Judicatura en el Poder Judicial Federal; la creación del Tribunal Federal Electoral y la elección por el voto popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma del Estado se ha formalizado para responder a factores endógenos -redistribución del poder- y a factores exógenos -apertura, competitividad, globalidad- los cuales configuran un escenario de complejidad creciente y reacomodos incesantes. El Estado mexicano tiene ante 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 las 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 responsabilidad individual y grupal; más aún, cuando en el país hay situaciones que tienen altos costos públicos, los cuales únicamente se trasladan, no siempre de manera justa, al conjunto de la población. El nuevo espíritu de la función pública necesita que la conducta de los servidores públicos sea objeto de reglas claras.

El prestigio y la confianza en lo que realiza la administración pública 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.- 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.

6.- Vigorizar los sistemas de rendición cuentas. Vinculado con los procesos de publicitación del poder y con base en el juego de poderes a nivel del régimen político, es importante que la rama ejecutiva del Estado mexicano asuma como norma de conducta reiterada, la rendición de las cuentas públicas.

Siendo el Estado mexicano el más complejo gobernador y administrador de la vida pública, es importante que el ejercicio del poder lo realice con transparencia y claridad de resultados. Hoy día es fundamental la categoría costos públicos, es decir, hay conciencia de que el financiamiento, el bienestar público y la equidad social tienen implicaciones fiscales y financieras que es importante valorar cuando se adoptan decisiones y acciones públicas.

Por tanto, el ejercicio del gasto y las inversiones públicos deben ser objeto de una escrupulosa revisión por parte del órgano representativo de la sociedad, el Poder Legislativo, y por la opinión pública. La correlación del poder implica la existencia de pesos y contrapesos; la rendición de las cuentas públicas es parte de ese proceso. Es

pues, inaplazable, que el gobierno y la administración pública rindan cuentas de lo que hacen, cuánto cuesta y a quiénes se beneficia.

Sin duda, las políticas de gobierno deben ser objeto de vigilancia, fiscalización y evaluación. Estas tareas implican la existencia de un Poder Legislativo atento, fuerte y activo. Con ello, la relación del Estado y la sociedad puntualiza mejor el sentido de responsabilidad y corresponsabilidad para evitar que en nombre del "interés público", el gobierno y la administración pública tengan como norma la discrecionalidad en la aplicación de los recursos. La rendición de las cuentas públicas es al mismo tiempo el reconocimiento de que la vida democrática se ordena y estructura con reglas que facilitan que el ejercicio del poder tenga acento institucional, no vigencia patrimonial.

7.-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 riego 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.

8.- 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.

9.- 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 aceptan 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.

10) 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 competencia económica y política; en suma, comprende el mundo valorativo, normativo y factual del poder.

El Estado mexicano, en cuanto sistema de poder que acredita una larga existencia, ha ingresado al terreno de las reformas institucionales para conservarse como centro de dirección y coordinación. Para ello, el tramo que le falta recorrer en materia de reformas institucionales se relaciona con el futuro de la sociedad. Es importante, pues, la culminación de la reforma del Estado más aún, porque las realidades que enfrenta se caracterizan por una complejidad sin precedente. El tiempo político del Estado mexicano es de apertura y competencia. El tiempo económico es propicio para mejorar los criterios, sistemas e instrumentos de regulación. El tiempo administrativo destaca la necesidad de formalizar una nueva relación de la administración pública con los ciudadanos a partir de relaciones de confianza. El tiempo social alude a la importancia de que la democracia sea nutrida con la aplicación de políticas que estimulen la equidad entre las personas, los grupos, las organizaciones, las regiones y las comunidades. El tiempo cultural da cuenta de más participación social, de más reclamos para intensificar las autonomías de gestión en los espacios no estatales y una mayor conciencia política y cívica para luchar por los valores y los derechos de los grupos ciudadanos. El tiempo institucional exige profesionalizar las capacidades de gobierno para asegurar que el ejercicio del poder sea más eficaz, visionario y productivo.

La reforma del Estado mexicano no es una tarea de laboratorio; tampoco se sustenta en posturas deseables, idealismos románticos o nostalgias históricas; por el contrario, es a partir del mundo de lo factual -ventajas y restricciones a considerar- que se estructura como un conjunto de estrategias a implantar, tomando en cuenta las nuevas realidades de los sistemas económicos; la situación que guarda la geopolítica contemporánea; las opciones de desarrollo; el despertar y el dinamismo de la sociedad civil; la emergencia de más energías y grupos sociales; la ampliación del espacio de lo público y el reacomodo de las estructuras y centros de las decisiones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1997), **La administración pública y el público ciudadano,** México, Revista del Senado de la República, vol. 3, núm 6, enero-marzo.

Ayala Espino, José (1998), **Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalimo económico,** México, Cátedra Ignacio Ramírez en Economía y Finanzas Públicas, UNAM, Facultad de Economía.

Arbós Xavier y Salvador Giner (1996), **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial,** Madrid, Siglo Veintiuno Editores.

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

Córdova, Arnaldo (1995), **La revolución en crisis,** México, Editorial Cal y Arena.

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

Cunill, Nuria (1997), **Repensando lo público a través de la sociedad,** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad.

De León, Linda (1996), "La comunidad y la anarquía de los sistemas administrativos modernos", en **Revista de Gestión y Política Pública,** México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. V, núm.2.

Dror Yezkel (1994), "El profesionalismo en el arte de gobernar", en **Revista Reforma y Democracia,** Centro 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.

Furubotn, Eirik y Svetozar Pejovich (1972), "Property rights and economic theory: A survey of recent literature", en **Journal of Economic Literature,** vol.10, núm 4,

García Ramírez. Sergio (1982), **Derecho Social, económico y la empresa pública en México,** México Instituto Nacional de Administración Pública, Serie II, Administración Pública Mexicana.

Hirschman, Albert (1988), **Shifting involvements. private interest and public action,** Princenton University Press.

Leal, Juan Felipe (1975), **El Estado mexicano y las empresas públicas,** México, Editorial El Caballito.

Meyer, Lorenzo (1998), Fin de régimen y democracia incipiente, México, Editorial Océano.

Majone. Giandomenico (1997), **Evidencia, persuasión y argumentación en la formulación de las políticas,** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Colección Política y Gobierno, coordinador Mauricio Merino.

North, Douglas (1994), **Estructura y cambio en la historia económica,** Madrid, Alianza Editorial.

Pimenta, César Carlos (1998), **La reforma gerencial del estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales,** México, Revista Prospectiva, núm **11**.

Popper, Karl (1993), **Miseria del historicismo,** Madrid 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 ilustrado y los intendentes de la Nueva España,** México, UNAM.

Reyes Heroles, Jesús (1985), **El liberalismo Mexicano,**. t. III, México, Fondo de Cultura Económica.

Rose, Richard (1998), El gran gobierno. **Un acercamiento desde los programas gubernamentales,** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, Serie Política y Gobierno, coordinador Mauricio Merino.

Ruiz Massieu, José Francisco (1994), **El proceso democrático de México,** México, Fondo de Cultura Económica.

Wright, Deil S. (1998), **Understanding Intergovernmmental Relations,** USA, Brooks Cole Publishing Company.

Uvalle Berrones. Ricardo (1987), **La administración pública en el cambio estructural,** México, Cuadernos de Política y Administración núm 13, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998), **La actividad económica del Estado Mexicano. Relevancia del sector paraestatal,** México, Editorial Plaza y Valdés.

GOBERNANZA

RAP 82, enero-junio de 1992

DEMOCRACIA, MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Carlos Almada López

INTRODUCCIÓN

La conciliación de eficiencia y democracia es una de las preocupaciones centrales de la administración pública desde que ésta surgió como disciplina profesional.

Este problema ha recibido esencialmente dos respuestas:

1) El modelo "legal racional" de Max Weber: autoridad fundada en la ley, neutralidad plena de la administración, organización vertical de la burocracia;

2) La concepción de la administración como instrumento de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, control ciudadano)

En ambas vías extremas surgen desviaciones: rigidez, creación de castas dominadoras en el primer caso; dilución de responsabilidades, incoherencia en las políticas públicas, dispersión de recursos en el segundo.

En rigor se trata de conciliar dos valores opuestos: la eficiencia operativa y la equidad social. No son necesariamente antinómicos, pero su conjugación requiere, a la vez. de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas técnicas de gestión pública.

I.- Democracia y Administración Pública

El concepto de democracia no es unívoco. Varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias históricas de cada país.

Sin embargo las recientes evoluciones en Europa Central y del Este principalmente nos orientan a considerar, por ejemplo, que la dicotomía entre "democracia burguesa" y "democracia popular" es falsa.

Un sistema democrático es, a la vez:

1) Un sistema de Estado y de gobierno,
2) Un conjunto de valores,
3) Un proyecto o ideal asumido por una colectividad.

En riguroso sentido la democracia es una. Sin embargo para entenderla mejor y, sobre todo para evitar el excesivo formalismo que la nulifica en los hechos, pueden distinguirse tres vertientes:

1) Democracia electoral,
2) Democracia participativa,
3) Democracia económica, social y cultural.

Es obvio que la administración pública no puede compensar las desviaciones de un sistema político autocrático. Su gran contribución puede ser en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad civil basada en el respeto, la cooperación y la búsqueda de consensos. Puede ser el instrumento privilegiado de la democracia participativa.

II.- Reforma, modernización y democracia

El Estado moderno ha sido sujeto a un triple cuestionamiento:

1) Crítica económica,
2) Crítica sociológica,
3) Crítica política.

Esta última resume las reivindicaciones del individuo frente al Estado, la visión liberal del derecho y del poder.

Frente a las burocracias frías, indiferentes, rutinarias, ineficientes e incluso autoritarias, se plantean, en las más diversas latitudes distintas vías de solución. Se señalan a continuación algunas de ellas.

A.- Apego al principio de legalidad

Punto de partida inescapable es reconocer que los poderes públicos han de actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de Derecho.

Ello supone el respeto no únicamente a los derechos individuales y sociales de los particulares, sino también a sus derechos administrativos. Estos se han dividido en tres grupos por la doctrina clásica del Derecho Administrativo:

1) Derecho al funcionamiento de la administración,
2) Derecho a la legalidad de los actos de la administración,
3) Derechos a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración:

Si bien la legalidad no debe ser la víctima de la búsqueda irreflexiva de la eficiencia, no deben ignorarse tampoco, los riesgos de un legalismo puntilloso y disfuncional.

Para evitar lo anterior se buscan diversas medidas que eviten una concentración de recursos y facultades excesivamente grandes en las burocracias nacionales.

B.- Descentralización territorial

Es la transferencia de recursos y facultades del Estado a una colectividad territorial infranacional -provincia o municipio- que tiene una personalidad jurídica distinta. Se realiza de ordinario por la vía constitucional o legal y, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas federales, si prevé algún tipo de control *a posteriori*.

La desconcentración es la simple transferencia de facultades a un órgano subordinado situado en las circunscripciones territoriales que dividen a una nación o una provincia.

La descentralización es de estirpe democrática, pues reconoce la identidad de una comunidad dada. La desconcentración, en cambio, es una medida técnica de reacomodo competencial.

Más allá de los lugares comunes, es importante reconocer, aliado de sus múltiples ventajas, los escollos de la descentralización:

1) Perpetuar, o incluso acentuar, los desequilibrios regionales,
2) Afectar la necesaria coordinación de políticas y propiciar la dispersión de recursos,
3) Fortalecer los caciquismos locales.

En suma, es fundamental propiciar la descentralización, favorecer a las autoridades ya la democracia locales, pero hacerlo en la secuencia adecuada que disminuya los riesgos mencionados.

C.- Desregulación

La inflación normativa desvaloriza al Derecho y disminuye el ámbito de acción de los particulares y de los actores sociales.

Desregular implica:

1) Eliminar ciertas normas,
2) Simplificarlas,
3) Codificarlas,
4) Revisar los mecanismos de su creación.

En suma, la desregulación no supone la ausencia de normas. A la disminución cuantitativa debe corresponder una mejoría cualitativa. Se trata, ante todo, de desmitificar al derecho y de reintegrarle su carácter instrumental.

D.- Simplificación y servicio al público
En los países anglosajones y nórdicos se ha puesto en boga la noción de "cliente". Es útil porque refleja una actitud extrovertida de la administración, que encuentra su sentido en la atención eficiente al público.

La noción es, sin embargo, notoriamente insuficiente, pues es claro que la connotación del término no da cuenta de la multitud de formas en las que la administración se relaciona con el público.

Históricamente las primeras atribuciones del Estado son las de mando, de policía o de coacción necesarias al mantenimiento y protección del mismo Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Conviene pues hablar de ciudadanos y de usuarios, no de "clientes" o "administrados". Lo que importa es tomarlos como la referencia esencial de la acción administrativa. La consulta y la simplificación de trámites, la mejoría de los locales de atención y, en general, una renovada actitud de servicio, son todas acciones necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos.

E.- Evaluación y transparencia
Una Administración que aspira a ser democrática debe estar dispuesta al escrutinio de sus acciones. Esta se realiza por el Poder Legislativo -Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones-, por el poder Judicial cuando sus acciones son objeto de litigio y por la sociedad misma, al través de los medios de comunicación, partidos políticos, cámaras, asociaciones, etcétera.

Debe así impulsarse una cultura de la evaluación en la que se revisen de manera analítica los resultados de las políticas y programas públicos, para nutrir así un debate público serio y sustentado.

F.- Administración indirecta
En diversos países ha empezado a surgir una "zona gris" entre lo público y lo privado que no encaja en el tradicional concepto de descentralización funcional.

Se habla así de quasi-government (quagos) de quasi-non-government ("quangos") y, más restrictivamente, de autoridades administrativas independientes con poder reglamentario.

Una administración democrática deberá explorar estas formas de asociación más flexibles, sin que ello implique la cesión de la capacidad decisoria a los grupos de interés.

Quizás más importante es propiciar la participación y la organización ciudadana, especialmente en el ámbito local. Los comités de obras, juntas de vecinos, clubes deportivos y otras agrupaciones similares pueden ser elementos de gran utilidad para estimular la democracia participativa y movilizar recursos.

RAP 96, septiembre-diciembre de 1997

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PLURAL

Yolanda de los Reyes Alvarado

¿Qué es la administración plural?
Esta interrogante la planteo de inicio porque no estoy convencida que la administración, por lo menos en nuestro país pueda ser plural. Una cosa es que el Congreso esté integrado por representantes extraídos de distintos partidos políticos y otra muy distinta es que la administración pública; como instrumento del Poder Ejecutivo, sea plural. De hecho la administración pública es una variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político. Al cambiar alguno de ellos, necesariamente implica ajustes al régimen administrativo.

En los siguientes apartados se analizará el impacto de los cambios políticos, y la influencia de la participación social en la administración pública. Se tratará de dar respuesta a si efectivamente se puede hablar de una administración plural como respuesta a estos dos elementos.

1. La administración, el régimen de gobierno y el sistema político
En nuestro país, en los últimos 70 años no podemos hablar de un cambio de régimen político, sin embargo, las adecuaciones a la administración se han dado como resultado de los programas de gobierno que se inventan cada seis años, al cambio del titular del Ejecutivo. Cada presidente pretende aplicar su propio modelo y en la medida de lo posible, borrar o desacreditar la imagen del anterior.

Así tenemos, con Calles, la creación de las principales instituciones públicas; con Cárdenas un modelo de política nacionalista, más acorde con los principios de la revolución; con Alemán, el fomento a la industrialización y la apertura a las inversiones extranjeras; con Echeverría, el concebir al Estado como rector de la economía. En esta etapa viene la expansión del sector paraestatal, pues con el pretexto de preservar fuentes de empleo, el Estado adquiere todo tipo de empresas desde hoteles hasta fábricas de bicicletas; desde plantas de fertilizantes, hasta empresas constructoras de ferrocarril.

Con López Portillo, se promueve el proceso de desconcentración de las secretarías y se nacionaliza la banca; con Miguel de la Madrid, empieza a implantarse el modelo neoliberal que implica, entre otras cosas, el adelgazamiento o redimensionamiento del aparato público. Vienen los grandes ajustes para tratar de reducir las dependencias centrales y la privatización del sector paraestatal. Con Salinas, esta política se fortalece y se lleva a los extremos, suprime parte de las instituciones de protección social, elimina los subsidios

y apuesta a que el libre mercado se va a hacer cargo de equilibrar la economía y que el sector privado va a invertir para atender servicios públicos fundamentales.

Mauricio Merino afirma que: "La continuidad revolucionaria se ha resuelto en una constante reforma administrativa que, sin embargo, no ha sido capaz de volver hacia el origen de la confusión entre ideas liberales, derechos sociales, y el deseo de hacer crecer al país con la lógica del capitalismo, pero al amparo del predominio estatal en la economía".

En ninguna etapa ningún gobierno "ha abandonado la idea de que los grandes cambios pasan necesariamente por la reforma y la conducción de la administración pública: sea para modificarla, para acrecentarla o aun para reducirla".

"Detrás de las herramientas administrativas que sirven para ordenar las tareas del gobierno, están los propósitos políticos que les dan sustento y éstos a su vez, tienen que ver con las aspiraciones y las necesidades reales de una sociedad organizada. Perder de vista esa relación podría ser riesgoso: la sola aplicación de criterios técnicos no es suficiente para organizar las redes internas de un Estado. Hace falta tener en cuenta la circunstancia, el tiempo en el que se vive, y, sobre todo, que los objetivos fundamentales no están dentro de la propia administración sino fuera de ella".[1]

No entraré aquí en mayores detalles, simplemente quisiera dejar apuntado que estos cambios sexenales de política económico-social han repercutido siempre en la estructura gubernamental. El aparato público ha cambiado en todos estos años; secretarías van y secretarías vienen; se redistribuyen funciones se suprimen, se fusionan; se transforman o desaparecen organismos y empresas públicas. En pocas palabras, la administración se modifica. Esto no quiere decir que se mejore o se vuelva más eficiente, más eficaz para resolver los problemas que aquejan al país.

Simplemente hay que precisar que los cambios de gobierno, aún dentro del mismo régimen político, implican transformación del régimen administrativo.

Las modificaciones en la administración pública se han venido dando sin un régimen político "plural" o democrático. Simplemente se dieron por decisión del Ejecutivo, quien instruye al Legislativo para que apruebe, sin mayor oposición, el marco jurídico que le dé tinte de legalidad a los cambios que requiere el modelo de cada presidente.

Aun cambiar la Constitución no ha sido problema. Los Congresos locales, al igual que el Congreso de la Unión, obedecen la misma lógica. Rara vez se cuestionan o se oponen a una iniciativa el Ejecutivo, generalmente se aprueban por mayoría. Durante décadas, ésta ha sido la tónica: simbiosis entre Ejecutivo y Legislativo; ausencia de un equilibrio real de

[1] Mauricio Merino, *Fuera del Centro*, pp. 31 y 32.

poderes; supremacía del Ejecutivo sobre cualquiera de los otros dos poderes y órdenes de gobierno.

2. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso

En teoría, el Estado moderno se ha caracterizado por una división y equilibrio de poderes. En la práctica ha sido difícil lograrlo. En nuestro país, en diversos momentos, se ha dado una lucha entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo. De hecho la Constitución de 1917 fue de alguna manera una consecuencia de la lucha entre el Ejecutivo y el Congreso que se desarrolló durante el siglo pasado. Según señala Emilio Rabasa en un trabajo publicado en 1912, la Constitución de 1857 le dio amplios poderes al Congreso, por encima del Ejecutivo. Su tesis central plantea que el exceso de poder del Congreso entre 1857 y 1876 fue una de las causas principales de la inestabilidad política que caracterizó esos años.

Para Rabasa, esta tendencia llevó al Congreso a emprender una política invasora y agresiva en contra del Ejecutivo, cuyo resultado fue una serie de conflictos políticos que colocaron al país entre el absolutismo presidencial y el despotismo anárquico del Congreso.[2]

Daniel Cosío Villegas, en su artículo "Vida Real y Vida Histórica de la Constitución de 1857", sostiene que Rabasa fue el responsable de restarle al Congreso ese espíritu democrático y con ello constituir el poder dictatorial del Ejecutivo. Añade que la aportación de Rabasa a la Constitución de 1917 fue la necesidad de formar un Poder Ejecutivo que fuera administrativamente importante y que contrarrestara el poder del Congreso.

Hago esta disgregación porque parece ser que la historia se repite y que lo que vamos a vivir los próximos años es esa lucha entre el Congreso y el Ejecutivo. Esto no quiere decir que estemos en la misma situación y con el mismo marco jurídico que en 1857. Pero sí estamos en una situación inédita en las últimas décadas, en que en la Cámara de Diputados ya no hay una mayoría absoluta del partido oficial y que los representantes de los otros partidos se han convertido en mayoría.

Ante esta situación ¿la administración pública está preparada para enfrentarse o reaccionar ante las nuevas circunstancias políticas?, ¿seguirá prevaleciendo la voluntad del Ejecutivo y su modelo de país?, ¿Podrá la nueva configuración de la Cámara modificar el rumbo e imponer un modelo económico y una política social diferente?

3. La transición democrática y la administración plural

El 6 de julio de 1997 representa un nuevo parteaguas para este país. El resultado de las elecciones va a producir cambios que todavía no es posible vislumbrar en la totalidad de su alcance. En estas últimas semanas se ha tenido una muestra de las batallas que se

---

[2] Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, p. .111.

avecinan dentro del propio Congreso y las que seguramente se van a dar, en un futuro no muy lejano, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre alguno de los posibles cambios que se avizoran, se mencionarán algunos a guisa de ejemplo:

El presupuesto, como expresión financiera de un programa de gobierno va a tener que ser condensado con las distintas fracciones parlamentarias. Este poder del Congreso para modificar y autorizar el presupuesto puede tener graves consecuencias para ajustar, rectificar o cambiar el modelo económico del país y las prioridades de los últimos 15 años.

Las iniciativas que envíe el Ejecutivo a la Cámara ya no van a ser aprobadas sin cuestionamiento. Van a ser discutidas ampliamente y en muchos casos modificadas a fondo, y aun cabe la posibilidad, de que sean rechazadas. Por otra parte, las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios no van a ser congeladas cuando no sean del agrado del Ejecutivo, como ocurría anteriormente. Pueden ser aprobadas, aún en contra de la opinión del Presidente o sus secretarios.

El ejercicio del presupuesto también va a implicar cambios. El sector público tendrá que cuidar aun más el cumplimiento de los programas a los que comprometió e instaurar medidas que aseguren una mayor disciplina presupuestal. El Congreso seguramente ejercerá su derecho de llamar a cuentas a los en otra época impolutos funcionarios que iban a la Cámara a que se les aplaudiera, y no a que se les reclamara, exigiera, o aun, exhibiera. El control ejercicio del ejercicio del presupuesto es en verdad un coto al poder del Ejecutivo.

Con esta nueva correlación de fuerzas entre Congreso y Ejecutivo, esperamos que no vayamos a pasar de la "República Imperial" a la que se refiere Enrique Krause, a la "Dictadura del Congreso". El país necesita el equilibrio entre Poderes, no la supremacía de uno en relación al otro.

México es cada vez más plural. La oposición gobierna ya en 7 entidades federativas, las más pobladas del país, que representan el 31.35 % de la población, y en 18 capitales donde se concentran cerca de 20 millones de mexicanos. Sería interesante hacer un estudio para conocer el tipo de cambios que están haciendo los Congresos locales y los gobiernos de oposición, en el aparato administrativo y en las políticas de gobierno en materias tales como economía, política social y cultural. En suma, es importante saber si el cambio democrático conlleva modificaciones de fondo o si es más de lo mismo.

El cambio por el cambio no necesariamente significa mayor eficiencia y eficacia del gobierno, o mejor atención a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, hay esperanzas de una mejoría importante, en la medida en que exista una verdadera lucha por el poder. Teóricamente los gobernantes tendrían que ser mejores para que el partido en el poder obtuviera "buenas calificaciones" que se reflejen en los siguientes procesos

electorales. La sociedad puede "castigar o premiar" a los malos o buenos gobernantes. En este sentido, los ciudadanos adquieren un poder que antes no ejercían.

Merino comenta atinadamente que: *"Lo fundamental no está tanto en el cambio de mandos, cuanto en la modificación de las prácticas que han concentrado el poder; nada asegura que el triunfo de un partido de oposición genere el rompimiento del centralismo ni que garantice, por sí mismo, la instauración de procesos inversos, en favor de una mejor distribución regional y social de la autoridad. Por el contrario, la necesidad política de consolidar un mando nuevo podría retrasar, bajo esa hipótesis de sustitución partidista, los pequeños procesos que han ayudado a desplegar, al menos, una primera idea sobre la importancia de atemperar el dominio central. Tal como está planteada la contienda, los partidos han empleado su fuerza regional, más bien, para competir por el centro; pero no la han usado para diseñar las bases de un acuerdo que vea en estados y municipios el verdadero comienzo de una transición de mayor arraigo, capaz de hacer avanzar la democracia sin desgajar la estabilidad política nacional..."*.[3]

La transición democrática en la que se encuentra inmerso el país implica la necesidad de que los partidos políticos se modernicen y se asuman como miembros de una sociedad plural, más allá de sus diferencias. Se requiere que lleguen a consensos básicos sobre el funcionamiento político, económico y social del país. Se requiere definir las reglas de la nueva democracia y que éstas sean aceptadas por todos.

Este nuevo camino democrático debe trascender más allá del nivel federal. Esto es, tiene que cambiar radicalmente la tendencia centralista e iniciar una verdadera redistribución del poder entre los estados y los municipios. Es este nuevo pacto federal el que va a asegurar el éxito de la transición democrática.

Los municipios, al estar tan cerca de la comunidad, a pesar de sus escasos recursos, han jugado un papel primordial en el control político y la estabilidad social. Sin embargo, es tiempo de revertir el proceso de construcción de la democracia para que en lugar de que bajen las disposiciones y fluyan los recursos desde el centro, se construya la democracia de abajo hacia arriba.

Esto es, a partir de la comunidad y de su vinculación con las autoridades municipales. Aceptar este cambio implica iniciar un profundo proceso de descentralización y democratización.

---

[3] Merino, *op. cit.*, p.188.

4. Descentralización y democracia

La administración se tiene que preparar y adecuar a la nueva realidad del país. Un aspecto que se tiene que considerar es que al hablar de gobierno se está haciendo referencia a tres niveles distintos: federal, estatal y municipal. Por tanto, los cambios se tienen que reflejar en cada uno de ellos.

El gran viraje que tiene que dar la administración federal es que si quiere resolver los problemas a profundidad y atender a la comunidad, tiene que redistribuir el poder. Lo tiene que hacer tanto a nivel estatal como a nivel municipal. La transición democrática, junto con los avances tecnológicos y medios de comunicación existentes, no justifican que decisiones y asuntos que atañen a la comunidad, los resuelva la federación. Ésta tiene que llevar una efectiva y profunda descentralización. No como el remedo que se ha hecho hasta la fecha, que lo único que ha logrado es convertir a los estados en administradores de recursos y programas federales.

Los procesos descentralizados se están complicando más porque las instituciones locales que se "federalizan" quedan sujetas a un doble régimen administrativo. Por un lado tienen que aplicar la normatividad federal, y por otro la estatal, según sea el origen de los recursos que ejercen. Este doble juego provoca la constante participación de las dependencias y entidades federales en los servicios "federalizados".

La desconfianza a soltar el control y la resistencia a compartir el poder, provocan esta maraña. Se descentralizan las atribuciones y la responsabilidad y de alguna manera los recursos, aunque éstos se siguen manejando como subsidios de la federación a los estados y no como participaciones.

El personal, aunque se transfiere, sigue siendo federal, ya que hay que "respetar los derechos laborales y la titularidad de los sindicatos nacionales", tal es el caso de salud y educación. Por otra parte, la normatividad sustantiva y los lineamientos programáticos continúan siendo federales. El personal especializado y el apoyo técnico se quedan centralizados. ¿Cómo van a poder cumplir los estados sus nuevas atribuciones sin contar con estos apoyos? o ¿dependerán siempre de la normatividad y tecnología del centro?

No es conveniente seguir operando así. Es imprescindible que la federación busque los mecanismos para transferir realmente el poder sin perder el control de los aspectos que son nacionales. Los gobiernos estatales y municipales que emergen de partidos de oposición cada vez protestan más y se revelan por esta tutela federal.

En los tres niveles de gobierno es imprescindible tomar en cuenta a la sociedad, sobretodo a nivel del municipio donde las autoridades están más cerca de la comunidad, y de sus necesidades. En donde el liderazgo social y el político administrativo se confunden.

En la medida que siga constreñido el municipio; que no tenga recursos; que no pueda responder a las demandas de su comunidad y que las decisiones sigan centralizadas, se van a seguir incrementando las presiones con marchas y plantones en la capital del país, para que la federación resuelva sus peticiones. Estos problemas se van agravar por la participación, cada vez mayor de organizaciones sociales y de los distintos partidos políticos que aprovechan estas movilizaciones para sus propios fines.

5. Las organizaciones sociales y la transformación política

La tecnocracia empeñada en sus batallas económicas y el retiro del gobierno de su función tutelar, han dejado desprotegido a un sector importante de la población. Ante este vacío, la sociedad civil ha ganado terreno. Se han empezado a organizar y a ocupar los espacios que abandona el gobierno.

La administración ha ido cambiando hacia donde han querido los tecnócratas economistas, pero no hacia donde la población y la sociedad lo demandan.

Ha habido ajustes al aparato administrativo, sobretodo en el desmantelamiento de las instituciones con alguna función social. ¿Qué ha pasado con CONASUPO y sus filiales? ¿Dónde están las empresas y organismos quedaban apoyo al campo y a las áreas rurales? ¿qué pasa con los programas de vivienda? ¿Los huecos que han dejado estas instituciones, han sido cubiertos por el mercado, según la doctrina neo- liberal? ¿Qué va a pasar con la seguridad social y la atención médica? ¿El sector privado va a poner consultorios y clínicas u hospitales en zonas rurales y marginadas?

No hay respuestas claras a estas interrogantes. Lo que sí es una realidad es que el mercado no ha satisfecho estas necesidades y que los programas que ha tratado de instrumentar el gobierno para combatir la pobreza, no han sido eficaces ni suficientes. Es un hecho que la pobreza se ha agudizado y que la distribución de la riqueza se ha polarizado. Los ricos son cada vez más ricos y los pobres más pobres.

Si bien la sociedad se está organizando, no se puede hablar de una organización. En realidad están surgiendo organizaciones sociales fragmentadas que plantean distintas demandas. Hay de todo, ecologistas, pro-vida, contra los bancos, protectoras de animales, vendedores ambulantes, invasores profesionales de terrenos, defensores de derechos humanos, contra la corrupción, grupos indígenas zapatistas, grupos de extrema derecha, guerrilleros, etc. No hay campo en donde no exista ya un grupo organizado, presionando al gobierno por respuestas *ad-hoc* a sus necesidades.

La sociedad civil se ha ido fragmentando en una gran variedad de organizaciones sociales y en movimientos populares, urbanos o rurales. Al respecto, Foweraker señala en su estudio sobre los movimientos populares en México, que éstos no expresan el nacimiento de la sociedad civil, sino más bien el surgimiento de asuntos políticos en la sociedad

civil. Estos movimientos no pueden existir separados de sus relaciones con el sistema político. Requieren algún tipo de negociación con el Estado por lo que necesitan de una gran capacidad de gestión así como la habilidad de plantear sus demandas.[4]

Se trata de una acción colectiva que viene de la sociedad, al margen del gobierno y de los partidos políticos. Si existe interacción entre organizaciones sociales y partidos políticos, éstos no las controlan. Su vinculación es esporádica, tenue, no dependiente del sistema.

La administración plural debiera ser una respuesta a esta realidad que hoy por hoy es inabarcable bajo modelos corporativos y envolventes del pasado. ¿Cómo adecuar la administración a esa realidad compleja y fragmentada?

Una posible respuesta, como ya se comentó en el anterior apartado, es descentralizar, hacer más efectivos a los gobiernos locales, estatales y municipales. No es posible seguir pensando que los problemas se van a resolver en el centro. La tradición centralista y la deficiente federalización han hecho que las autoridades locales estén atadas y no puedan responder a estas demandas. Las organizaciones sociales requieren respuestas concretas, rápidas y acordes a su tamaño.

Esta necesidad de resolver las demandas de la comunidad, plantea cada vez con mayor claridad, la necesidad de una mayor descentralización para que los asuntos se resuelvan donde ocurren. No en el centro, ni por el funcionario omnipresente. Aquí es donde se une la participación comunitaria y la representatividad. Un gobierno representativo elegido de manera democrática no sólo es más legítimo, sino más sensible a las necesidades y reclamos de la ciudadanía.

La administración plural puede ser una respuesta a la fragmentación, pero implica un gran reto. El aparato administrativo tiene que adecuarse a estas nuevas circunstancias. Las decisiones no pueden ser unilaterales de los funcionarios encerrados en sus oficinas. Requieren ahora encontrar mecanismos para hacer partícipe a la sociedad, atender a las demandas de los grupos organizados, buscar consensos con los partidos políticos y con la sociedad. El éxito de la gobernabilidad se va a dar precisamente con la participación organizada de la sociedad.

¿Cuántos proyectos, en los últimos años, se han venido abajo porque no se le explicó a la sociedad, y no se le tomó en cuenta (tren elevado para conectar DF y Edo. de México, Club de Golf en Tepoztlán, la torre del grupo Carso en Cuicuilco, la construcción de estacionamientos subterráneos en diversas zonas de la ciudad, etc.)?

---

[4] Joe Foweraker, *Popular movement Change in Mexico*, pp 5 y 6.

Antes también había oposición a ciertos proyectos (Laguna Verde), pero la existencia de un solo partido político en el poder, permitía la toma de decisiones autoritarias sin la necesidad de consultar o buscar consensos. Hubo muchas protestas, pero no fueron atendidos los reclamos de la sociedad.

Ahora, con la pluralidad, es más difícil gobernar. Hay que consensuar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de grupos disidentes y de otros partidos o grupos sociales. Ojalá los políticos y los administradores públicos se den cuenta de estos cambios y no se vaya a caer en un inmovilismo por el endurecimiento de posiciones de ambos actores: la sociedad y el gobierno.

Por el contrario, es indispensable aprovechar esta energía social y sumarla a los esfuerzos del gobierno. Tanto los administradores públicos como los políticos deben tener la suficiente sensibilidad para desarrollar políticas públicas y adecuar el aparato administrativo a las nuevas circunstancias políticas ya las exigencias de esta sociedad plural.

6. Administración plural como respuesta a la comunidad

La necesidad de hacer partícipe a la sociedad en las decisiones del gobierno que le atañen, hace necesario reinventar el gobierno. David Osborne y Tedd Gaebler después de analizar el gobierno de muchas ciudades en el mundo, independientemente del régimen político, llegan a la conclusión de que ya no se puede pensar en resolver los problemas de la comunidad, sin la participación activa y organizada de la sociedad.

Esto no significa de ninguna manera debilitar el papel del gobierno.

No se trata de que se necesita *"... más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno mejor... necesitamos mejor gestión de gobierno... La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad. El gobierno es el instrumento que utilizamos para ello. El instrumento está obsoleto. El proceso de invención ha comenzado... necesitamos una perestroika".*[5]

Esta necesidad de reinventar el gobierno se refuerza por el impacto que la competencia global ha producido en él. No todos los gobiernos han comprendido este impacto. Se aprecian los efectos que ha tenido en la industria, o en la comercialización, pero poco se ha hecho por precisar sus efectos en la administración pública.

"Para tener éxito en el mercado global súper competitivo de hoy en día, las corporaciones necesitan que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible; los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor

[5] David Osborne, Ted Gaebler, *La reinvención del gobierno*, p. 54.

infraestructura. Todo esto hace que los diversos papeles del gobierno en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura sean hoy mucho más importantes que hace treinta años".[6]

Plantean la necesidad de redefinir el gobierno partiendo del principio de que es necesario diferenciar y separar entre la función del gobierno para tomar decisiones, y conducir los esfuerzos colectivos y la operación de los servicios. Con esta distinción se facilita definir las tareas propias del gobierno que son intransferibles y las que se podrían contratar con el sector privado y con el sector terciario[7] o social. En el anexo 1 se presenta una tabla en la que los autores hacen una serie de recomendaciones de la división de tareas más apropiadas para cada sector: Es interesante, porque no señalan áreas exclusivas para cada uno de ellos, sino la interacción de los mismos.

En su libro estos autores comentan que el papel del gobierno es librar de obstáculos el camino para lograr esa participación de la comunidad. Señalan que el gobierno debe de dar varios pasos, por ejemplo:

"...puede eliminar los obstáculos al control de la comunidad, alentar a las comunidades organizadas a que asuman el control de los servicios, aportar dinero para nuevas inversiones, formación y asistencia técnica; y movilizar los recursos necesarios para enfrentar los problemas relativos al control de las organizaciones comunitarias".

"Las organizaciones públicas pueden crear todo un abanico de oportunidades, que las diferentes comunidades pueden aprovechar en la medida en que estén preparadas para ello..."[8]

El papel de los gobiernos sigue siendo imprescindible. Si bien pueden dejar de proporcionar ciertos servicios, "... siguen siendo responsables de que se satisfagan las necesidades. Cuando los gobiernos renuncian a esta responsabilidad de dirección, a menudo sobreviene el desastre".[9]

Por tanto, el gobierno debe de prepararse para reforzar su capacidad de dirección, de organizador, de promotor, de gestión, y de regulador, capaz de responder a las demandas de una sociedad plural y participativa.

---

[6] *Ibidem*, p. 68

[7] Este sector "... está formado por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada, p.79

[8] *Ibidem*, p. 115.

[9] *Ibidem*, p. 117.

Conclusión

En el anexo 2 se presentan dos esquemas muy generales de las características de la participación social en un régimen de partido dominante (PRI) y los cambios que se pueden generar en un régimen plural. En los tres cuadros que acompañan estos esquemas se comparan las características de cada uno, haciendo referencia a los aspectos políticos, a las relaciones entre Congreso y Ejecutivo, a los aspectos de centralización *versus* descentralización y finalmente los aspectos sociales. De alguna manera estos cuadros y esquemas tratan de sintetizar de manera muy general, los planteamientos de este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- Escobar, Arturo y Álvarez Sonia. *The Making of Social Movements in Latin America.* Restview Press, E.U.A., 1992.
- Foweraker, Joe y Craig, Ann. *Popular Movements and Political Change in Mexico.* Lynne Rienner Publishers, E.U.A., 1990.
- Merino, Mauricio. *Fuera del Centro.* Universidad Veracruzana. México, 1991.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinvención del Gobierno.* 2ª. reimpresión. España, Ed. Piados, 1997.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.* México, 1912.

Anexo 1
TAREAS APROPIADAS PARA CADA SECTOR
(E = eficaz; I = ineficaz; D = depende del contexto)

	PUBLICO	PRIVADO	TERCIARIO
Más apropiada para el sector público			
- Gestión política	E	I	D
- Normativas	E	I	D
- Respaldo a la equidad	E	I	E
- Prevención de la discriminación	E	D	D
- Prevención de la explotación	E	I	E
- Promoción de la cohesión social	E	I	E
Más apropiadas para el sector privado			
- Tareas económicas	I	E	D
- Tareas de inversión	I	E	D
- Creación de beneficios	I	E	I
- Promoción de autosuficiencia	I	E	D
Más apropiadas para el sector tercierio			
- Tareas sociales	D	I	E
- Tareas que requieren trabajo voluntario	D	I	E
- Tareas que generan pocos beneficios	D	I	E
- Fomento de la responsabilidad individual	I	D	E
- Fomento a la comunidad	D	I	E
- Fomento del compromiso con el bienestar de los demás	D	I	E

Fuente: Osborne y Gaebler. *La reinvención del gobierno.* p. 456

Anexo 2

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN UN ESQUEMA DE PARTIDO DOMINANTE (PRI)

Anexo 2

GOBIERNO PLURAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Anexo 2

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PLURAL

Participación social en un esquema de partido dominante (PRI)

Proceso Electoral

1.- Partido oficial dominante y partidos de oposición disminuidos.

2.- Aparato administrativo y recursos a disposición del partido, sobretodo durante proceso electorales.

3.- No hay lucha electoral

4.- Oposición reprimida o mangoneada.

5.- Preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes

Relación Congreso / Ejecutivo

6.- PRI / Ejecutivo / Congreso representan una unidad.

7.- Congreso de mayoría del partido dominante. Aprueba y episodio iniciativas del Ejecutivo. Congreso iniciativas de la oposición.

8.- Gobiernos estatales y municipales, así como congresos locales y ayuntamientos, estatales del partido dominante y supeditados al Ejecutivo.

9.- El Ejecutivo define su plan de gobierno de acuerdo con su propia visión de país. Toma lo que le conviene de los planteamientos de los diversos sectores.

10.- Administración política ad- hoc a las políticas del Ejecutivo

Centralización versus Descentralización

11.- Centralismo Dádiva a los gobiernos locales. Presupuestos distribuido y controlado desde el centro. Carencia de "coordinación" entre la Federación y los gobiernos locales en diversas materias: fiscal, ambiental, contraloría, entre otros

12.- Los gobiernos locales fungen como administradores de los programas y recursos federales.

13.- Proceso de descentralización simulado

14.- Municipios sin recursos para atender demandas de la comunidad.

15.- La desconcentración de secretarías y entidades fortalece a estos en detrimento de los gobiernos locales.

Aspectos Sociales

16.- Política social paternalista. Concede beneficios sociales a cambio de apoyo político incondicional

17.- Parte del aparato público laboral y paraestatal, sobretodo el dedicado a programas sociales, se ha desmantelado.

18.- Sector privado protegido. Exige al gobierno garantías, contratos, obras y privilegios. Promueve corrupción para no cumplir con disposiciones legales.

19.- Líderes sociales ocupados por el partido oficial a través de sus distintos sectores (obrero, campesino y popular).

20.- Corporativismo. Centrales y sindicatos controlados.

21.- Brotes de protestas reprimidos o compra de líderes.

22.- Sociedad civil no organizada. Movimientos populares manipulados para apoyar medidas o para golpear disidencias.

23.- Las insuficiencias y fallas de recursos de los gobiernos estatales y municipales para resolver demandas sociales, originan protestas y marchas en el D.F. El Centro Sigue interviniendo para resolver problemas locales.

Participación social en un esquema de gobierno plural

Proceso electoral

1.- No hay partido dominante.

2.- Financiamiento equitativo a todos los partidos a través del IFE

3.- Hay una verdadera lucha electoral

4.- Fortalecimiento de diversos partidos.

5.- Equilibrio de poderes

Relación Congreso/ Ejecutivo

6.- Congreso plural, independiente, no supeditado al Ejecutivo.

7.- Gobiernos y congresos locales estatales de diversos partidos, independientes del Ejecutivo.

8.- El congreso plural puede reorientar la política del Ejecutivo a través del presupuesto, al modificar las iniciativas que este envíe, o bien, al aprobar sus propias iniciativas.

9.- La administración pública tiene que ser reorganizada y encontrar los mecanismos para atender a un congreso plural, a las organizaciones sociales, y a la sociedad en su conjunto

Descentralización versus Centralización

10.- La administración federal no puede ella sola atender los reclamos de la comunidad. Requiere "compartir" el poder. Esto es, descentralizar de verdad, no de ficción.

11.- Se replantea el rol del gobierno. Se descentraliza se define que compete a cada nivel

12.- Se distribuye el poder y los recursos en menoscabo del poder del Estado y sin fragmentar la unidad nacional

13.- Se redefine en los tres niveles de gobierno, que le corresponde al sector público, que al sector privado, y que a la sociedad y a las organizaciones sociales.

Aspecto Sociales

14.- Surgimiento de grupos sociales organizados, unidos por causas comunes y muy combativos, como resultado de la política neoliberal.

15.- La sociedad organiza, lucha por ser escuchada y presiona a los partidos, al Congreso y al Ejecutivo para que sus demandas sean atendidas.

16.- Las organizaciones sindicales y los partidos políticos son rebasados. Las organizaciones sociales prefieren trabajar de manera independiente y no tener una liga directa o ser identificadas con ellos.

17.- El gobierno se ve obligado a incorporar a la comunidad en la toma de decisiones y en compartir la prestación de ciertos servicios

18.- La administración pública tiene que adecuarse a fin de poder hacer frente al doble reto. Congreso plural y grupos sociales organizados.

19.- Se requiere "reinventar el gobierno", que significa compartir el poder, descentralizado facultades y recursos a los gobiernos locales, sobretodo a nivel municipal y atender a la comunidad, no con un trato paternalista, sino con un espíritu de corresponsabilidad.

RAP 107, enero-abril de 2003

LA GESTION PUBLICA DE LA TRANSPARENCIA

José R. Castelazo

1. El significado de la transparencia.[1]

A lo largo de la Historia, las instituciones que detentan el poder del gobierno, dan la idea de ser no sólo inaccesibles para la gran mayoría de la población, sino de representar una especie de "caja negra", dentro de la cual no se sabe a ciencia cierta lo que acontece para producir malos, buenos o regulares resultados.

Los símbolos del poder son físicos y subliminales. Por ejemplo, en México, el Palacio Nacional o Los Pinos, el edificio de la Suprema Corte, el Recinto Legislativo de San Lázaro, las sedes de las dependencias y entidades públicas; en Londres, el Palacio de Buckingham o el Parlamento en Westminster; en París, el Palacio del Eliseo; en Madrid, el Palacio de la Moncloa; en Moscú, el Kremlin; La Casa Blanca o El Capitolio en Washington, La Casa Rosada en Buenos Aires, etc. El poder se "siente", pero difícilmente se "observa"; es subliminal porque las más de las veces nos lo imaginamos, no nos consta su manejo.

La publicidad y propaganda gubernamentales resultan insuficientes para certificar el buen comportamiento de los funcionarios y/o la adecuada administración de los asuntos públicos. Normalmente las preguntas relativas a quiénes gestionan las decisiones, cómo se toman, procesan y ejecutan, son de difícil respuesta.

---

[1] La transparencia es un término que puso en boga Mikhail Gorbachev, lo cual se puede apreciar en su libro **Perestroika, New Thinking for Our Country and the World** (Harper and Row, Publishers, New York, 1987 -Fontamara en español- "More Light to Glasnost). Glasnost (que se puede traducir como transparencia) es una estrategia que apoya la apertura acerca de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria.

Más adelante, al inicio de la década de 1990, Peter Eigen abandona voluntariamente el Banco Mundial para crear una Organización no Gubernamental llamada **Transparencia Internacional** a objeto de observar los niveles de corrupción en el aparato público (ver el "Reporte Global de Corrupción", publicado anualmente, basado en un análisis de prensa y en estudios ad-hoc de cada país). La experiencia de Eigen como financiero internacional para Africa y América Latina, indicaba que los fondos destinados a varios países no permeaban a la población sino se quedaban en manos de elites corruptas (ver pág. http:www.transparency.org).

Por otro lado, en el libro **Source Book - Confrontando la Corrupción: los Elementos de un Sistema de Integridad Nacional** (Berlín: Transparency International, 2000), cuyo autor es Jeremy Pope, se habla sobre "el índice de percepción de la corrupción", IPC, que consiste en aplicar una serie de encuestas en los distintos países para apreciar cómo la población percibe la corrupción de sus gobernantes.

Otra publicación que puede servir para ilustrar el concepto de transparencia es el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, **Las Reglas del Juego Cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción**, París, OCDE, 2000. En 1997 se firma "la Convención" para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Este convenio convirtió a la OCDE en líder dentro del combate a la corrupción.

Medir los resultados gubernamentales a veces se convierte en tarea verdaderamente compleja. El halo que rodea al poder es tan intenso que puede encandilar, deslumbrar o hasta eventualmente cegar, a quien intente descubrir sus procederes – *noli me tangere* ("no me toques").[2] Como productos sociales, evidentemente los gobiernos no son homogéneos, lejos están de ser perfectos, con frecuencia se equivocan y muchos de sus errores son -política, económica y socialmente- costosos. La secrecía que rodea los asuntos del Estado, está siendo abatida por una intención democrática impulsada desde la sociedad con cierta aceptación de los gobiernos. Tal dinámica persigue desmitificar la función pública, socializarla, ponerla al alcance de la comunidad, haciéndola copartícipe de su destino.[3]

Por todo ello es pertinente hablar de "transparencia".

En sentido estricto, el sinónimo de "transparencia" es "claridad"; su antónimo, "oscuridad".[4] Sin embargo, hablando de política y administración pública, diríamos que el sinónimo de transparencia bien podría ser "visibilidad", y su antónimo, "opacidad".

Afirmar lo anterior tiene sentido pues no todo lo que acontece en el aparato público, de suyo intrincado, puede estar totalmente claro para la ciudadanía. Hay materias que por su naturaleza y vinculación a la seguridad pública, a la seguridad nacional y a la esfera privada de los servidores públicos, permanecen restringidas a ser consultadas o utilizadas solamente por las autoridades facultadas por la Ley, al menos durante algún tiempo.[5]

En todo caso, la función pública "debe" estar visible. Por lo tanto, del gobierno se espera que favorezca el acceso a la información como garantía al derecho de todo ciudadano a saber lo que está pasando al interior de las instituciones públicas.[6]

El ejercicio de la transparencia está abocado a combatir el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, manejos turbios, o información sesgada por parte de las autoridades.

---

[2] Esta afirmación se sustenta en la añeja costumbre de sustraer de la opinión pública el manejo del poder, tal como se documenta desde la época del *arcanum imperium* o "secretos del imperio", que facultaban al soberano para decidir sobre la vida y destino de su pueblo: Guerrero, Omar **Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista**, Fontamara, México, 1985.

[3] Vid supra 1

[4] Corripio, Fernando **Diccionario de Ideas Afines**. Edit. Herder, Barcelona, 1996, p. 681.

[5] En Estados Unidos el Acta de Libertad de Información establece que los archivos confidenciales o clasificados deben ser abiertos 25 años después del suceso, aunque el presidente en turno tiene el derecho de retrasar la apertura de dichos archivos. En México, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha seguido esta tendencia. En el Artículo 12 de dicha Ley se establece un plazo de 12 años para desclasificar los archivos, pudiendo prorrogarse por igual número de años, siempre y cuando se argumenten motivos de seguridad nacional.

[6] Sobre el particular se han creado varias organizaciones no gubernamentales para impulsar la creación de leyes de acceso a la información pública; es el caso del Grupo Oaxaca que participó en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de un representante, en la negociación y redacción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para un sistema político, la transparencia significa en los hechos la prueba de su apertura, la adopción de una cultura democrática participativa. La transparencia es el antídoto contra la demagogia. En otras palabras, constituye la comprobación de una voluntad de poder compartido entre gobierno y sociedad.[7]

La transparencia se sustenta en la Libertad de Expresión y en el Derecho a la Información.[8] Tiene dos caras de la misma moneda: en un lado, establece la obligación a los responsables de las instituciones que legítimamente ejercen el poder, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Se trata de informar periódica y sistemáticamente respecto del estado de sus diferentes órganos, de las tareas a su cargo y de las gestiones que realizan.[9]

En la otra cara, se encuentran los individuos y la sociedad organizada en múltiples formas (partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, sindicatos, iglesias, instituciones educativas, medios masivos de comunicación, clubes de servicio, juntas vecinales, etc.), las cuales, de distintas maneras, demandan saber cómo se administra el poder, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las políticas públicas.[10]

---

[7] **Municipios transparentes, 14 acciones básicas para la transparencia**, SECODAM, ICMA, USAID, mt@secodam.gob.mx, sin fecha. Cuadernillo que instruye sobre 14 acciones que teóricamente permiten transparentar la función pública en el orden municipal.

[8] En México el Artículo 6 Constitucional garantiza ambos derechos. Vale la pena mencionar que en el Pacto de San José de Costa Rica, firmado por nuestro país en tal y ratificado por el Senado, en su Art. 13 establece concretamente el Derecho a la información.

[9] Prácticamente en todas las constituciones y leyes en distintos sistemas democráticos en el mundo, los gobernantes están obligados a informar a los cuerpos legislativos o edilicios. En el caso de México, el Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos norma esta obligación para el Presidente de la República. En las leyes orgánicas de los Poderes Legislativo y Judicial también se establece lo propio, aunque los informes sean para ellos mismos (Arts. 48 y 113 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y Art. 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). En cuanto a los estados y municipios se replica el modelo.
La rendición de cuentas, "accountability", es un concepto más amplio, que remite a la responsabilidad pública, a fijar las circunstancias de una constante reconciliación democrática, a la eficiencia, a la eficacia y a la ética en el servicio público. **Pour Une Administration Publique Responsable: Concilier Démoratie, Efficacité et Éthique**, Institut International Des Sciences Administratives (Civil Service College, United Kingdom, 1999), Bruxelles, 2000. El libro contiene la reseña y los trabajos de una reunión de discusión que se llevó a cabo en Londres. Representa un documento por demás útil para entender el papel comprehensivo de la rendición de cuentas.

[10] Como una derivación de la democracia, paralelamente al concepto de "democracia electoral", se ha venido desarrollando la idea de una "democracia participativa", cuya sola enunciación invita a pensar en un pleonasmo puesto que la democracia por definición es participativa o no es democracia. Más allá de la discusión, lo importante es fijar los límites y los campos de esa participación para evitar obstaculizar la marcha de los asuntos públicos en función de los intereses particulares que cada uno de los grupos sociales organizados legítimamente defienda o represente. De esta manera, la importancia del Estado prevalece sobre los intentos de disminuir su autoridad e impacto social. Ver la **Enciclopedia de la Política**, FCE, México, 1997, pp. 216-224.

En este entorno, los congresos, y esencialmente los medios de comunicación, resultan entes privilegiados al estar específicamente diseñados, y presumiblemente capacitados, para investigar, informar; acotar a los gobernantes al ejercicio estricto de sus facultades, a la vigilancia de su proceder, a la denuncia de sus desviaciones y a la exigencia de la verdad.[11]

La transparencia aplicada a la cotidianeidad en la vida política y administrativa, genera dos sentimientos verificables: confianza y certidumbre, lo que políticamente se traduce en legitimidad.[12]

Una democracia que se precie de serlo, no acepta la "razón de Estado"[13] como justificante de las acciones del poder; tampoco permanece pasiva frente a decisiones autoritarias o arbitrarias que mengüen su fortaleza y rasguen el tejido social.[14] Por eso la transparencia implica una lucha de todos los días en distintos frentes, viendo hacia una integración plural de la comunidad nacional e internacional.

Además del componente netamente político que la transparencia tiene como resultante de una suma de voluntades sobre el argumento de que es mejor lo visible que lo opaco, tal transparencia habrá de acompañarse de la posibilidad técnica administrativa de su

---

[11] Un análisis de los alcances de la responsabilidad de los medios como *guardianes de la moralidad* es abordado por Niklas LUHMANN en *La Política como Inmoralidad*, cit. por SERRANO, Jesús en "La Ética de la Administración Pública", México, Universidad de Educación a Distancia de América Latina, A.C., 2002. pp. 17-18.

[12] "Legitimidad" entendida como la suma de legalidad y voluntad popular expresada en el voto y en los resultados de gobierno. El concepto explica de dónde procede el poder, en quién radica y en nombre de quién se aplica. Se trata de una justificación ética puesto que no hay duda de los resultados electorales y del ejercicio democrático del poder en la vida diaria. Ver el concepto de "Legitimidad" en el **Diccionario de Ciencia Política** de Norberto Bobbio, Tomo II, Siglo XXI Editores, México, 1982, pp. 892-897.

[13] La razón de Estado fue argüida por vez primera en El Príncipe de Maquiavelo (Edit. Porrúa, Colección Sepan Cuántos, México – Italia – 1999), ésta faculta al gobernante para, en nombre del Estado, poder decidir, a su libre albedrío, cual es la mejor opción para el Reino.
La razón de Estado ha tenido muchos críticos, ya que en su nombre a lo largo del tiempo se han cometido innumerables crímenes e injusticias. Un ejemplo de ello es el terror jacobino de la Revolución Francesa, mediante el cual se asesinaron en la guillotina a un gran número de pensadores y nobles debido a que la elite gobernante pensaba que su presencia era dañina para el Estado: Reyes, Román **Crítica de la Razón de Estado**. Universidad Complutense, Madrid, 2000.

[14] Una de las decisiones que en los últimos años ha rasgado el tejido social en nuestro país, fue el intentar construir el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en terrenos que corresponden al antiguo Lago de Texcoco. Esta decisión fue tomada sin el consenso de los habitantes de la región, lo que generó numerosas marchas en el Distrito Federal, violentando el Estado de Derecho al portar armas blancas durante las mismas.
La ingobernabilidad comenzó en julio de 2002 cuando después de un enfrentamiento con policías estatales, los ejidatarios de San Salvador Atenco tomaron el control de su municipio poniendo retenes en las principales entradas al mismo y secuestrando a funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado de México. El gobierno finalmente desistió del intento de construir el aeropuerto; pero el tejido social en el Municipio mencionado quedó dañado, ya que los ejidatarios depusieron a las autoridades municipales y se declararon "municipio autónomo".

realización (acceso a la información y sistematización de la misma), ambas cosas en el marco del Derecho.

Lo anterior demanda la concreción de la transparencia en una "política pública", con características específicas, esto es: suficientes para diferenciarla de otras políticas públicas, de suerte que la transparencia sea tan identificable como verificable, es decir, que se note.

2. La transparencia como política pública.[15]

En mi opinión, y en términos generales, una política pública se define cuando en ella encontramos por lo menos seis componentes:

El propósito explícito de la misma;
La norma o elemento jurídico que la convierte en obligatoria, y en su caso coercitiva, para la parte gubernamental;
El programa que justifica su creación, organiza la consecución de las metas y la dota de recursos;
La estructura administrativa responsable de llevarla a cabo;
Las prácticas consuetudinarias que posibilitan su ejecución; y por último,
La participación de la sociedad organizada como corresponsable de esa política pública.

En el ámbito internacional y nacional el compromiso de los gobiernos para transparentar su desempeño, parte de la idea del "buen gobierno",[16] es decir: honesto, eficaz, eficiente y congruente con las necesidades, demandas y expectativas sociales. De ahí se desprenden acciones concretas:

---

[15] Las políticas públicas han sido consideradas, en esencia, como las respuestas de los gobiernos a las demandas sociales recurrentes; incluso, con un enfoque de la psicología de Skinner, se les ha llegado a comparar con procesos de "estímulo-respuesta". En otro punto de vista se compara con el procesamiento cibernético: "imput-black box-output" (EASTON y O'DONELL, entre otros). Rodrigo BORJA, en su *Diccionario de la Política* (segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998), hace referencia a lo que llama *una acepción restringida* – concepto distinto a politics -, "policy" que significa conjunto de planes, sistema, método, modo de proceder de un gobierno...Es la orientación, alcances y prioridades que da a su gestión... Para ahondar en la definición de política pública, Luis F. Aguilar – prolífico estudioso de estos temas – aporta una valiosa aclaración en un artículo editorial ("Una política de Estado para mí"), en el periódico *Reforma* del miércoles 19 de febrero de 2003, p. 14-A.
Ante la diversidad de versiones, aquí intentamos precisar objetivamente los elementos que integran una política pública.

[16] Cfr. ARISTÓTELES, "La Política". Edición preparada por Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, segunda edición, Editora Nacional, Madrid, 1981, Libro Cuarto: los diversos tipos de regímenes políticos, Capítulo XII: regímenes que convienen a los distintos tipos de pueblos; Libro Séptimo: El Régimen Ideal. PLATÓN, "La República o el Estado", introducción de Ricardo García Gual, Biblioteca EDAF de bolsillo, Madrid, 1981, libros Cuarto y Quinto. HOBBES, Thomas, "Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil, Capítulo XXX de la misión del representante soberano.

Combate a la corrupción;
Desregulación;
Incremento de la productividad;
Acceso a la información, por sólo señalar algunas características.

Tal compromiso encierra en sí mismo el propósito explícito. Se cumple así, la primera parte de la construcción de una política pública.

Por lo que corresponde a la ley, la política pública debe garantizar que el compromiso sea ineludible por parte del sector público. El fin de la norma consiste en evitar la elusión o evasión del asunto. En el caso de México, existe el Derecho a la Información en el nivel constitucional, vinculado a otros ordenamientos relacionados en el propio cuerpo constitucional, por ejemplo, lo concerniente al capítulo de las Responsabilidades.[17] La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, satisface, entonces, la segunda condición para considerar a la transparencia como política pública.

En dicho ordenamiento se establecen una serie de obligaciones y un programa concreto para poner en marcha la transparencia gubernamental. Asimismo, dispone la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano autónomo en sus decisiones, ciudadanizado, pero dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, es decir, con dependencia administrativa y presupuestal. Este órgano constituye el eje rector de los Comités de Información de cada dependencia y entidad, en las cuales se establece una Unidad de Enlace con la ciudadanía. Por otro lado, dentro de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ya existe la Unidad de Vinculación para la Transparencia desde 2001, justamente con el propósito de transparentar la actividad de esa dependencia y coadyuvar con los órganos de control interno del Gobierno Federal para tal fin.

Con la existencia de la Ley y la presencia de las estructuras orgánicas encargadas de aplicarla, se satisfacen otras dos de las condiciones que dan lugar a una política pública.

En lo tocante a las prácticas de transparencia, en esta misma edición se presentan 15 casos que fueron objeto de un escrutinio en tanto participantes en el primer Premio Anual de Transparencia, convocado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Instituto Nacional de Administración Pública en 2002.

---

[17] De las leyes relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tenemos, entre otras, las siguientes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; leyes orgánicas de las universidades e institutos de educación superior y otros órganos autónomos.

La instauración de estas y otras prácticas -se convocará el Premio 2003-, permitirán, gradualmente, que las instituciones vayan cobrando conciencia de la necesidad de transparentar su acción, de suerte que los servicios que prestan o las funciones que realizan, estén cada vez más cerca del público, justamente por estar más a la vista.

Las prácticas transparentes tienden a estructurar un sistema administrativo capaz de limitar la discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones y ejecución de funciones con efectos directos sobre la comunidad. Pero también se requiere sensibilizar a los servidores públicos acerca de las bondades de la transparencia como valor democrático; se trata de desarrollar en ellos una actitud abierta, colaboradora, constructiva y dispuesta a indagar y coadyuvar a la solución de las preocupaciones sociales.

Lo que cierra el círculo de cualquier política pública, en este caso la de transparencia, es la participación social organizada.[18]

Obviamente son los medios masivos de comunicación quienes ejercen con mayor atingencia el Derecho a la Información: investigan, hurgan, desmenuzan, presionan, interrogan, descubren, interpretan, denuncian, publican, pasan al aire sus opiniones e informaciones.[19] Los medios, por vocación, están llamados a ser los guardianes de la Libertad de Expresión. Naturalmente resultan molestos al poder. En teoría pueden llegar a constituirse como una verdadera conciencia social si se manejan con responsabilidad y no como instrumentos del propio poder político o económico.

[18] La participación ciudadana en la elaboración, evaluación e instrumentación de las políticas públicas ha sido en los últimos años tema fundamental de diversos estudios. Majone en su libro "Evidenciación, Argumentación y Persuasión en el Proceso de Políticas" (Edit. FCE, México, 1998) hace énfasis en la importancia de la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía para el buen éxito y desempeño de las políticas públicas.

[19] En cuanto a ejemplos significativos, traducidos en logros, de la lucha protagonizada por la prensa para abrir la información gubernamental o bien, de entes privados que afectan a la comunidad, el Siglo XX no tiene parangón en la Historia. Solamente recordemos El Watergate (Washington Post), al principio de la década de 1970, que condujo a la crisis moral del sistema político estadounidense, coronada con la renuncia de Richard Nixon, o lo más reciente constituido por tres casos: Enron, Worldcome y FBI, documentados por la Revista "Time" (diciembre 30, 2002/enero 6, 2003), número extraordinario que saca a la luz los fraudes ocultados a cientos de miles de pequeños, medianos y grandes inversionistas de Enron y Worldcome, así como las fallas estructurales del FBI, cuya negligencia y falta de coordinación impidieron prevenir los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York.
Sin embargo, sólo entre 1970 y 1990 se han publicado más de 200 textos que señalan cómo los Estados han ocultado información con el pretexto de la guerra fría y la lucha contra el terrorismo, hecho que atenta contra los derechos civiles y la libertad de expresión. Ver *"La Irresistible Tentación Terrorista"*, de José Vidal-Beneyto, El País (España), p. 6.
Pero no sólo lo relacionado con la Política se oculta (desapariciones, presos, golpes de Estado, tortura, etc.), sino también movimientos financieros internacionales que crean crisis tan severas como la de 1995 en México o la del 2001 en Argentina, e igualmente, cuestiones relacionadas con la asignación de contratos públicos a empresas privadas, o bien, de los procesos de privatización, etc., de manera que resulta mucho más densa la "barra negra", que se intuye pero que no se puede documentar, cuyo destape o alumbramiento mostraría la verdadera cara de las ramificaciones entre agentes públicos y privados dedicados a denostar la Política, la Administración Pública y la Empresa.

El acercamiento al mundo actual, está preñado de hechos que gracias a la insistencia e influencia de la prensa, se transparentaron al grado de volverse moneda corriente, colocando a la secrecía gubernamental en el ojo del huracán. Cuando la información de un suceso oscuro se ventila, generalmente ocasiona un daño moral, a veces tan grande, que puede afectar a varias generaciones. Sin embargo, es preferible llegar a la verdad siempre y cuando sea posible enmendar las causas de un trauma social. Precisa tener mucho cuidado en la indagación del pasado porque puede estar inspirada por la venganza y no por la justicia.[20]

Hay otra participación social menos evidente que la de los medios, pero al fin y al cabo eficaz, me refiero a la que se compenetra de la importancia de la política pública, define su papel en la misma, se hace corresponsable de su parte, asume sus riesgos y actúa, tanto a nivel individual como colectivo: piénsese solamente en el ejercicio de las garantías individuales, como el derecho y obligación de votar y ser votados; el derecho de ejercer la huelga; la libertad de reunión, de tránsito, etc.

En ello los partidos políticos juegan un rol fundamental, en tanto entidades de interés público e interlocutores entre la sociedad y el gobierno. Podríamos referirnos en los mismos términos al papel de los sindicatos. Recuérdese, por otra parte, cómo se han creado organismos no gubernamentales destinados a garantizar la transparencia; evalúese la colaboración de colegios de profesionales en la certificación del desempeño gubernamental; la colaboración de organizaciones vecinales en el cuidado del entorno urbano, entre muchas otras actividades en las que puede participar la sociedad, sistemática, consciente y ordenadamente.[21]

La ventaja de una política publica es su funcionalidad para vigilar, controlar y eficientar el aparato gubernamental en sus distintos ámbitos de actuación.

---

[20] Después de la Segunda Guerra Mundial, la Corte Internacional de Justicia, establecida en La Haya, Holanda, dependiente de la ONU, ha vigilado y procurado el respeto a los Derechos Humanos, a grado tal que estos asuntos han rebasado las fronteras nacionales y han dado lugar al establecimiento de otras instituciones cuya labor ha colocado en la mesa de discusión hasta qué punto inciden en la soberanía y si este concepto mantiene su vigencia. En América está la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyas resoluciones inciden en la mayor parte de los países del continente.
En México, a partir de la década de los 90, el tema de los Derechos Humanos se vuelve parte de la agenda nacional y culmina con la Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, a fines del 2002, el Senado de la República ratificó el Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno Mexicano para establecer una oficina en nuestro país. Como efecto espejo del fenómeno mundial, se crean también numerosas organizaciones pro derechos humanos muchas de ellas inspiradas más por ánimos de venganza que de justicia. La reciente creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado sigue visos semejantes.

[21] Dahl, Robert **Polyarchy**, Yale University Press, USA, 1971 (la conformación de distintos centros de poder distribuidos a lo largo y ancho de la estructura social, garantizan no sólo el flujo de la información y con ello la transparencia, sino el equilibrio indispensable entre las distintas fuerzas).

Si la transparencia en una sociedad ha de convertirse en política pública, entonces debe transitar por un camino largo, a veces espinoso, en ocasiones sinuoso, hasta el logro de este objetivo que además de lo señalado líneas arriba, tiene profundas raíces culturales entramadas con la educación familiar, escolar, la socialización de valores, elementos que complican notablemente la implantación de la transparencia, la cual no puede responder a una moda pasajera o atribuirse a la visión de un gobierno en lo particular, sino llegar a ser, reitero, una constante capaz de enfrentar los avatares de la resistencia a darle visibilidad al gobierno, sobre todo en aquellas áreas susceptibles de caer en la corrupción.

Por ende, la transparencia, para ser efectiva, debe sujetarse a un proceso de gestión.

3. La gestión pública de la transparencia.

El objetivo de la gestión pública consiste en transformar las demandas, necesidades y expectativas sociales en programas de gobierno con resultados específicos -contantes y sonantes- en distintas materias: de bienestar social, infraestructura física, salvaguarda de la Soberanía Nacional, seguridad pública respecto de las personas físicas y morales y sus bienes, entre muchas otras. Uno de los propósitos de la gestión pública es contribuir a establecer los equilibrios indispensables entre los distintos sectores sociales para garantizar la gobernabilidad democrática.[22]

Cuando se combina este concepto amplio de gestión pública con el de transparencia ya descrito, entonces se concluye que el objetivo consiste en clarificar el proceso gubernamental en todas sus variantes, con el fin de abrir la puerta a la sociedad para que participe en las transformaciones que le corresponden de acuerdo a sus circunstancias, aspiraciones y posibilidades.

El primer paso de la gestión pública de la transparencia se refiere a determinar las demandas, necesidades y expectativas reales, auténticas, motivadas por intereses legítimos, a las que debe darse respuestas idóneas y satisfactorias. De ahí que una demanda y/o necesidad se analiza y pondera, se jerarquiza y factibiliza de acuerdo a dos posibilidades y a dos condiciones: las posibilidades financieras y técnicas, y las condiciones socioeconómicas y políticas.

El segundo paso de la gestión pública de la transparencia, es establecer o restablecer, crear o inventar procesos con cuatro características:

- Abiertos;
- Sencillos;

[22] OSPINA BOZZI, Sonia M. (Gestión Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública). *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Vol. 2, enero-junio, 1993, pp. 39-41.

- Socializados, y
- Honestos.

Para ilustrar tales características, piénsese en el proceso administrativo que sostiene la materia electoral en México: credencial con fotografía, listado nominal con fotografía a la disposición de los partidos y de la opinión pública. Es un sistema tan simple de comprender, que resulta identificable y por ende accesible a todos los ciudadanos sin importar su condición socioeconómica. Es un sistema socializado a tal grado, que las casillas electorales se integran con funcionarios escogidos al azar, ciudadanos especialmente capacitados para cumplir su función. Desde luego las votaciones están a la vista de observadores nacionales y extranjeros. Las boletas se depositan en urnas transparentes que impiden cualquier tipo de falsificación o acto de deshonestidad, garantizando, precisamente, la transparencia. Si había un nudo en la confianza ciudadana acerca de los resultados electorales, éste se destrabó al aplicar, a lo largo de casi dos décadas, un proceso de gestión pública adecuado a las circunstancias y, por supuesto, transparente.[23]

Otro ejemplo relevante es el del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), organismo no gubernamental, autofinanciable, que desde 1994 aplica los exámenes de admisión a las instituciones educativas de nivel medio superior y superior en todo México.[24]

Estos tipos de comportamiento socio-gubernamental, muestra fehacientemente que es posible llegar a la transparencia. Y así, podrían citarse múltiples ejemplos que han venido cuajando en la cultura política administrativa contemporánea.

La gestión pública tiene dos detonadores: se plantea ante la Administración Pública por la población y/o se promueve por las propias autoridades. Sea cual fuere el origen, es responsabilidad del aparato público equilibrar los resultados a objeto de evitar que la balanza favorezca a algún sector sobre otro. Por lo tanto, tales resultados deben ser transparentes, mensurables, cuantificables y con valor socioeconómico agregado, esto es, que contribuyan a mejorar las condiciones de la población.[25]

---

[23] En este lapso se han promulgado la Ley Federal Electoral (1973); la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977); el Código Federal Electoral (1987) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990) el cual tuvo una importante reforma en 1996 (vigente).

[24] www.ceneval.edu.mx

[25] Por ejemplo, una gestión de agua potable – sea que la iniciativa provenga de la sociedad o del gobierno – para mejorar la salud, habría de incidir en la economía del lugar y la calidad de vida.

Específicamente, en cuanto a la gestión pública de la transparencia, ésta también puede ser iniciada por la sociedad o el gobierno. Lo importante es que sus efectos sean susceptibles de evaluarse cuantitativa y cualitativamente.[26]

El hecho de rendir cuentas en tiempo y forma, encierra el cumplimiento legal, pero el contenido de los informes, que deben ser suficientes, oportunos, veraces y verificables, otorga o niega a los gobernantes la credibilidad y la confianza, ingredientes de la gobernabilidad, uno de los fines de la transparencia.[27]

Por otro lado, tal y como se estipula en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, precisa organizar los documentos y archivos para ponerlos a disposición del público básicamente mediante sistemas electrónicos, de manera que es menester establecer un proceso de consulta e interacción que garantice la transparencia. Ello implica contar con la infraestructura física y tecnológica, tanto como de personal capacitado en las técnicas idóneas para lograrlo.[28]

En esta breve colaboración, evidentemente no se puede destrabar toda la urdimbre en que está inmersa la transparencia como tema conceptual, como política pública y como proceso de gestión a que debe someterse en torno al poder y desde el poder público, lo cual no obsta para proponer, a manera de conclusión, algunos ideas probablemente útiles para redondear lo tratado:

La transparencia es un medio del que se vale un sistema democrático abierto para mostrar sus procesos político-administrativos, y promover la participación social responsable en el quehacer gubernamental.

---

[26] Lo cuantitativo se ve y se palpa, por ejemplo, a través de la obra pública, de los docentes y alumnos en el sistema educativo nacional; de los médicos y enfermeras que atienden a un determinado número de pacientes en un año; de las viviendas construidas para los trabajadores, etc. Lo cualitativo se refiere justamente a la calidad de esa obra pública o de los servicios que presta el gobierno, la que garantiza a la población seguridad, progreso y condiciones de vida que permitan el desarrollo individual y colectivo.

[27] Vid Supra, nota No. 7.

[28] Entre los retos a corto plazo en materia de Transparencia está la instrumentación de la Ley. Ya se crearon los Comités de Información y las Unidades de Enlace en cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal y también se designaron los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Queda pendiente la emisión del Reglamento correspondiente a efecto de que se puedan seguir los lineamientos y criterios para la publicación o reserva de la información gubernamental (a este respecto la Ley considera como reservada, aquella, cuya difusión pueda comprometer la seguridad pública o nacional, la defensa nacional; la conducción de las relaciones internacionales; la estabilidad financiera, económica o monetaria; poner en riesgo la vida o seguridad de alguna persona; la que por disposición expresa de alguna Ley tenga el carácter de confidencial, entre otros) y a partir del mes de junio de 2003 recibir las solicitudes de parte de la ciudadanía. También queda pendiente la emisión de criterios de catalogación, clasificación y conservación de documentos, de parte del Instituto en coordinación con el Archivo General de la Nación, para que a partir del enero de 2005 quede completa la organización y funcionamiento de los archivos administrativos.

La transparencia, para ser efectiva, habrá de definirse y estructurarse como política pública (propósito, norma, programa, organización, prácticas y participación social).

La transparencia requiere de una gestión pública institucionalizada, pues de otra manera será imposible traducirla en los hechos (dar visibilidad al proceso gubernamental; valorar y priorizar demandas y necesidades; establecer e informar acerca de las posibilidades reales de solución; abrir, simplificar, socializar y garantizar la honestidad de la gestión; producir resultados cuantificables y confiables; desarrollar al máximo la utilización de las nuevas tecnologías para garantizar el flujo de información, y con ello, la transparencia).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, constituye una plataforma para desarrollar una nueva cultura político-administrativa, vinculando a la ética con la política. De no cumplirse, no sólo será letra muerta, sino que hará nugatorios los esfuerzos realizados en torno a la materia.

Adoptar un discurso sobre la transparencia que se niegue en los hechos, significa frustrar la posibilidad democrática de establecer la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para la gran mayoría de los asuntos que les competen. La simulación política es veneno para la transparencia.

Por último, no basta la voluntad, y mucho menos el voluntarismo, para lograr la transparencia. Después de todo, el mundo político y humano está pletórico de buenos deseos. Concretar las acciones es tarea de ciudadanos plenos junto a servidores públicos responsables, íntegros, conocedores y experimentados. También la improvisación puede ser la tumba de la transparencia. Lo importante no es mantener limpia la ventana, sino lo que se puede mirar a través de ella.

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD PÚBLICA

RAP 105, septiembre-diciembre de 2000

LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA[1]

Sergio García Ramírez

1. *INTRODUCCION*

El establecimiento de una jurisdicción penal internacional constituye un antiguo anhelo, vinculado inicialmente al propósito de combatir la impunidad, y luego al objetivo de procurar la más amplia tutela de los derechos humanos, habida cuenta de las graves violaciones perpetradas en guerras mundiales y regionales, e igualmente en conflictos armados de carácter interno. Este proyecto justiciero, que hoy cristaliza en la Corte Penal Internacional dispuesta por el Estatuto (Convención) de Roma, de 1998, tiene antecedentes mediatos e inmediatos en el siglo XX. Entre los primeros figuran el proyecto de juzgamiento de quienes cometieron crímenes muy graves en la Primera Guerra Mundial -específicamente, el exkáiser Guillermo, cuyo juicio se previó en el Tratado de Versalles-, y los procesos de responsables de conductas ilícitas de suma gravedad en la circunstancia de la Segunda Guerra Mundial (Tribunales de Nüremberg y Tokio); y entre los segundos cuentan los tribunales penales instituidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para conocer de crímenes realizados en el territorio de la antigua Yugoslavia y en Ruanda.

La Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Roma, en 1998, expidió el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que ahora (año 2001) se encuentra en proceso de ratificación. Entrará en vigor cuando cuente con sesenta ratificaciones. México, que se abstuvo de votar en Roma, suscribió finalmente el Convenio, ad referendum, el 7 de septiembre de 2000. La delegación mexicana que asistió a la Conferencia de Roma y quienes han estudiado posteriormente este instrumento internacional coinciden en señalar que la ratificación de éste implica la reforma de la Constitución General de la República, sea a través de cambios en un buen número de preceptos -disposiciones que contienen garantías individuales o normas incluidas en la parte orgánica de nuestra ley fundamental- o por medio de una sola reforma de amplio alcance -como la que introdujo Francia, con el mismo propósito, en su propia Constitución-, que "legitime constitucionalmente" la incorporación de nuestro país en la nueva jurisdicción penal internacional.

---

[1] En este trabajo se reproduce, en sus aspectos fundamentales, la exposición del autor en el ciclo de conferencias para defensores y asesores del Instituto Federal de la Defensoría Pública, Palacio de Justicia, México, D.F., 3 de julio de 2001.

En este trabajo examinaré algunos puntos centrales del régimen que instituye la Convención mencionada, con particular énfasis en los aspectos que traen consigo problemas de diverso orden a la luz de la legislación mexicana, sea constitucional, sea penal secundaria. Conviene advertir que la Corte Penal Internacional (CPI) ejerce una jurisdicción subsidiaria o complementaria de la nacional, esto es, sólo actúa cuando no lo hace -adecuadamente- la justicia doméstica, a diferencia de los tribunales para la exYugoslavia y Ruanda, que excluyen el conocimiento por parte de la justicia nacional. Este carácter complementario de la jurisdicción internacional constituye uno de los rasgos de mayor relevancia para nuestro tema.

2. *COMPETENCIA RATIONE PERSONAE*

La jurisdicción de la Corte, con todas sus consecuencias, se extiende sobre personas humanas: individuos mayores de 18 años (artículo 26). Este es uno de los datos centrales de la justicia penal internacional, que no ha debido atravesar el largo recorrido histórico cumplido por la justicia penal nacional, que alguna vez se ejerció sobre objetos, seres inanimados, efigies, restos humanos. Ahora bien, una fuerte corriente propugna la consideración penal del Estado, ya no a título de responsable de la conducta de sus agentes -u otras personas que actúan con su complacencia o patrocinio- por violación de derechos humanos, lo cual nutre la competencia personal y material de las cortes de esta especialidad, sino también en calidad de responsable por los delitos cometidos.

Existe un proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados, de 1980, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas. Ese documento contempla ilícitos de dos categorías -conceptos que han incorporado, de tiempo atrás, varios códigos penales, entre los que no figura el mexicano-, a saber: crímenes y delitos. El artículo 19 del proyecto considera crimen internacional al "hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto". A su turno, los delitos son infracciones menos graves que los crímenes.

3. *COMPETENCIA RATIONE TEMPORE*

Este rubro se refiere a los hechos de los que conocerá la Corte en función del momento en que fueron realizados. El artículo 11 estatuye la capacidad de conocer sobre crímenes cometidos después de que ha entrado en vigor la Convención. No existe, pues, retroactividad para el ejercicio de la jurisdicción internacional, obviamente sin perjuicio de que la justicia nacional sancione las conductas punibles bajo su propia legislación. Si el Estado se constituye en parte después de que ha entrado en vigor el Estatuto, es decir, si no figura entre los Estados que suscriben y ratifican esta Convención dentro del grupo de los sesenta necesarios para el inicio de su vigencia (artículo 126), como pudiera ser el caso de México, la Corte Penal Internacional ejercerá su jurisdicción por lo que atañe a crímenes cometidos: a) después de la vigencia general del Estatuto con respecto a

ese Estado, o bien, b) antes de dicha vigencia general, si el Estado aceptó la aplicación del Estatuto con respecto a determinados casos.

Desde luego, sobre este punto se puede proyectar la clasificación de los delitos en función del momento ejecutivo, esto es, del momento en que se consuma el delito. No hay problema en cuanto a los delitos instantáneos; puede haberlo en lo que concierne a los continuados y a los continuos o permanentes. Si la consumación de éstos, realizada en la época en que el Estado no era parte o no había aceptado la jurisdicción casuística de la Corte, prosigue cuando ya se ha presentado alguna de estas hipótesis, la Corte podrá conocer del asunto. En el caso de los continuados -que son, en rigor, varios delitos-, la Corte conocerá solamente de los hechos que en si mismos sean constitutivos de delito, realizados después de la vigencia general o especial del Estatuto con respecto al Estado parte o al Estado que admite la aplicación específica de aquél, respectivamente.

4. *COMPETENCIA RATIONE MATERIAE*

A) *Consideración general*

La competencia material de la CPI se integra con cuatro conceptos actuales y uno futuro, anunciado y acaso cercano. Aquéllos son: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra (los tres, artículos 5 y siguientes) y delitos contra la administración de justicia cometidos con motivo del enjuiciamiento penal internacional (artículo 70). Integran el ámbito de competencia material inmediata. No podemos hablar en todos estos casos de delitos, propiamente, sino de familias delictivas o categorías criminales; cada una puede ser analizada en numerosas figuras -otros tantos tipos-, tomando en cuenta para ello las nutridas referencias específicas a sujeto pasivo, medios de comisión, daño causado, peligro corrido, etcétera.

Los delitos mencionados por el artículo 5 y analizados en los artículos 6 a 8 -sucesivamente, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra- se hallan en el ámbito del *jus cogens,* es decir, esas normas incorporan obligaciones a las que ningún Estado puede sustraerse, bajo los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, como ha subrayado el profesor CherifF Bassiouni. Habrá quien sostenga que el *jus cogens* es un espacio del Derecho natural, de validez incondicionada, universal y constante, o quien asegure que se trata de la codificación pactada por la comunidad internacional, obligatoria en los términos de la proclamación que se haga y la obligación -inderogable- que se adquiera, a la que no podrían sustraerse luego los miembros de esa comunidad. Sea lo que fuere, la formulación de estos delitos traduce las más firmes y arraigadas convicciones de la humanidad, producto de una cultura y unos principios ampliamente compartidos. Las diferencias en cuanto a la naturaleza del *jus cogens* no suprimen esas características, que son suficientes para justificar la consagración de tipos y penas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Conviene mencionar en este punto que algunos analistas mexicanos de las descripciones penales incorporadas en el Estatuto han expresado atendibles opiniones críticas. Se ha

hecho notar, con énfasis, que la formulación de tipos es, en general, muy defectuosa. No satisface el principio de legalidad estricta en materia penal que establece el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, una legalidad que no sólo mira hacia la sentencia (dado que se prohibe "imponer" penas que no estén decretadas "por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate"), sino también hacia la ley penal misma, cuyas fórmulas deben ser cuidadosas y rigurosas. Sobre este punto hay una generalizada corriente doctrinal.

En este juicio inquietante se ha invocado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expuesto como sigue: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTIA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República" (Novena Epoca, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. I, mayo de 1995, Tesis: P. IX/95, p. 82).

También se ha dicho que en la mayoría de los casos previstos en la Convención se trata de tipos complementados, pero a menudo se carece de los tipos básicos indispensables para la elaboración de aquéllos. Se manifiesta, además, que la frecuente exigencia de elementos subjetivos en los tipos penales trae consigo un amplio espacio para que la discrecionalidad del juzgador. Por último, se advierte que la descripción típica es prolija, a la manera anglosajona -una forma exuberante, casi "angustiosa", que pugna por agotar todas las posibilidades de la realidad-, que incorpora especificaciones innecesarias acerca de extremos concernientes a las formas de autoría y participación, tentativa punible, circunstancias de modo, resultado típico, etcétera, que bien podrían excluirse de los tipos y remitirse a otras partes del ordenamiento o concentrarse en giros menos casuísticos. Líneas arriba me referí a este mismo asunto al examinar el régimen del Estatuto por lo que toca a responsabilidad penal individual (artículo 25).

Adelante mencionaré en qué casos recoge la ley penal mexicana -el Código Penal Federal (en lo sucesivo, Cpf.), al que me atendré en esta exposición, u otro ordenamiento interno- los crímenes previstos en la Convención de Roma. Es pertinente señalar desde luego que el texto original del Código Penal, expedido en 1931, integró el Título Tercero del Libro Segundo con los "Delitos contra el Derecho internacional". Bajo este rubro genérico quedaron varios capítulos, a saber: I, "Piratería" (artículos 146 y 147); II, "Violación de inmunidad y

de neutralidad" (artículo 148), y III, "Violaciones de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes, heridos u hospitales" (artículo 149). Hoy día, al cabo de una reforma introducida en 1970, el sistema es diferente. El Título Segundo de aquel Libro corresponde todavía a "Delitos contra el Derecho internacional", que son, bajo el mismo ordenamiento: "Piratería" (capítulo I, artículos 146 y 147) y "Violación de inmunidad y de neutralidad" (capítulo II, artículo 148). En seguida aparece el Título Tercero, con el rubro agregado de "Delitos contra la humanidad", y en ese marco se ubican las "Violaciones de los deberes de humanidad" (capítulo I, artículo 149) y el "Genocidio" (capítulo II, artículo 149 bis). Evidentemente la clasificación es defectuosa -como ocurre en distintos puntos del código- , pues los delitos no se agrupan en función del bien jurídico vulnerado: en el primer caso se alude al orden jurídico afectado, el Derecho internacional, y en el segundo, al sujeto pasivo de la infracción, la humanidad.

Corresponde mencionar ahora el problema que surge por las diferencias que median entre la legislación nacional y el Derecho internacional -éste más desarrollado que aquél, bajo el Estatuto de la Corte, en lo que respecta a la descripción de comportamientos punibles en la materia que ahora nos ocupa- cuando la conducta incriminable se halla prevista en el Estatuto, pero no en el Código Penal mexicano o en leyes penales especiales. El tribunal mexicano, órgano de jurisdicción original y preferente conforme al principio de subsidiariedad o complementaeriedad, ¿podría juzgar al delincuente, o tendría que abstenerse de hacerlo -en virtud de no existir tipo penal en la ley interna- y dejar que el juicio se haga por la CPI? Obviamente, esta cuestión no se contrae a los tribunales, sino se plantea desde la investigación y persecución mismas de los hechos, a cargo del Ministerio Público nacional, que debe acreditar el cuerpo del delito -elementos contenidos en la descripción legal de la conducta punible- como condición para ejercitar la acción penal. Desde luego, este planteamiento supone que México ha ratificado la Convención de Roma o ha aceptado la jurisdicción de la Corte en un asunto determinado.

En condiciones ordinarias, se diría que la falta de tipificación de cierta conducta paraliza cualquier actuación persecutoria del Estado, por imperio de la regla *nullum crimen sine lege*. Esto no sucede en el presente caso, porque resultaría aplicable el artículo 6 del Código Penal Federal, en sus dos vertientes: a) el primer párrafo de ese precepto señala que "cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o *en un tratado internacional de observancia obligatoria en México,* se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo".

La recepción de los tratados en ese párrafo -una recepción que no se previó en el texto original del Código Penal Federal- fue producto de la reforma penal del 29 de diciembre de 1984, publicada el 14 de enero de 1985. Esa disposición se sustenta en el artículo 133 constitucional, que acoge los tratados internacionales como parte de la ley suprema de la Unión. Por ende, el juzgador mexicano podría -mejor aún, debería- aplicar

directamente el Estatuto de la CPI, en lo que respecta a los tipos considerados y a las penas previstas en éste. De tal suerte, se mantendría firme el principio de juzgamiento sólo subsidiario o complementario -pero no primordial- por parte de la jurisdicción penal internacional; y b) el segundo párrafo especifica que "cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general", y en tal virtud el posible concurso de normas nacionales e internacionales, se resolvería a favor de la que revista ese carácter de especialidad, que probablemente sería la internacional.

Ahora bien, lo que aquí se manifiesta corresponde a delitos sujetos a la jurisdicción mexicana ordinaria; la especial debe analizarse en sus propios términos tanto en lo que toca a tipos y penas como en lo que concierne a sujetos, porque aquélla no podría adquirir, por obra del Estatuto, una competencia material y personal de la que carece y acerca de la cual no existe solución alguna en la propia Convención de Roma.

Hay cuestión cuando la norma internacional aplicable inmediatamente por el juez mexicano agrava la situación del procesado. En esta circunstancia, el juzgador nacional se vería en el caso de aplicar la disposición interna más benévola, si la conducta punible ocurrió antes de que el Estatuto -con sus fórmulas típicas y punitivas- adquiriese vigencia en México. Si ocurrió después, deberá aplicar la disposición más severa de la Convención de Roma. No se plantearía el tema de la irretroactividad desfavorable: el Estatuto, que entró en vigor -esa es la hipótesis que aquí se supone- antes de los hechos punibles, es *lex posterior* y por ello se halla a cubierto de objeciones vinculadas a la retroactividad de una norma penal tipificadora que proscribe terminantemente el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

B) *Crímenes*
a) *Genocidio*

El genocidio es la conducta delictiva más grave y característica del nuevo Derecho penal internacional. El 11 de diciembre de 1946, poco después de concluida la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró que el genocidio constituye un crimen bajo el Derecho internacional. El 9 de diciembre de 1948 se suscribió en Nueva York el Convenio sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, cuyo artículo 2 describe este crimen. Por su parte, el artículo 6 del Estatuto de la CPI recoge literalmente el texto de dicho convenio.

A los supuestos de genocidio captados específica y limitativamente en el artículo 6 del Estatuto, es preciso agregar la hipótesis que se desprende de las reglas de responsabilidad del artículo 25. 3, e), que sancionan, "respecto del crimen de genocidio, (a quien) haga una instigación directa y pública a que se cometa".

Por otra parte, el delito de genocidio considera un elemento subjetivo común proyectado sobre todos los actos incriminados: que éstos se realicen "con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal" (artículo 6).

El artículo 149 bis del Código Penal Federal, agregado por decreto del 27 de julio de 1970, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de los mismos mes y año, incrimina el genocidio. Sin embargo, no lo hace exactamente en los términos del convenio de 1948, y por lo mismo difiere del Estatuto de la CPI. Analiza separadamente diversas hipótesis, que sanciona con penas diferentes. El delito se agrava en caso de que los agentes sean servidores públicos. Convendrá revisar la versión mexicana del genocidio para evitar problemas y dudas derivados de la diversidad de fórmulas en Derecho internacional y Derecho nacional. La identidad de normas contribuirá a evitar cuestiones derivadas de los principios de persecución compartida y subsidiariedad.

b) *Crímenes de lesa humanidad*

El artículo 7 del Estatuto se refiere a los crímenes contra la humanidad. Esto se halla en la línea de la Carta de Nüremberg, el artículo 5 del Estatuto del Tribunal para la exYugoslavia y el artículo 3 del correspondiente a Ruanda. En esta parte, la Convención de Roma incluye extremos tales como asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, privaciones ilícitas de libertad, tortura, diversos ataques sexuales, persecuciones de grupos o colectividades, desaparición forzada, *apartheid* y "otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física"(artículo 7.1, diversos incisos).

No basta, sin embargo, con la simple realización de esos actos, que pudieran cometerse de manera aislada y sin conexión con cierto propósito o determinado programa. Dice el Estatuto que aquéllos constituyen crímenes de lesa humanidad "cuando se cometa(n) como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque" (artículo 7.1). Se requiere, en consecuencia, un dato objetivo: la integración del acto en el marco del ataque generalizado o sistemático, y uno objetivo: el conocimiento que tenga el actor acerca de la existencia y naturaleza del ataque. La acción ocurre, consecuentemente, en el contexto de una política. De ahí que Cheriff Bassiouni explique: "El elemento político es el elemento jurisdiccional que convierte en crímenes internacionales unos crímenes que de otro modo serían unos crímenes internos".

En este ámbito, el parrafo 2 del artículo 7 del Estatuto ofrece definiciones sobre varias de las hipótesis -pero no todas- que enuncia el párrafo 1. Tómese en cuenta que existen tratados internacionales u otros instrumentos que describen algunas de estas conductas; así, a propósito de la esclavitud (artículo 7.1, c), Convenio sobre la represión de la esclavitud, del 25 de septiembre de 1926, Protocolo de enmienda del Convenio sobre represión de la esclavitud, del 7 de diciembre de 1953, y Convenio complementario al

Convenio sobre represión de la esclavitud, del 7 de septiembre de 1956; en lo que respecta a tortura (artículo 7.1, f), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, del 10 de diciembre de 1984 (además de los convenios europeo y americano); en lo que atañe a desaparición forzada (artículo 7.1, i), Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 47/133, del 18 de diciembre de 1992 (además de la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, del 9 de junio de 1994); y en lo que toca al *apartheid*, Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid*, del 30 de noviembre de 1973.

En ciertos casos, las caracterizaciones sobre crímenes de lesa humanidad coinciden con las correspondientes a supuestos de genocidio, lo cual suscita el tema de la absorción, o bien, el concurso, que no examinaré ahora. Tal sucede, por ejemplo, con la descripción del exterminio, que comprende "la imposición intencional de condiciones de vida, la privación del acceso a alimentos o medicinas entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población" (artículo 7.2, b). También ofrece aspectos interesantes el deslinde -y el posible concurso- entre ciertos extremos del genocidio y algunos del *apartheid*.

Entre los principios penales que el Estatuto acoge expresamente figura la legalidad. Esta rechaza la integración analógica y supone un rigor que no siempre conserva el Estatuto, como se ve en hipótesis específicas de los crímenes de lesa humanidad. En efecto, el artículo 7.1 sanciona "la violación, esclavitud sexual, embarazo forzado, esterilización forzada u *otros abusos sexuales de gravedad comparable* (inciso g); igualmente, en la fórmula genérica del inciso k) prevé el castigo de "*otros actos inhumanos de carácter similar* (a los establecidos en los diversos incisos del párrafo 1) *que causen intencionalmente grandes sufrimientos*".

En lo que respecta a la legislación mexicana, el Cpf. incluye, como antes se dijo, un capítulo sobre delitos de lesa humanidad, cuyo contenido es sumamente reducido. Empero, difícilmente se podrían recoger todas las hipótesis que ofrece el Derecho internacional en un solo capítulo del Código local, tomando en cuenta la diversidad de aquéllas en lo que respecta a bienes jurídicos protegidos. Otros ordenamientos recogen supuestos que coinciden, en mayor o menor medida, con los previstos en el Estatuto, como el Código penal, en materia de homicidio (pero el Estatuto se refiere al asesinato) y violación sexual; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (cuyo artículo 3 asocia el acto del maltrato con la finalidad que persigue el agente: inquisitiva, intimidatoria o punitiva) y Ley General de Salud (que considera alguna variedad del embarazo forzado recogido por el Estatuto en el artículo 7.1 con caracterización en el párrafo 2.f). En fin, no hay duda sobre la utilidad de ajustar la ley mexicana bajo las disposiciones de la Convención de Roma. Una parte de esta tarea se podría cumplir a través de la calificación de los delitos cometidos, con la misma nota que propone el Estatuto: los actos ocurren en el marco de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil. Empero, este problema no es mayor:

el Ministerio Público y los tribunales mexicanos deben observar las disposiciones del Estatuto.

c) *Crímenes de guerra*

En este rubro, la Convención de Roma acoge los principios y normas de los Convenios de Ginebra, de 1949, y sus Protocolos I y II, de 1977. Este es el ámbito del Derecho humanitario, otra de las expresiones modernas del orden jurídico internacional concerniente a la tutela de los individuos, junto con el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional de los desplazados y refugiados.

Dado que los crímenes a los que ahora me referiré se realizan en el marco de conflictos que muestra diversas características, es útil recoger la opinión de observadores que han examinado estos hechos en una parte de su versión contemporánea. Los conflictos que últimamente han proliferado son de carácter interno, en su mayoría, lo cual plantea problemas a una organización -Naciones Unidas- concebida para resolver disputas entre Estados, como lo manifestó la Secretaria de Relaciones de México, Rosario Green, en intervención ante la Asamblea General de esa organización, el 23 de septiembre de 1999. Los conflictos internos a los que se alude son caracterizados bajo un concepto que ha evolucionado: "amenazas para la paz y la seguridad internacionales". Además, es importante subrayar la nueva presencia de los civiles en conflictos armados; aquéllos se han convertido en el principal objetivo de las operaciones militares. Por último, es preciso advertir que la acción humanitaria, desplegada conforme a su verdadero carácter, busca atender las consecuencias de los conflictos, no sus causas, como lo hizo notar el Vicepresidente del Comité Internacional de la Cruz Roja en el IX Seminario sobre Derecho internacional humanitario para Diplomáticos acreditados en Ginebra, el 8 de marzo del 2000.

En este punto, el Estatuto enuncia varias categorías de actos, que luego se analizan detalladamente. Dichas categorías corresponden, a su vez, a dos grandes vertientes: actos en contiendas de carácter internacional y actos en contiendas internas. El conjunto se presenta como sigue: A) "Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949" (artículo 8.2. a): B) "Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del Derecho internacional" (artículo 8.2. b); C) En conflictos armados no internacionales, "las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949" en relación con varios actos registrados por el mismo precepto, "cometidos contra personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y los que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, lesiones, detención o por cualquier otra causa" (artículo 8.2, c); y D) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables a los conflictos armados que no sean de índole internacional" (artículo 8.2, e).

Es interesante observar el alcance que puede tener la expresión "graves" que utiliza el artículo 8 en todas las categorías que acabamos de mencionar. Esto propone interrogantes. ¿Son punibles todas las conductas enunciadas, que se integran en la lista -me refiero a los extensos catálogos que suministra cada inciso del párrafo 2- precisamente por su gravedad? Efectivamente, en la gran mayoría de los casos esas conductas son graves por sí mismas. O bien, ¿son punibles sólo aquellas conductas que corresponden a las descripciones de la lista y que en la especie sean consideradas graves por la Corte? Tiene sentido la cuestión si se observa que al lado de aquella mayoría de actos graves en cualquier caso (asesinato, violación, tortura, etcétera), hay otros en que la conducta descrita genéricamente puede revestir diversa gravedad; así, por ejemplo, ataques contra objetos civiles, ataques contra monumentos. Por otro lado, conviene tener en cuenta la solución que derivaría de la no admisibilidad de casos cuando el asunto no revista gravedad (artículo 17.1, d). Esta exclusión tiene alcance genérico: no se restringe a los crímenes de guerra.

En torno a este mismo punto, no sobra observar la expresión equívoca del artículo 8.1 de la Convención -precepto que reitera la competencia de la Corte sobre crímenes de guerra-, que bajo cierta interpretación podría sugerir un límite a la persecución internacional de estos delitos, no obstante la extrema gravedad de la gran mayoría de las hipótesis punibles. Se dice, en efecto: "La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra *en particular* cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes". A *contrario sensu*, ¿no será punible el hecho, bajo la jurisdicción de la CPI, cuando no exista esa inserción?

Es pertinente poner de relieve la aplicabilidad del Estatuto a los "conflictos armados que no son de índole internacional", esto es, "a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos" (artículo 8.2, f, caracterización que el Estatuto no dirige a los actos violatorios del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, sino a los "otros actos graves" que también sanciona la Convención de Roma). Aquella definición -advierten los analistas de la materia- no proviene del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, sino de la decisión adoptada por la sala de apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia en el caso Tadic, primer asunto del que tuvo conocimiento.

El artículo 1 (acerca del ámbito de aplicación material) del Protocolo II adicional (relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional) a los Convenios de Ginebra, dispone que éste se aplique a los conflictos no contemplados por el Protocolo I (acerca de conflictos armados internacionales) "y que se desarrollan en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo".

Esta aplicabilidad cesa en determinados casos. Efectivamente: a) no abarca "situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar", en relación con las infracciones al artículo 3 común y con los "otros actos graves" en conflictos internos (artículo 8.2, d y f); b) por otra parte, "nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y d) afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo" (artículo 7.3). Llama la atención que esta última precisión se relacione solamente con las normas vinculadas a la violación del artículo 3 común -precisamente el párrafo 2, incisos c) y d)-, no así con las vinculadas con "otros actos graves" -a los que se refiere el mismo párrafo 2, pero en los incisos e) y f)-.

La delegación mexicana que concurrió a la conferencia de Roma propugnó la inclusión del uso de armas de destrucción masiva (químicas, bacteriológicas y nucleares) entre los crímenes de guerra. Extraña que se hable de veneno y armas envenenadas (artículo 8.2, b, xvii, que se limita a mencionar, literalmente "veneno o armas envenenadas", sin referencia a la conducta que se relaciona con aquella sustancia o estos medios), que corresponden a formas primitivas de combate, y no a las armas nucleares, que son la gran amenaza -o más que amenaza- en nuestro tiempo.

En cierto modo pudiera incorporarse ese género de armas en el supuesto -que es crimen de guerra- de lanzamiento de ataques que causen pérdidas excesivas o daños extensos, duraderos y graves (artículo 8.2, b, iv), lo cual podría abarcar el caso de las armas nucleares. Empero, esta posibilidad se neutraliza cuando la Convención incrimina, en el mismo artículo 8. 2, aunque en un inciso diferente (b, xx), el empleo de "armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del derecho humanitario internacional de los conflictos armados, a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o métodos de guerra, sean objeto de prohibición completa y estén incluidos en un anexo del presente Estatuto en virtud de una enmienda aprobada de conformidad con las disposiciones" relativas a las reformas al Estatuto. Es preciso, pues, que exista ese anexo para que el uso de ciertas armas -las nucleares, por ejemplo- sea considerado como crimen de guerra. Una vez más se han puesto a salvo los actos de potencias que disponen de armas nucleares, que ciertamente no son muchas.

Algunos analistas de esta materia han sostenido que la proscripción e incriminación del uso de armas nucleares hallaba sustento en la resolución 1653 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que declaró ilegales las armas de esa naturaleza, así como en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, del 8 de julio de 1996, cuando ésta sostiene que "la amenaza o el uso de armas nucleares sería en general contrario a las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados, y en particular, a los principios y normas del derecho humanitario". Empero, la opinión consultiva no desecha, radical y absolutamente, el empleo de aquellas armas; deja a la vista la

posibilidad de utilizarlas en casos de autodefensa extrema, cuando se halle en riesgo la supervivencia misma de un Estado.

En el caso de los crímenes de guerra rige una salvedad excepcional -y ciertamente insatisfactoria- al sistema general de vigencia y aplicación del Estatuto. Cualquier Estado, al hacerse parte en éste (no en otro momento) "podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 (crímenes de guerra) cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio" (artículo 124).

Causa profunda extrañeza, por lo menos, semejante excepción al marco jurídico que pretende instituir y afianzar la Convención de Roma. No existe salvedad igual en lo que toca al genocidio y a los crímenes de lesa humanidad, ni debiera existir en el caso de los crímenes de guerra. ¿Qué razón jurídica o ética habría -no indago sobre las razones políticas- para excluir de la aplicación del Derecho penal internacional a los criminales de guerra, olvidando que en el origen de la justicia penal internacional se halla, precisamente, el clamor contra este género de ilícitos? Difícilmente se podría diferir de quienes señalan que esta disposición ha buscado poner a salvo a potenciales -o actuales- delincuentes que pueden disponer de la fuerza militar para incurrir en crímenes de aquella naturaleza.

El desgano con el que seguramente se aprobó la inquietante salvedad, se proyecta sobre otros extremos del artículo 124. Por partida doble se alienta la rectificación. Así, se dice que "la declaración formulada de conformidad con el presente artículo podrá ser retirada en cualquier momento"; y se añade que lo dispuesto en tal precepto "será reconsiderado en la Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo 1 del artículo 123", que ordena al Secretario General de las Naciones Unidas convocar dicha conferencia siete años después de que entre el vigor la Convención de Roma, para examinar posibles enmiendas a ésta. Esta será, conforme al artículo 123, la primera conferencia de ese género; podrá haber otras, sin intervalos prefijados, con posterioridad a aquélla.

La situación de la ley penal mexicana es particularmente deficiente en este campo. Hay supuestos aislados; así, en el Código Penal, hipótesis que se sancionan con penas leves, como violaciones de los deberes de humanidad en los prisioneros y rehenes de guerra, en los heridos o en los hospitales de sangre (artículo 149, correspondiente a "Delitos contra la humanidad"); y en la Ley General de Salud, práctica ilícita de experimentos médicos o científicos, mencionada por el artículo 8.2, b), x, del Estatuto, y que encuadra en el artículo 465 de aquel ordenamiento mexicano.

Algunos comentaristas del Estatuto de la CPI en su relación con la ley penal mexicana, sostienen que es preciso complementar aquélla con las disposiciones del Estatuto, considerando asimismo las estipulaciones sancionadoras de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que traen obligaciones legislativas -no atendidas- y jurisdiccionales

para nuestro país, como son: artículos 49 y 50 del Convenio (I) para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 50 y 51 del Convenio (II) para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 129 y 130 del Convenio (III) relativo al trato de los prisioneros de guerra, y 146 y 147 del Convenio (IV) relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra.

He sostenido esta misma posición en trabajos anteriores sobre la jurisdicción penal internacional y la legislación mexicana. Sin embargo, considero que no es absolutamente necesario hacer la adecuación que se menciona para que los tribunales mexicanos puedan conocer de estos delitos y sancionar a los responsables, y de esta suerte afianzar el principio de subsidiariedad de la CPI a favor de la justicia mexicana, so pena de que aquellos ilícitos queden siempre sujetos sólo a la jurisdicción internacional y nunca a la mexicana, por la deficiencia de nuestra ley nacional a este respecto. En efecto, como dije líneas arriba, la Convención de Roma -una vez ratificada por México- formaría parte de la ley suprema de la Unión, y por ello sería posible -e inclusive necesario- aplicarla directamente en nuestro país por parte de la jurisdicción mexicana que corresponda en virtud del sujeto que cometa el crimen: la militar o la ordinaria. En lo que toca al sistema ordinario, cualquier duda se resuelve en los términos del artículo 6 del Código Penal federal, que hace aplicable el tratado internacional de observancia obligatoria en México, cuando éste contenga el tipo del delito que venga al caso. El mismo precepto recoge el principio de especialidad para solucionar el conflicto de normas; en la especie, muy probablemente la norma internacional tendría carácter especial, y la nacional, carácter general.

d) *Delitos contra la administración de justicia*

Estos ilícitos forman parte de la actual competencia material de la Corte, es decir, son delitos de los que ésta conocerá, sin más, una vez que entre en vigor la Convención de Roma y lleguen los primeros asuntos a la CPI. Los tipos se encuentran en el artículo 70.1. Corresponde distinguir aquí entre delitos cometidos en el Estado parte que presta colaboración persecutoria al sistema judicial penal internacional y delitos perpetrados ante la Corte misma.

Por lo que toca a los ilícitos mencionados en primer término, el propósito de la Convención de Roma parece ser que la persecución quede a cargo del Estado colaborador, aplicando normas nacionales consecuentes con el Estatuto, cuando el delito se realice en el territorio de éste o por uno de sus nacionales. Así, el artículo 70.4 a) previene: "Todo Estado Parte hará extensivas sus leyes penales que castiguen los delitos contra la integridad de su propio procedimiento de investigación o enjuiciamiento a los delitos contra la administración de justicia a que se hace referencia en el (artículo 70) y sean cometidos en su territorio o por uno de sus nacionales". No considero que esta referencia a una adecuación de la ley nacional a la ley internacional sea obstáculo para que un Estado

aplique la segunda, si la conducta es penalmente típica en los términos de ésta, cuando la primera no se haya adecuado a la regla internacional o no sea suficiente para reaccionar frente a la conducta ilícita. La previsión que mira hacia el futuro, en la forma en que lo hace el citado párrafo del Estatuto, no cancela por fuerza la aplicación de éste en el presente.

En lo que atañe a los delitos contra la administración de justicia perpetrados ante la Corte misma, es ésta quien deberá juzgarlos. No hay regla de remisión al respecto.

e) *Agresión*

El conocimiento, por parte de la CPI, del crimen de agresión -uno de los grandes temas del Derecho internacional contemporáneo- queda expresamente previsto por el Estatuto, que así muestra una determinación política. Empero, al mismo tiempo queda de manifiesto la extrema dificultad de recoger el tema en una fórmula ampliamente aceptada y, sobre todo, de sujetar a la jurisdicción penal internacional a los responsables de estos ilícitos. Por ende, el Estatuto se limita a mencionar que el crimen de agresión y las condiciones para el desempeño jurisdiccional de la CPI en este caso se sujetarán a futuras precisiones a través del procedimiento aplicable a las enmiendas (artículo 121) y la revisión del Estatuto (artículo 123). La disposición que al efecto se adopte -dice el Estatuto- "será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas" (artículo 5.2).

Desde luego, el sistema internacional no carece de referencias sobre esta materia. En la resolución 3314 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General adoptó una definición de la agresión, previo informe del comité especial sobre este asunto. Se indicó que "la agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" (artículo 1). Esa declaración menciona diversas hipótesis actuales: invasión, ataque, ocupación, bombardeo, bloqueo, etcétera (artículo 3), y alude a supuestos potenciales: los que determine el Consejo de Seguridad, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

5. *ELEMENTOS DEL CRIMEN*

Uno de los conceptos más interesantes y controvertidos de la Convención de Roma es el realtivo a los elementos del crimen. La propuesta de incluir una cláusula sobre elementos del crimen, hecha al cabo de la Conferencia de Roma, influyó también en la abstención de la delegación mexicana al momento de emitir voto en torno a la Convención. No parecía posible asumir la obligación de reconocer como delictuosas ciertas conductas, que sólo llegarían a serlo mediante la combinación de dos descripciones: la ya conocida, que constaba en el Estatuto, y la que se hallaba pendiente a título de elemento del crimen.

El artículo 8 del Estatuto, que ostenta el mismo epígrafe de este apartado, señala que "los elementos del crimen, que ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6, 7 y 8 del presente Estatuto, serán aprobados por una mayoría de dos tercios de la Asamblea de los Estados Partes" (párrafo 1). Tanto los elementos como sus enmiendas "serán compatibles con lo dispuesto en el presente Estatuto" (artículo 3). Esos elementos, que forman parte del Derecho aplicable por la Corte, se hallan vinculados directa y exclusivamente con los preceptos que describen las conductas punibles, es decir, con los tipos penales. Deben analizarse, por lo tanto, en su conexión con la descripción típica de los crímenes sujetos a la jurisdicción de la CPI.

Existe una alternativa lógica para el entendimiento de la expresión "elementos del crimen" por parte del Estatuto de la CPI: a) es sinónimo de elementos del tipo penal, lo cual implica que las descripciones del Estatuto no agotan los tipos, que serán precisados o integrados por disposiciones futuras, los llamados elementos. No es fácil sostener esta versión, porque en tal caso los tipos aparecerían formulados por disposiciones de dos planos normativos: la Convención de Roma, que es la *lege* para los efectos del apotegma *nullum crimen sine lege*, que consagra el propio Estatuto, y los elementos, formulados bajo un procedimiento que no cumple las condiciones requeridas para un tratado internacional; y b) se trata de consideraciones relativas a la interpretación de los tipos, sin modificarlos y para favorecer su correcta aplicación. Este es el criterio del profesor Cheriff Bassiouni cuando sostiene que los citados elementos "no suponen una enmienda del Estatuto ni complementan la definición de los crímenes actualmente contenida en los artículos 6, 7 y 8. Son meramente elementos de carácter indicativo para la Corte, relativos a aquello que será preciso probar respecto de los crímenes".

La definición de los elementos del crimen conforme al citado Estatuto de 1998 ha sido tema de la Comisión Preparatoria, que celebró varias sesiones a partir de 1999. En la quinta sesión (12 a 30 de junio del 2000) adoptó los Elementos del Crimen y aprobó las Reglas de Procedimiento y Prueba, que serían sometidas a la Asamblea de los Estados Partes. De otros temas habría de ocuparse posteriormente la Comisión: relaciones entre la CPI y la Organización de las Naciones Unidas, reglamento de normas financieras, acuerdo de privilegios e inmunidades de la Corte, crimen de agresión, reglas de procedimiento de la Asamblea de los Estados Partes, etcétera.

Los elementos del crimen adoptados por la Comisión Preparatoria, que se relacionan de manera sistemática y expresa con cada uno de los delitos contemplados en los artículos 6 a 8 de la Convención, de manera pormenorizada y comprensiva de todas las fracciones o incisos de esos preceptos, enuncian varias cosas: a) elementos objetivos o materiales. El punto 7 de la Introducción al catálogo de elementos sostiene que éstos "se centran en la conducta, las consecuencias y las circunstancias"; b) elementos subjetivos. En el mismo documento queda dicho: "De ser necesario (...) se indica un determinado elemento de intencionalidad"; c) elementos normativos, y d) referencias a las pruebas necesarias para establecer la comisión del delito.

Es relevante mencionar el procedimiento para la aprobación de los elementos del crimen: a) el artículo 9.1 señala que los elementos del crimen serán aprobados por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea de los Estados partes. Es el mismo sistema previsto por el artículo 51 para la expedición de las Reglas de Procedimiento y Prueba; b) esta materia no se atiene, pues, al régimen general de aprobación de enmiendas, que también contempla, en su primera etapa, el voto favorable de dos tercios de los Estados partes; c) la diferencia de procedimiento es explicable, porque los elementos del crimen no son, en rigor, enmiendas a la Convención ni forman parte integrante de ésta; d) si nos contraemos a este régimen simple y específico, sucederá que un Estado puede verse obligado por elementos del crimen que no ha aprobado y que, inclusive, ha rechazado; e) si fuese aplicable a los elementos del crimen el sistema genérico que rige a propósito de las enmiendas, habría mayores garantías en lo que corresponde al funcionamiento de aquéllos en casos concretos. En efecto, la aprobación de enmiendas -como señalé anteriormente- requiere consenso o aprobación por mayoría de dos tercios de los Estados partes (artículo 121.3). La enmienda entra en vigor un año después de que siete octavos de los Estados partes (no se dice: de los que la hubiesen aprobado) hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión (artículo 121.4). Esto incrementa la salvaguardia, porque exige una mayoría aún más elevada. Empero, el Estado que no acepta la enmienda puede hallarse aislado en el pequeño número -un octavo- de quienes no ratificaron o no se adhirieron. Finalmente, hay que tomar en cuenta las dos disposiciones que enseguida invoco:

El artículo 121.5 señala , refiriéndose explícitamente a las enmiendas al artículo 5 (que contiene, como sabemos, la relación de crímenes sujetos a conocimiento por la CPI, pero no los tipos en particular ni los elementos que corresponden a éstos), que éstas entrarán en vigor únicamente respecto de los Estados que las hayan aceptado, al año del depósito de su ratificación o aceptación; y que la Corte "no ejercerá su competencia respecto de un crimen comprendido en la enmienda cuando haya sido cometido por nacionales o en el territorio de un Estado parte que no haya aceptado la enmienda".

El artículo 121.6 (que tiene alcance general, no restringido al artículo 5) indica que si una enmienda ha sido aceptada por los siete octavos de los Estados parte, "el Estado parte que no la haya aceptado podrá denunciar el Estatuto con efecto inmediato" (ya no con efecto al año siguiente de que se reciba la notificación de la denuncia, que es la regla general bajo el artículo 127.1).

A lo dicho en las líneas precedentes acerca de la formación de los elementos del crimen, agréguese, finalmente, que el articulo 9.2 faculta a cualquier Estado parte, a los magistrados -por mayoría absoluta- y al fiscal para proponer enmiendas a los elementos del crimen, pero no les atribuye la facultad de proponer los propios elementos.

6. *SANCIONES*

La Convención de Roma prevé las sanciones de reclusión por no más de treinta años, reclusión a perpetuidad, multa y decomiso. Sobre estos puntos, conviene mencionar: a) no existe una detallada asociación de las sanciones aplicables a las conductas punibles; para la adecuación penal el juzgador toma en cuenta la gravedad del hecho y las circunstancias del condenado; b) en México no existe la prisión perpetua; ésta ha sido identificada por la jurisprudencia mexicana como pena "inusitada", a la luz del artículo 22 constitucional, que proscribe sanciones de ese carácter; y c) la multa se ajusta -en sus características y cuantía- a lo que dispongan las Reglas de Procedimiento y Prueba, establecidas por la Asamblea de los Estados partes, o bien, de manera provisional, por la propia Corte Penal Internacional, todo lo cual suscita cuestiones a propósito del principio de legalidad penal.

7. *INVESTIGACIÓN Y JUICIO*

Es obvio que todo el sistema de la justicia penal internacional se erige sobre el principio de que la jurisdicción internacional puede y debe investigar, perseguir, juzgar y resolver sobre delitos de alcance internacional cometidos en el territorio de cierto Estado o por nacionales de éste, que pudieran estar sujetos, originalmente, a la jurisdicción de ese Estado con exclusión de cualquier otra. Esto último queda abolido por el nuevo Derecho internacional, siempre sin perjuicio del carácter complementario o subsidiario del régimen internacional. De no ser así, carecería de sentido el establecimiento de un tribunal penal internacional, o éste sólo podría pronunciarse en aquellos asuntos excluidos, en principio, de la jurisdicción de los Estados nacionales, como pudiera ocurrir en el caso de delitos cometidos fuera del territorio -tierra, mar, espacio aéreo- de cualquiera de aquéllos, y siempre sin perjuicio del régimen de persecución universal de los delitos que se aloja en el propio Derecho penal nacional.

Así, el artículo 54.2 del Estatuto faculta al fiscal para realizar investigaciones en el territorio de un Estado. Igualmente, los artículos 13 y 54 lo facultan para llevar a cabo investigaciones en su sede o en otros lugares, eventualmente, acerca de delitos cometidos en el territorio de un Estado. Añádase a esto la posibilidad de que la Sala de Cuestiones Preliminares autorice al fiscal la práctica de investigaciones sin haber obtenido la colaboración del Estado, es decir, sin o contra la voluntad de éste (artículo 57.3, d). Evidentemente, la jurisdicción de la Corte abarca todos estos casos, que son su razón de ser y constituyen, por lo tanto, el eje de su función.

La actividad de los organismos internacionales que ahora examinamos supone diversas potestades que se reflejan sobre: a) las atribuciones soberanas del Estado al que corresponde el territorio en el que se cometió el delito (o al que corresponde la nacionalidad del agente, cuando este dato interese para los efectos de la jurisdicción penal nacional); y b) los derechos de particulares, que se encuentran vinculados a las decisiones del tribunal; así sucede con la investigación y el enjuiciamiento mismos, y esto se traduce en

múltiples obligaciones: una de las más relevantes, pero no la única, se encuentra en la posibilidad de que la CPI ordene directamente comparecencias y practique interrogatorios (artículo 54.3, b).

De lo anterior resultan algunas hipótesis a considerar: a) investigaciones practicadas en el territorio de un tercer Estado, que pudieran quedar a cubierto bajo normas ordinarias de colaboración judicial internacional; y b) investigaciones practicadas en el territorio mismo del Estado en que se cometió el delito y juicios por ilícitos cometidos en éste, todo lo cual entraría en colisión, por lo que toca a México, con el primer párrafo del artículo 21 constitucional. Efectivamente, en los términos de nuestro Derecho constitucional "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (y la) investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público". Se trata, pues, de funciones que sólo puede atender el Estado mexicano a través de aquel poder y de este organismo, cuando vengan al caso delitos sujetos a la competencia de las autoridades mexicanas, como son, precisamente, los perpetrados en el territorio de la República. No sería posible aceptar que por simple acuerdo entre el Estado y la Corte hubiese una especie de "relevo" de la autoridad nacional (Ministerio Público y tribunales penales competentes) en el desempeño de atribuciones constitucionales exclusivas.

8. *COLABORACIÓN PERSECUTORIA*

La *colaboración* que los Estados deben brindar a la Corte (eventualmente puede existir, asimismo, una colaboración de ésta con aquéllos) va más allá de la colaboración procesal existente en el orden internacional, porque la que ahora se actualiza implica, a diferencia de ésta, una exclusión del Estado colaborador con respecto a aquello que sería, ordinariamente, la materia misma de su competencia. En otros términos, la colaboración que un Estado suele brindar a otro, al amparo de convenios o de la regla de reciprocidad, se dirige a permitir que este último, con el apoyo de aquel -el Estado que brinda la colaboración-, pueda llevar a cabo en condiciones adecuadas la función que le compete, en tanto que la colaboración bajo el sistema penal internacional supone que esa función es absorbida por la CPI, y que el Estado al que correspondería natural u originalmente realizarla colabora con la Corte para que ésta asuma y despache la función que adquiere de manera subsidiaria.

Por la gran importancia que esta cuestión reviste, la Convención de Roma le ha dedicado una parte del instrumento, en forma específica, ordenada como "Parte IX" y desarrollada bajo el epígrafe: "De la cooperación internacional y la asistencia judicial". En el ámbito de la colaboración persecutoria es posible distinguir, para fines de exposición y sistematización, entre una regla general, una instrumental y una regla específica en caso de colisión de normas.

A) La regla general en esta materia se localiza en el artículo 86 del Estatuto: los Estados partes "cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el

enjuiciamiento de crímenes de su competencia". Constituye, igualmente, regla general derivada de aquélla -ahora bajo la perspectiva de la CPI-, que los órganos de la jurisdicción penal internacional actuarán con la autorización y cooperación de los Estados. Existe, sin embargo, la posibilidad de que no sea así, como ya mencioné al referirme a las actividades indagatorias por parte del fiscal. En efecto, el artículo 57.3, d) de la Convención atribuye a la Sala de Cuestiones Preliminares la facultad de autorizar al fiscal -y a éste, por ende, la de actuar conforme a esa autorización- para practicar investigaciones sin haber obtenido la colaboración del Estado en cuyo territorio hayan de practicarse aquéllas, cuando dicho Estado no se encuentre en condiciones de cumplir una solicitud de cooperación por no existir autoridad u órgano competente para ese cumplimiento. Obsérvese que se trata de un caso extremo: la inexistencia, falta absoluta, de órgano competente para brindar la colaboración solicitada, no sólo la negativa a proporcionarla o la ineficacia de la autoridad.

B) Se pueda calificar como regla instrumental la disposición que obliga a los Estados a ajustar sus propios instrumentos normativos internos a las disposiciones del Derecho internacional, para evitar colisiones y permitir que exista la armonía conducente al cumplimiento de los compromisos internacionales. Es así que el artículo 88 determina que los Estados partes en la Convención de Roma "se asegurarán de que en el Derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte" del Estatuto.

C) No obstante lo anterior, existe una regla específica para supuestos de colisión de normas en que pudieran hallarse las disposiciones del Estatuto y los principios jurídicos más relevantes en el orden interno de un Estado. Para ello el artículo 93.3 de la Convención de Roma establece una solución que favorece al plano nacional, seguramente para evitar quebrantos mayores en el Derecho de este orden: si la ejecución de la medida solicitada por los órganos de la jurisdicción internacional "estuviera prohibida en el Estado requerido por un principio fundamental de derecho ya existente y de aplicación general, el Estado requerido celebrará sin demora consultas con la Corte para tratar de resolver la cuestión. En las consultas se debería considerar si se puede prestar la asistencia de otra manera o con sujeción a condiciones. Si, después de celebrar consultas, no se pudiera resolver la cuestión, la Corte modificará la solicitud según sea necesario".

No deja de llamar la atención esta "deferencia hacia el orden interno", tomando en cuenta el generalizado principio -expreso en el régimen de los tratados- de que un Estado no puede invocar una norma de Derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación convencional internacional. Otra cosa es, por supuesto, que el Estado se abstenga de participar en un convenio o tratado, porque éste contraríe sus normas internas, o que formule reservas -impracticables en el caso del Estatuto de la CPI, como ya vimos- para sortear los problemas de Derecho doméstico que le causa la norma internacional. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que el citado artículo 93.3 del

Estatuto no se refiere a cualesquiera disposiciones nacionales o a reglas que el país expida después de que se ha comprometido en la Convención de Roma, sino sólo a "principios fundamentales de derecho ya existentes".

A este respecto pueden surgir controversias. Se trataría de aquellas que la propia CPI debe resolver conforme al artículo 119.1 del Estatuto, no de las que llegarían al conocimiento de la Corte Internacional de Justicia, pues éstas son las que surgen entre dos o más Estados parte en la Convención de Roma (artículo 119.2), que no es el caso. Empero, la redacción del artículo 93.3 sugiere que la solución queda en manos del Estado nacional, en cuanto señala, de manera tajante, que si no se resuelve el punto a través del entendimiento entre el Estado y la Corte, ésta "modificará la solicitud (de cooperación) según sea necesario".

El cumplimiento ilegítimo o irregular de la cooperación requerida puede traer consigo vicios de procedimiento que alteren el procedimiento internacional y comprometan sus resultados, como sucedería si las pruebas se reuniesen con grave violación de las reglas aplicables a la materia probatoria. Existe un control de legalidad a cargo de los órganos correspondientes en el Estado al que se requiere cooperación, control que se halla sujeto, en lo pertinente, a las normas internacionales y a las disposiciones nacionales. Así se observa en un precepto con amplio campo de aplicación: "Las solicitudes de asistencia se cumplirán de conformidad con el procedimiento aplicable en el derecho interno del Estado requerido" (artículo 99.1), que rige tanto la naturaleza y competencia del órgano nacional -autoridad judicial, en caso de que la Constitución así lo prevea para determinados supuestos de afectación de derechos individuales-, como el desarrollo del procedimiento -que implicaría observancia de garantías fundamentales-. El sistema de control bajo el Derecho interno se contempla también en una hipótesis específica: la autoridad local debe determinar si "la detención se llevó a cabo conforme a derecho" (artículo 59.2, b) y "se han respetado los derechos del detenido" (idem, c), norma que amplía la disposición de nuestro artículo 16 constitucional, sexto párrafo: "En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley".

Uno de los grandes temas del nuevo Derecho internacional es el relativo a la resistencia de un Estado a colaborar con un tribunal internacional, se trate de actos dentro de un proceso en marcha, que tengan que ver con informes, pruebas, capturas, presentaciones, medidas precautorias, etcétera, todos los cuales tiene que ver con resoluciones formales de la corte internacional, o se trate del cumplimiento de una sentencia de fondo, cuya inejecución deja al garete la eficacia del sistema internacional.

Para afrontar ese problema, los convenios y tratados que instituyen jurisdicciones internacionales incluyen los procedimientos que han juzgado pertinentes. Desde luego, en última instancia se tratará de procedimientos con sustento jurídico en foro político, si no existe ya -como en efecto no existe- una autoridad jurisdiccional superior en grado a la

que dictó la resolución o sentencia desatendidas. Pretender nuevas instancias judiciales revisoras, relativizaría la jurisdicción internacional y conduciría a una serie inagotable de impugnaciones.

El Estatuto prevé la resistencia de los Estados al cumplimiento de las determinaciones de la Corte, tanto si se trata de Estados partes en la Convención, que se niegan a "dar curso a una solicitud de cooperación formulada por la Corte, impidiéndole ejercer sus funciones y atribuciones de conformidad con el presente Estatuto" (artículo 87.7), como si se trata de Estados que no sean parte "y que haya(n) celebrado un arreglo especial o un acuerdo con la Corte (y) se niegue(n) a cooperar en la ejecución de las solicitudes a que se refieren tal acuerdo o arreglo" (artículo 87.5). En estas hipótesis, la CPI puede llevar el asunto a la Asamblea de los Estados Partes -que "examinará cuestiones relativas a la falta de cooperación de conformidad con los párrafos 5 y 7 del artículo 87" (artículo 112.2, f)- o al Consejo de Seguridad, cuando éste le hubiera remitido el caso.

En ninguno de estos supuestos señala el Estatuto cuál será el trámite ante aquellos órganos -uno de los cuales, por cierto, es externo a la Convención de Roma y no podría quedar regulado por ésta-, ni cuáles pudieran ser, en su hora, las determinaciones que aquéllos adopten. En lo que respecta a la Asamblea, la queja -lo es, en esencia- de la Corte puede desembocar en declaraciones o en "oficios" que induzcan al Estado reticente al cumplimiento de sus compromisos internacionales, que han quedado baldíos en el caso específico al que se refiere la Corte. Empero, aquí no existe -o no solamente existe- una negativa de orden político, sino puede haber surgido una diferencia de orden jurídico importante y digna de consideración en términos precisamente jurídicos. La Asamblea podrá considerarlo al tiempo de "examinar" la cuestión que se le plantea bajo el artículo 112 del Estatuto.

En cuanto al envío del asunto ante el Consejo de Seguridad, es preciso tomar en cuenta que la intervención de éste como denunciante en el procedimiento jurisdiccional internacional obedece a las funciones que la Carta de las Naciones Unidas le otorga, y especialmente a su "responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales" (artículo 24.1 de esa Carta), lo cual se vincula a la facultad del propio Consejo para "determinar(...) la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" (artículo 39 de idem). A estas atribuciones y preocupaciones obedecerá la decisión del Consejo de remitir un caso a la Corte. En el ejercicio de su encomienda, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas muy diversas, que van desde las instancias menos rigurosas hasta el empleo de la fuerza.

9. *INICIO DE OFICIO*

En esta selección de puntos del Estatuto que plantean algún problema con respecto a a normativa constitucional o legal de nuestro país, me interesa destacar uno de los supuestos para el inicio de la indagación por parte del fiscal. El artículo 15.1 del Estatuto previene

que "el fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte".

En contraste, el artículo 16 constitucional postula -conforme a la uniforme interpretación de los requisitos exigidos para el libramiento de una orden de aprehensión, que igualmente se aplican a la averiguación previa- que la investigación a cargo del Ministerio Público comienza precisamente a partir de una denuncia o una querella (antes de la reforma de 1999 se aludía también, innecesariamente, a una acusación), actos cuya satisfacción figura entre las garantías a favor del inculpado. No hay espacio constitucional, en consecuencia, para el inicio oficioso, a la manera de la pesquisa tradicional, terminantemente rechazada por la ley, la jurisprudencia y la doctrina en México. Últimamente, sin embargo, se consagró una forma espuria de inicio de la investigación: mediante delación, que desencadena ciertos actos indagatorios por parte del Ministerio Público, que no son otra cosa que diligencias de averiguación previa. Esta figura anómala e inconstitucional es una -entre varias- de las aportaciones controvertibles de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

10. *PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD EN LA INVESTIGACIÓN Y EL ENJUICIAMIENTO*
En el procedimiento ante la CPI existe amplio campo para que opere el principio de oportunidad procesal, opuesto al de legalidad persecutoria. Bajo éste, proceden invariablemente la indagación y el juicio cuando se reúnen los requisitos formales para que así suceda, independientemente de la opinión que pudieran sustentar -en vista de la naturaleza misma de los hechos y de la repercusión del juzgamiento- los órganos de persecución o juicio. Bajo el principio de oportunidad, en cambio, se supedita la persecución -a partir de la indagación misma, o en un momento posterior del procedimiento- a la ventaja social, política o ética de realizarla; se atiende, pues, a valoraciones de los órganos de persecución y jurisdicción o de otros órganos llamados a intervenir, y no sólo al fundamento jurídico del procedimiento.

A este respecto, me ocuparé de las hipótesis que considera la Convención expresamente, así como de aquéllas que pudieran resultar de cierta interpretación de los preceptos convencionales, que obedecen a la inconveniencia (hablo de "conveniencia" porque me refiero a la oportunidad persecutoria; aquélla informa ésta) de perseguir conductas relativamente menos graves, a la falta de afectación de la paz o la seguridad y a la ausencia de interés de la justicia.

A) Anteriormente me referí a la caracterización de "graves" que el Estatuto reserva para los actos constitutivos de crímenes de guerra, en los términos del artículo 8 de la Convención. Apunté posibles interpretaciones acerca de ese rasgo de "gravedad". Si se estima que la calificación de gravedad -y por ende la procedencia del enjuiciamiento- radica en la Corte, nos hallaríamos ante una expresión del principio de oportunidad. De ser así, cuando se advierta, *prima facie*, que no es grave una conducta encuadrable en el artículo 8, carecerían

de sentido la investigación y, en su caso, el juicio. Si la ausencia de gravedad se acredita en el curso del proceso, éste cesaría. La posibilidad que ahora menciono se fortalece con la posibilidad de exclusión que deriva de la no admisibilidad que *supra* señalé y abajo menciono nuevamente, fundada en el artículo 17.1, d). Obviamente, otra será la solución si se estima que la mera inclusión de conductas en el artículo 8 supone gravedad de las mismas, y que este punto -resuelto por la Convención- no queda sujeto a la apreciación judicial.

B) Prevalece el criterio de oportunidad, vinculado a estimaciones acerca de la paz y la seguridad, en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que implican remisión de un caso a la Corte (artículo 13, b) o suspensión de la investigación o el enjuiciamiento (artículo 16), mayormente cuando esa suspensión se actualiza con respecto a un procedimiento que no se inició por instancia del propio Consejo de Seguridad, sino por remisión que hizo un Estado o por actuación oficiosa del fiscal, una y otra debidamente sustentadas en la Convención.

C) Inadmisibilidad del caso -un tema que examinaré en otros puntos del presente estudio- porque "el asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte" (expresión -me refiero a "otras medidas"- ciertamente equívoca) (artículo 17.1, d). Esta causa de inadmisibilidad puede tener alcance genérico, esto es, aplicarse a cualesquiera conductas típicas, no sólo a aquellas en que interviene, expresamente, la caracterización de "graves", como sucede con las incorporadas en el artículo 8.

D) El fiscal, en evidente ejercicio de una facultad discrecional fincada en la oportunidad, puede determinar, *in limine*, que no existe fundamento razonable para la investigación (una determinación que se sujeta, como examinaré en otro lugar, a la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares) por existir "razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia" (artículo 53.1, c). En la especie, cesa el procedimiento al quedar excluida la investigación.

E) De manera similar, el fiscal puede considerar, una vez realizada la investigación, que no hay fundamento bastante (entiéndase: un fundamento material, valorativo, no un fundamento formal, normativo, que pudiera existir) para el enjuiciamiento, ya que éste "no redundaría en interés de la justicia, teniendo en cuenta todas las circunstancias, entre ellas la gravedad del crimen, los intereses de las víctimas y la edad o enfermedad del presunto autor y su participación en el presunto crimen" (artículo 53.2, c). En tal caso, el fiscal notifica a la Sala de Cuestiones Preliminares, al Estado que remitió el asunto o al Consejo de Seguridad, si fue éste quien hizo la remisión.

F) En los casos mencionados en los dos párrafos anteriores, la Sala de Cuestiones Preliminares puede revisar la decisión del fiscal, que surtirá efectos si es confirmada por aquélla (artículo 53.3, b).

G) Cabe preguntarse, finalmente, si también puede obedecer a la aplicación del principio de oportunidad la decisión del fiscal, autorizado por la Sala de Primera Instancia, de retirar los cargos cuando ha comenzado el juicio (artículo 61.9).

En México, la averiguación de los delitos y el enjuiciamiento penal se hallan sujetos al principio de legalidad: planteadas la denuncia o la querella, el Ministerio Público debe investigar, y una vez presentes los elementos que la ley previene -entre nosotros, cuerpo del delito y probable responsabilidad-, debe ejercitar la acción penal. Existen, sin embargo, algunas aplicaciones del principio contrario, esto es, la oportunidad, en cuyos términos la actuación punitiva del Estado se supedita a cierto criterio de voluntad y conveniencia, sea particular, sea público. Lo primero ocurre en los cada vez más numerosos supuestos de persecución por querella: compete al ofendido o al legitimado para querellarse ponderar la pertinencia de instar esa actuación, lo cual se consigue a través de la querella, entendida como requisito de procedibilidad, o de hacerla cesar, lo cual se actualiza por medio del perdón. Lo segundo acontece en diversos casos: a) querella u otro requisito de procedibilidad en manos de órganos del Estado; b) control de la persecución en el fuero de guerra, y c) hipótesis de "negociación" entre el Ministerio Público y el infractor con fundamento en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

11. *NE BIS IN IDEM*

Una de las cuestiones más delicadas que suscita la jurisdicción penal internacional frente a las jurisdicciones nacionales -punto de encuentro y conflicto, pues, entre la norma internacional y la norma nacional, y por lo tanto de roce entre el concepto de soberanía y las aplicaciones de la solidaridad internacional- se halla en la relatividad del principio *ne bis in idem*, que figura entre las reglas del Derecho penal moderno. Empero, el carácter absoluto de esta regla pudiera frustrar los objetivos del Derecho de gentes en el ámbito al que se refieren las presentes consideraciones.

Conviene recordar de una vez la adopción inflexible de tal principio en el artículo 23 de la Constitución mexicana: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene". Entendemos que esa proscripción mira hacia una triple identidad: primero, identidad de hechos (se pretende actuar nuevamente por hechos anteriormente juzgados, acerca de los cuales hubo sentencia firme); segundo, identidad de persona (se pretende procesar de nuevo a una persona que anteriormente fue juzgada y acerca de la cual se emitió sentencia firme); y tercero, identidad de vía (se pretende enjuiciar una vez más en la vía penal; dejo fuera, pues, los supuestos en que se intente un procedimiento civil o administrativo, que obedecen a otras pretensiones, con motivo de hechos que produzcan consecuencias no exploradas en la vía penal). A diferencia de lo que otros ordenamientos previenen, la norma mexicana no distingue entre absolución

y condena: en ambos casos opera la cosa juzgada, un concepto que, por lo demás, suscita arduas cuestiones en Derecho procesal penal -inclusive, por supuesto, el régimen jurídico mexicano-, que no pretendo examinar ahora.

La Convención aborda el problema del *ne bis in idem* en: a) una norma general, bajo el epígrafe "Cosa juzgada" (artículo 20); b) unas normas especiales sobre admisibilidad del caso (artículos 17 a 19), en las que también se plantea y acepta el carácter complementario y subsidiario de la jurisdicción internacional con respecto a la nacional (artículo 17.1); y c) una regla general que se desprende del sistema adoptado por el Estatuto y que se podría formular en los siguientes términos: cuando exista una jurisdicción nacional dispuesta, capaz y suficiente, el asunto debe quedar a cargo de ella; por lo tanto, los órganos de la jurisdicción internacional se abstendrán de conocer. Si esa jurisdicción nacional no existe o no satisface las condiciones mencionadas, se actualiza el supuesto para que opere la nacional.

La norma general abarca el *ne bis in idem* absoluto, por una parte, y el relativo o condicionado, por la otra. En efecto, el principio opera inexorablemente en estas dos situaciones que se refieren a la propia Corte internacional y a otros tribunales, respectivamente: a) cuando la CPI ya conoció del caso y condenó o absolvió, no puede procesar de nuevo (artículo 20.1), y b) cuando la Corte ya conoció del caso y condenó o absolvió, ningún otro tribunal puede procesar de nuevo (artículo 20.2). Las situaciones reguladas por aquella disposición general se relacionan con el principal ámbito de competencia material de la CPI, esto es, con el conocimiento de los delitos enunciados en el artículo 5.

Asimismo, existe la previsión de *ne bis in idem*, formulada en términos absolutos, cuando vienen al caso los delitos contra la administración de justicia internacional. En estos supuestos, empero, el principio no existe en la Convención de Roma, sino en las Reglas de Procedimiento y Prueba (regla 168): "Con respecto a los delitos indicados en el artículo 70 del Estatuto (que se refiere, precisamente, a dichos ilícitos contra la justicia), ninguna persona será sometida a juicio ante la Corte por una conducta que haya constituido la base de un delito por el que ya haya sido condenada o absuelta por la Corte o por otro tribunal".

La misma norma general del artículo 20 regula el *ne bis in idem* relativo o condicionado. Es aquí donde se establecen las derogaciones casuísticas de este principio clásico. Así, la CPI no procesará a quien ha sido juzgado en otro tribunal, a menos que este otro proceso: a) obedezca al propósito de sustraer al sujeto de su responsabilidad penal por delitos que caigan en la competencia material de la CPI (artículo 20.3, a); b) no haya sido instruido en forma independiente o imparcial conforme a las garantías procesales reconocidas por el Derecho internacional (artículo 20.3, b); o c) haya sido instruido en forma que, según las circunstancias del caso, sea incompatible con la intención de someter al acusado a la acción de la justicia (artículo 30.3, b).

El tema de *ne bis in idem* se plantea a propósito de la admisibilidad de un caso ante la Corte. A este respecto, el Estatuto prevé una distinción entre los criterios que sustentan la admisibilidad (y por lo tanto la admisión) o la inadmisibilidad (y por tanto la exclusión o el rechazo), y los datos que es pertinente considerar para que esos criterios operen en un caso concreto.

A) El asunto no es admisible ante la jurisdicción internacional cuando fue investigado por el Estado que tiene jurisdicción para conocer, y éste resolvió no ejercitar acción penal contra la persona de que se trata (artículo 17.1, b), o está siendo investigado o juzgado por el Estado correspondiente (artículo 17.1, a). Sin embargo, deviene admisible cuando se establece, en cualquiera de los dos supuestos mencionados, que el Estado no está dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento, o no puede hacerlo realmente. Evidentemente, tampoco es admisible un caso cuando el inculpado ya fue juzgado y no existen fundamentos, conforme al artículo 20.3, para que la Corte decida abrir un nuevo juicio (artículo 17.1, d).

B) Veamos ahora cuáles son los datos a considerar por parte de la CPI para saber si el Estado que puede y debe conocer del asunto tiene o no disposición de hacerlo efectivamente: a) "que el juicio ya haya estado o esté en marcha o que la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte" (artículo 17. 2, a); b) que haya demora injustificada en el juicio ante la autoridad nacional (artículo 17.2, b); o c) "que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial y haya sido o esté siendo sustanciado de forma en que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia" (artículo 17.2, c).

C) En lo que respecta a datos que permitan sostener que el Estado de jurisdicción natural u original no tiene capacidad para investigar o enjuiciar un asunto (artículo 17.3), la correspondiente incapacidad provendrá del colapso total o sustancial de la administración nacional de justicia o de la carencia de ésta, de manera que el Estado no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas necesarias para el proceso o no está en condiciones, por otros motivos, de llevar a cabo el juicio.

No es desconocida la derogación relativa del *ne bis in idem* en otros órdenes jurisdiccionales. Así el artículo 35 del Convenio europeo sobre transmisión de procedimientos en materia penal, de 1972, distingue entre el Estado que solicita a otro la instrucción de un procedimiento y los demás Estados contratantes. Aquél debe respetar el principio; en cambio los otros no están obligados "a reconocer el efecto de *ne bis in idem* si el hecho que haya dado lugar a la sentencia hubiese sido cometido contra una persona, una institución o una propiedad con carácter público o si la persona contra la que se pronunció la sentencia tenía carácter público en ese Estado".

Otro tanto ocurre conforme al artículo 4 del Protocolo 7 (22 de noviembre de 1984) al Convenio Europeo sobre derechos fundamentales, de 1950. El párrafo 1 de ese precepto establece el *ne bis in idem* cuando hubo absolución o condena, pero el párrafo 2 puntualiza: "Los dispuesto en el párrafo anterior no obsta a la reapertura del proceso, conforme a la ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando hechos nuevos o revelaciones nuevas, o cuando un vicio esencial en el procedimiento anterior pudieran afectar a la sentencia dictada".

12. *INMUNIDAD DE FUNCIONARIOS*

La inmunidad implica la sustracción parcial o total de una persona al proceso penal. No trae consigo necesariamente la exclusión del ámbito de validez subjetiva del Derecho penal. En consecuencia, lo que se excluye, difiere o condiciona es el proceso, no la pena misma, pero es obvio que aquello incide sobre esto. De ahí que las inmunidades hayan de reconocerse de manera excepcional y limitada, siempre restringidas a lo que es su razón de ser en una sociedad democrática, en la que el funcionario no puede ser *legibus solutus*. Un sistema de inmunidades nacionales infranqueAbles en favor de altos funcionarios podría acarrear el mayor tropiezo de la justicia penal internacional, que se sustenta en la necesidad de abatir la impunidad que frecuentemente ha acompañado la comisión de gravísimos delitos por parte de dirigentes políticos, a cubierto de persecuciones penales en sus propios países.

El artículo 27.2 dispone: "Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al Derecho interno o al Derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella". Se trata del mayor rechazo jurídico a la operación de inmunidades, puesto que abarca los dos planos que entran en juego sobre este punto: el nacional y el internacional. Es natural que el Estatuto no acepte inmunidades internacionales que se convierten, para efectos prácticos, en inmunidades o impunidades internacionales, ni admita antejuicios locales que pudieran frustrar el juicio internacional ante la Corte. Por otra parte, esto suprime garantías funcionales en el desempeño del cargo, y restringe -en hipótesis- la libertad y la seguridad del funcionario.

Esto entra en conflicto con estipulaciones del Título Cuarto de la Constitución mexicana, un conflicto que se extrema en el caso del Presidente de la República. En este ordenamiento nacional supremo, el Presidente sólo puede ser sujeto, en el curso de su mandato -es decir, mientras desempeña esa elevada función; no hay inmunidad que impida la persecución posterior por delitos cometidos durante el desempeño de la presidencia-, a responsabilidad penal por traición a la patria y por "delitos graves del orden común" (artículo 108 constitucional, segundo párrafo). Aquí la referencia a delitos comunes -en la que se conserva una redacción histórica que es defectuosa técnicamente, como ocurre en otros textos constitucionales- debiera entenderse como deslinde entre estos ilícitos y los supuestos de juicio político, al que se halla sustraído el Presidente de la República, no como exclusión de delitos del llamado fuero federal. Si la traición a la

patria no queda dentro del catálogo de figuras del Estatuto, éste abarca sin duda delitos comunes graves. Ahora bien, el enjuiciamiento del titular del Ejecutivo se halla reservado a la Cámara de Senadores (artículo 111 constitucional, cuarto párrafo). Por su parte, la Convención de Roma no sólo no hace salvedad en lo que respecta a un jefe de Estado o gobierno, sino comprende estos casos, explícitamente: el cargo que tenga una persona, "sea jefe de Estado o de gobierno (...) en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena" (artículo 28.1).

Se ha mencionado que el Estatuto pudiera ser interpretado, en lo que respecta a las inmunidades de funcionarios previstas por la Constitución, en el sentido de que la entrega de estos imputados se hiciera sólo después del retiro de la inmunidad y en la medida en que esto se acuerde así por el Congreso. A favor de esta interpretación se aduce una norma del Estatuto: "los Estados partes cumplirán las solicitudes de detención y entrega de conformidad con el procedimiento establecido en su derecho interno" (artículo 89). El punto es discutible. En principio, la idea en la que se funda el citado artículo 27.2 no parece sustentar semejante interpretación.

13. *DEFENSA*

El Estatuto recoge normas sobre el derecho del inculpado a contar con defensor, un derecho que no es tan extenso, sin embargo, como el que le reconoce el Derecho mexicano, que sobre este punto se inspira en la idea de defensa-función, acepta el principio de libre defensa y además califica -valoriza- el desempeño de la defensa.

Dice la Convención de Roma que durante la etapa de investigación, que se realiza ante la autoridad del fiscal -pero no necesariamente en la sede del tribunal, sino también en el territorio del Estado en que se encuentra el sujeto-, el imputado tiene el derecho a ser asistido por el abogado que elija. Se entiende, pues, que aquí entrará en juego un profesional particular -licenciado en Derecho, diríamos en México- libremente nombrado por el imputado. Si éste no cuenta con dicho asistente, tiene derecho a que "se le designe un defensor de oficio, siempre que fuere necesario en interés de la justicia" (artículo 55.2, c). Por lo que hace a la siguiente etapa procesal, la de juicio, el inculpado puede disponer de abogado de su elección; asimismo, se dispone que se le informe, "si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio" (artículo 67.1, d). En la hipótesis de este segundo precepto parece lógico sostener que la norma establece la misma solución que en la del primero, a pesar de la diferencia en la redacción. Así, el imputado tiene en ambos casos dos derechos, que se ejercen en forma alternativa: a) contar con defensor de su elección, y b) recibir el auxilio de un defensor de oficio; para esto último, es natural que se le informe de la posibilidad que el Estatuto previene, a fin de que haga uso de ella, en su caso.

De todo lo anterior derivan algunos datos relevantes. Por una parte, el defensor debe ser profesional, esto es, abogado. Considérese, en contraste, que la fracción IX del artículo 20 de la Constitución mexicana dispone que el inculpado podrá defenderse "por sí, por abogado, o por persona de su confianza". La disposición del Estatuto probablemente no excluiría la defensa por parte del propio inculpado, pero no admitiría la que se pretendiera ejercer por persona de la confianza de éste que no fuese al mismo tiempo abogado. Otro punto relevante es el relativo a la calidad de la defensa. Nada se dice al respecto en la Convención de Roma. En cambio, la ley suprema de México habla del "derecho a una defensa adecuada". No analizaré ahora las características que debe tener ésta, expresamente requerida por la Constitución; en todo caso, la defensa "inadecuada" no satisfaría la garantía constitucional.

Finalmente, en el Derecho procesal penal constitucional la defensa es función del Estado, de carácter necesario, y en este sentido concurre directamente -como alguna doctrina ha sostenido, a propósito de la naturaleza de la defensa en el proceso penal- a integrar la personalidad procesal del imputado. Por ello no es posible prescindir de defensa, aunque aquél renuncie a ejercer su derecho. En otros términos, no sólo se considera la defensa como un derecho del inculpado, sino como una necesidad objetiva para los fines de la justicia penal. En cambio, bajo el Estatuto la provisión de defensor de oficio se halla supeditada a una ponderación adicional: el interés de la justicia. En mi concepto, este interés tiene carácter objetivo -no se trata, en efecto, de una "ventaja" o "conveniencia" de alguno de los sujetos procesales, en contraste con la "ventaja" o "conveniencia" de otro-, y por fuerza se relaciona con los propósitos característicos de la justicia penal: conocimiento de la verdad material por medios legítimos, debido análisis de los hechos atribuidos al imputado y del derecho aplicable al caso, y emisión de una sentencia justa.

Conforme a la ley constitucional mexicana, la satisfacción de ese interés de la justicia requiere que haya defensor de oficio, cuando no existen autodefensa o defensor particular. Por el contrario, en el procedimiento penal internacional la intervención del defensor no es una exigencia categórica del interés de la justicia; es posible que éste se satisfaga sin aquélla. Puesto que no existe un requerimiento inexorable sobre esta materia, la autoridad del procedimiento deberá valorar el punto y resolver lo que a su juicio -no a juicio de la ley, un juicio preexistente al del juzgador y vinculante para éste, como sucede en el régimen de la Constitución mexicana- sea pertinente para servir al interés de la justicia. Evidentemente, será posible arribar a la conclusión de que ese interés no "exige" que haya defensor de oficio, aunque tampoco exista autodefensa del inculpado. En fin de cuentas, es factible que el procedimiento penal se realice sin la actividad del defensor. Esto implicaría una seria deficiencia en la función misma de la defensa, inerte frente a las funciones de la acusación y la jurisdicción.

Por otra parte, el Estatuto procura que el inculpado cuente con defensa, en sentido amplio. Al respecto hay interesantes hipótesis de iniciativa judicial en esta materia. Así

ocurre cuando viene al caso lo que aquél denomina la "oportunidad única de proceder a una investigación", supuesto que trae consigo ciertas diligencias precautorias -o bien, diligencias realizadas de manera precautoria, para asegurar la justicia del caso concreto- conforme al artículo 56.

En ese supuesto específico, la Sala de Cuestiones Preliminares debe observar ciertas normas, a saber: a) a petición del fiscal, adoptará medidas "para proteger los derechos de la defensa" (artículo 56.1, b); b) en el caso de que aún no se hubiesen producido la detención o la comparecencia del inculpado o no se hubiera designado defensor, la Sala podrá "nombrar otro para que comparezca y represente los intereses de la defensa" (artículo 56. 2, d); y c) cuando "considere que el fiscal no ha solicitado medidas previstas en el presente artículo que, a su juicio, sean esenciales para la defensa en juicio, le consultará si se justificaba no haberlas solicitado. La Sala podrá adoptar de oficio esas medidas si, tras la consulta, llegare a la conclusión de que no había justificación para no solicitarlas" (artículo 56.3, a).

14. *LIBERTAD PROVISIONAL*

El procedimiento penal moderno, de orientación democrática, prefiere la libertad procesal mientras se arriba a la sentencia -una libertad incondicionada o, sobre todo, provisional y condicionada-, por encima de la prisión preventiva del inculpado. Aquélla es consecuente con el principio de inocencia, que la regla de prisión preventiva coloca en predicamento. El Estatuto autoriza la libertad provisional del inculpado en el Estado en que se practica la detención de éste -México, en su caso-, con determinadas condiciones o requisitos (artículo 59.3 y 4).

Al resolver sobre la libertad provisional, el juez nacional ("la autoridad competente del Estado de detención", señala el Estatuto) "examinará si, dada la gravedad de los presuntos crímenes, hay circunstancias urgentes y excepcionales que justifiquen la libertad provisional y si existen las salvaguardias necesarias para que el Estado de detención pueda cumplir su obligación de entregar la persona a la Corte". Como se ve, existe la posibilidad de negativa en función de la gravedad de los presuntos crímenes -en principio, todos los crímenes recogidos en el Estatuto son graves-, a no ser que la excarcelación se justifique a la luz de circunstancias "urgentes y excepcionales", por una parte, y a condición de que se adopten salvaguardias -que deberán consistir, lógicamente, en restricciones de tránsito y alojamiento, y/o medidas de estrecha vigilancia- que permitan al Estado de detención cumplir el deber de entrega del inculpado.

Eso no es todo, en los términos del Estatuto. Existe un punto previo a la decisión sobre la solicitud de libertad, que en tal virtud opera como factor de diferimiento de aquélla: se notificará a la Sala de Cuestiones Preliminares, "que hará recomendaciones a la autoridad competente del Estado de detención. Antes de adoptar su decisión, la autoridad competente del Estado de detención tendrá plenamente en cuenta esas recomendaciones, incluidas las relativas a medidas para impedir la evasión de la persona" (artículo 59.5).

En consecuencia, la resolución sobre libertad se articula en un acto complejo en el que intervienen, con funciones de autoridad, tanto el tribunal nacional como el internacional. En la integración de este acto cabe la posibilidad de que las normas internacionales coincidan con las nacionales, pero también puede ocurrir que exista diferencia más o menos relevante entre ambas, una discrepancia que podría afectar la concesión o negativa de la libertad. Así, es factible que la ley local permita la libertad -por mandato imperativo de la norma o a través de la discrecionalidad judicial que aquella misma autorice-, pero el criterio de la CPI sea adverso a la excarcelación. También pudiera ocurrir lo contrario: que la instancia nacional no permita la libertad y, en cambio, la internacional la considere pertinente, Finalmente pueden surgir discrepancias, no deleznables, en lo relativo a las medidas que es preciso adoptar para asegurar la presencia del sujeto en el juicio.

Puesto que la Sala de Cuestiones Preliminares no gobierna sus actos por la ley del Estado de detención, sino por las normas -y con los fines- del Estatuto, sólo se atendrá a éstas, independientemente de las condiciones mayores o menores que pudiera prever la ley local: elementos de fondo y forma, en lo que respecta al sustento de la libertad, a las medidas para asegurar la aprehensión o reaprehensión y al plazo para conceder la excarcelación. Este último extremo tiene especial interés, porque puede significar alteración de la regla nacional en materia de libertad provisional.

En caso de discrepancia entre la autoridad nacional y la internacional, el Estatuto parece sostener la prevalencia de ésta. Esto se desprende del deber de que la autoridad nacional "tendrá plenamente en cuenta esas recomendaciones", a no ser que se entienda, forzando las cosas, que en este caso el "tener en cuenta" significa únicamente recibir, analizar, reflexionar, valorar, y a la postre aceptar o rechazar. Por otra parte, la colisión podría examinarse bajo el artículo 93.3, que se refiere precisamente a las medidas de asistencia por parte de los Estados, en la hipótesis en que la requerida por la Corte Penal Internacional entre en conflicto con un "principio básico de derecho ya existente y de aplicación general", como pudiera ser el relativo a la libertad de un inculpado. En tal supuesto, como ya vimos, la CPI deberá modificar su solicitud.

La Constitución mexicana resuelve, a propósito de la libertad provisional bajo caución, que: a) se deberá conceder "inmediatamente que lo solicite" el inculpado; b) se negará en todo caso cuando el procedimiento obedezca a la probable comisión de delitos graves (por ende, en estos supuestos no existe la posibilidad de que el juez conceda la libertad: existe un "prejuicio" -un juicio previo e insuperable- de la norma constitucional; c) en los restantes casos procede conceder la libertad, pero el tribunal podrá negarla en los supuestos que detalla el primer párrafo de la fracción I del artículo 20 constitucional, que no necesariamente corresponderán a los criterios que sustente la CPI; y d) la revocación se halla sujeta a la ley, que ponderará los "casos graves" para que cese la libertad.

15. *CONOCIMIENTO SOBRE EL ACUSADOR*

El inculpado conforme al Estatuto dispone de varios derechos procesales que en su mayor medida coinciden con los que bajo el concepto de "debido proceso legal" reconocen las legislaciones nacionales. Empero, parece haber una salvedad en lo que toca al conocimiento sobre la persona que formula la imputación.

Conforme al artículo 67.1, a), el acusado tiene derecho "a ser informado sin demora y en forma detallada, en un idioma que comprenda y hable perfectamente, de la naturaleza, la causa y el contenido de los cargos que se le imputan". De acuerdo con el régimen general del Estatuto, el fiscal puede realizar diversas diligencias de investigación, generalmente probatorias, dentro y fuera del Estado. Ahora bien, en ninguno de estos supuestos se incluye explícitamente el derecho del inculpado a ser informado del nombre de su acusador, como lo estipula el artículo 20, fracción III, de la Constitución mexicana.

Desde luego, el problema no se allanaría con informar al inculpado que los cargos -y la instancia misma de apertura del procedimiento- provienen de un Estado o del Consejo de Seguridad, y ni siquiera del fiscal adscrito a la CPI, del mismo modo que no se resolvería, en los términos del Derecho mexicano, si la autoridad se limita a decir al inculpado que es el Ministerio Público quien lo acusa.

16. *DILIGENCIAS A PUERTA CERRADA O EX PARTE*

Este punto guarda relación con el examinado en el apartado anterior, en cuanto ambos se relacionan con el pleno conocimiento, por parte del inculpado, de los datos que figuran en el procedimiento que se sigue en su contra, conocimiento que sirve, a su vez, a la más amplia posibilidad de defensa. El Estatuto permite la realización de diligencias a puerta cerrada, también denominadas *ex parte*, en el curso de prácticamente todas las etapas del juicio, en dos supuestos: a) por razones de seguridad nacional, que aduzca el Estado al que pudieran afectar la publicidad del acto o la difusión de ciertos hechos (artículo 72), y b) para protección de testigos, familiares de éstos, víctimas o acusados, aun cuando en esta hipótesis es posible recurrir a la práctica de pruebas por medios electrónicos (artículo 68). Obviamente, esto puede significar que el inculpado carezca de la oportunidad de conocer planteamientos adversos a sus intereses, y probar y alegar en tales casos.

Es interesante tomar en cuenta que cuando la Corte autoriza este género de diligencias, puede establecer presunciones que afectan la suerte del juicio y, desde luego, la del inculpado. Efectivamente, en distintos supuestos, dentro de esta misma materia, podrá "establecer las presunciones respecto de la existencia o inexistencia de un hecho que sean apropiadas en razón de las circunstancias" (artículo 72.7, a, iii), y "establecer las presunciones relativas a la culpabilidad o la inocencia del acusado que sean apropiadas en razón de las circunstancias" (artículo 72.7, b, ii).

En este orden de cosas, conviene deslindar entre los casos en que la actuación no afecte ni pueda afectar, por sí misma, los derechos del inculpado, y los casos en que la actuación interese tales derechos, como sucedería si en la especie viera restringidas algunas de sus facultades fundamentales, no sólo a la luz de la legislación nacional, sino de la propia normativa internacional; por ejemplo, el derecho a conocer los cargos que se le hacen y a disponer de una defensa adecuada. En un extremo específico el Estatuto sale al paso de peligros de este género. Ocurre así cuando autoriza la presentación de resúmenes de pruebas e informes cuando la divulgación de éstos mismos pudiera entrañar peligro grave para la seguridad de un testigo o de su familia, y en seguida añade: "Las medidas de esta índole no podrán redundar en perjuicio de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial ni serán incompatibles con éstos" (artículo 68.5).

El Estado resulta ser, naturalmente, el juez último de su propia seguridad, y por ello puede resistir el criterio de la CPI que requiere información. En este caso, la diferencia puede culminar en la presentación del punto por la propia Corte ante la Asamblea de los Estados Partes o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si éste hubiera remitido el asunto al órgano jurisdiccional internacional (artículos 72.7, a, ii, y 87.5).

La Convención de Roma acerca de esta jurisdicción internacional señala, en otra hipótesis que guarda relación con el problema que ahora examinamos, que puede haber audiencia de confirmación de cargos en ausencia del inculpado no sólo cuando éste renuncia a estar presente en ella, sino también cuando haya huido o no sea posible encontrarlo, y no necesariamente estará representado, en esos casos, por un defensor (artículo 61.2).

En contraste con todo lo anterior, el artículo 20 de la Constitución mexicana contiene derechos del inculpado con el siguiente alcance: a) "Se le hará saber en audiencia pública (...) el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo" (fracción III); b) "Siempre que lo solicite será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra" (fracción IV); c) "Será juzgado en audiencia pública" (fracción VI); "Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso" (fracción VII), y "tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso" (fracción IX).

17. *EXTRADICIÓN*

Me he referido anteriormente a diversas medidas de colaboración de los Estados con la Corte. Ahora aludiré a una de las más relevantes y características de este género de enjuiciamientos, que se halló, por cierto, en el origen de las frustraciones posteriores al Tratado de Versalles, cuando se trató de poner en marcha el tribunal previsto por aquél para enjuiciar al único inculpado del que se ocuparía esa corte internacional: el Káiser Guillermo II. Evidentemente, la actuación de la CPI requiere un sistema adecuado de colaboración que permita el traslado de los inculpados del Estado en donde se les captura a la sede de la Corte, para juzgar, primero, y ejecutar las sentencias, luego. De ahí que el

artículo 89.1 del Estatuto permite a la Corte solicitar a un Estado no sólo la detención, sino también la entrega de inculpados -sujetos a la jurisdicción de la Corte- que se hallen en territorio de ese Estado. Se trata, en esencia, de una extradición -se extrae a un individuo de la jurisdicción a la que se encuentra sujeto y se le pone a disposición de otra-, aunque se le denomine entrega. El artículo 119 de la Constitución mexicana sólo conoce la extradición a solicitud de un Estado, no así a petición de un órgano internacional. Puesto que se trata de normas garantizadoras de la seguridad individual, es necesario que los procedimientos que la limiten se hallen suficientemente sustentados en la ley fundamental.

En el examen de la extradición es importante asegurar la observancia de un arraigado principio del Derecho extradicional: la identidad de la norma, que en este caso puede suscitar algunas reflexiones. A mi juicio, como hice ver anteriormente, el hecho de que el Estado mexicano sea parte en la Convención implica la asunción plena de la norma internacional, en el marco de lo estatuido en el artículo 133 de la Constitución nacional. Así, ya no se plantea la necesidad de un cotejo -que en casos ordinarios es imprescindible- entre las disposiciones del requirente (la CPI, que esgrime el Estatuto) y las del requerido (México, que se atiene al artículo 133 constitucional: los tratados internacionales, y entre ellos el Convenio de Roma, cuando éste sea ratificado, son parte de la ley suprema de la Unión). Esas disposiciones son, pues, unas solas, aplicables a la Corte Internacional y a México. Desde luego, esto no excluye por sí mismo la utilidad -que habrá que valorar- de introducir reformas específicas en esta materia, para asegurar su mejor conocimiento público.

Otro punto digno de consideración es el que surge cuando la persona reclamada por la CPI "está siendo enjuiciada o cumple condena en el Estado requerido por un crimen distinto de aquel por el cual se pide su entrega a la Corte". En tal situación, el Estado requerido, "después de haber decidido conceder la entrega, celebrará consultas con la Corte" (artículo 89.4). Como se advierte, el requerido debe conceder primero el traslado que se le solicita -no ejecutarlo- y sólo después podrá consultar. No hay norma sobre las características de esta consulta y la forma de resolver las discrepancias que pudieran surgir entre la CPI y el Estado.

También se plantea en el marco de estas reflexiones el tema de la extradición a un tercer Estado. La hipótesis es que el inculpado esté sujeto a la jurisdicción de la CPI en la sede de ésta, o bien, haya cumplido su pena o la esté cumpliendo en el llamado Estado de ejecución. El artículo 108.1 dispone que "el condenado que se halle bajo la custodia del Estado de ejecución no será sometido a enjuiciamiento, sanción o extradición a un tercer Estado por una conducta anterior a su entrega al Estado de ejecución, a menos que, a petición de éste, la Corte haya aprobado el enjuiciamiento, la sanción o la extradición". Esta norma pone a la vista un problema importante. En efecto, se estaría actuando sin intervención alguna del Estado que concedió la entrega a la Corte única y exclusivamente para el enjuiciamiento por delitos sujetos a la competencia de ésta y mencionados en la

solicitud y en el acuerdo formal de entrega. Es semejante el problema que suscita el párrafo 3 del artículo 107: una vez cumplida la pena, el Estado de ejecución también podrá -con sujeción a lo dispuesto en el artículo 108, es decir, previa consideración y decisión de la CPI- "de conformidad con su derecho interno, extraditar o entregar por cualquier otra vía a la persona (cuya entrega se solicita) a un Estado que haya pedido la extradición o entrega para someterla a juicio o para que cumpla una pena".

Muy diferente es el caso de quien permanece voluntariamente en el Estado de ejecución durante cierto tiempo posterior al cumplimiento de la condena, o regresa a éste después de haber salido de él (artículo 108.3). Aquí opera ante todo la voluntad del sujeto.

18. *IMPRESCRIPTIBILIDAD*

La pérdida o adquisición de derechos, así como la liberación de obligaciones, por el mero transcurso del tiempo, que puede contrariar a la justicia, es regla de seguridad jurídica. De ahí que la prescripción se aloje no solamente en la ley civil, sino también en la norma penal, aunque ésta provea constantes restricciones o condiciones, aplazamientos, diferimentos y extensiones para impedir, en la mayor medida posible y razonable, que el delincuente escape a la justicia. Prescripción es, vista desde otro ángulo, impunidad.

La prescriptibilidad de la pretensión punitiva -mejor que de la acción procesal- repugna al Derecho penal internacional, sobre todo en lo que respecta a los más graves delitos. Así, el artículo 29 del Estatuto es enfático al decir: "Los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán". Se puede entender que esa fórmula abarca dos hipótesis: no prescribirá la potestad de perseguir los crímenes recogidos en el Estatuto, y tampoco prescribirá la potestad de ejecutar las sentencias una vez que se ha condenado al reo.

En el Derecho mexicano prevalece la regla -que no tiene rango constitucional- de prescriptibilidad de ambas potestades: persecutoria y ejecutiva. Sin embargo, hay que observar que la duración de ciertos plazos de prescripción entraña, de hecho, imprescriptibilidad. Así puede ocurrir, en caso de delitos sancionados con penas privativas de libertad elevadas, bajo la duplicación de plazos prevista en el artículo 101 del Código Penal federal. Esta situación se extrema en los términos de la duplicación adicional establecida en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. El Código Penal de Veracruz, de 1980, inspirado en ideas defensistas que tienen raíz en el positivismo, contiene una solución radical: imprescriptibilidad.

19. *EXCARCELACIÓN POR CUMPLIMIENTO DE SANCIÓN*

Hay una disposición a este respecto que puede entrar en conflicto con normas penales secundarias. El tema se plantea en el caso de que haya apelación. El Estatuto resuelve que si la duración de la detención excede el tiempo de la sanción impuesta y apelan tanto el reo como el fiscal, se podrá prolongar la detención de aquél tomando en cuenta el riesgo concreto de fuga, la gravedad del delito y "las posibilidades de que se dá lugar

a la apelación" (artículo 81.2). Esta oscura expresión parece aludir a la posibilidad de que la apelación prospere.

En esta hipótesis no se rebasa el principio *ne reformatio in pejus* porque el fiscal también apeló, pero algunas disposiciones nacionales sostienen el principio de que la apelación en contra de sentencia condenatoria se admite en efecto suspensivo, esto es, no se ejecuta mientras concluye la segunda instancia. Ello permitiría que el apelante quedara o se mantuviera en libertad. Hay que distinguir, por otra parte, entre la situación que se presenta cuando la sentencia de primera instancia de la Corte impone cierta sanción específica que resulta inferior al tiempo ya cumplido en prisión preventiva, y la que aparece cuando éste va más allá -si tal es el improbable caso- del máximo que se estipula para el delito cometido (mejor dicho: del máximo estipulado en general por el Estatuto, puesto que, como hemos visto *supra* no hay una relación específica entre delitos y punibilidades. Esta es la hipótesis a la que se refiere el segundo párrafo de la fracción X del artículo 20 constitucional cuando dispone: "(No) podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso".

20. *ABONO DEL TIEMPO DE DETENCIÓN*

Este asunto guarda relación con el expuesto en el apartado anterior. El artículo 78.2 del Estatuto fija dos reglas que en conjunto crean un sistema ambiguo:

a) Al imponer una pena de reclusión, la Corte "abonará el tiempo que, por orden suya, haya estado detenido el condenado. Como se ve, la disposición es terminante: se debe abonar ese tiempo -aunque sólo en el caso del que abarcó la detención dispuesta por la propia CPI-, lo cual coincide con lo establecido en el antepenúltimo párrafo del artículo 20 constitucional: "En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de detención"; y

b) La Corte "podrá abonar cualquier otro período de detención cumplido en relación con la conducta constitutiva de delito". En este caso, el abono es facultativo. Cabe entender que aquí se alude a detenciones ordenadas por una autoridad diferente de la CPI a propósito de la investigación o el procesamiento por el mismo delito -los mismos hechos, la misma conducta- del que conoció la Corte Internacional y que constituyó la materia de su sentencia. Tal sería el caso de la detención sufrida a consecuencia de la orden dictada por un tribunal nacional en los términos de la legislación local aplicable.

RAP 106, septiembre-noviembre de 2002

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, AVANCES Y PERSPECTIVAS

Gloria Brasdefer

Introducción

El proceso de globalización que ha caracterizado las últimas décadas del siglo pasado y el inicio de este tercer milenio, ha modificado profundamente las concepciones y perspectivas sobre nuestro entorno y futuro en el ámbito individual, como grupos sociales e incluso a nivel de Estados-nación.

Las manifestaciones del proceso globalizador han sido múltiples y muy variadas; algunas de éstas han tenido un impacto positivo: el avance de las telecomunicaciones ha hecho posible conectar en tiempo real y de manera integral a pueblos, naciones y culturas geográficamente muy lejanos entre sí; la interrelación de las cadenas productivas y de distribución ha permitido optimizar el intercambio de mercancías y servicios para incrementar los satisfactores y los índices de bienestar de las sociedades; el respeto a los derechos humanos y la observancia de derechos de los grupos minoritarios ha evitado abusos de poder y actos contrarios a los principios universales de la humanidad.

Sin embargo, el proceso globalizador también ha acarreado efectos perniciosos que tienen graves repercusiones en la sociedad internacional: el cambio climático que se ha acelerado por la producción industrial y la explotación forestal, afecta no sólo los ciclos agrícolas sino también la disponibilidad de agua potable e incluso los patrones de consumo de energía; la aceleración sostenida del crecimiento poblacional y la desigual distribución de los recursos que requiere para su subsistencia, ha ocasionado importantes flujos migratorios que provocan la reacción de sociedades conservadoras y que se expresan en fenómenos como la exclusión, la discriminación racial y la violencia hacia los grupos inmigrantes. Incluso las redes del crimen organizado son expresiones de la creciente y acelerada interdependencia a nivel mundial, y este fenómeno, en el que confluyen narcotráfico, lavado de dinero y contrabando de armas con tráfico de personas y pornografía, pone de manifiesto la necesidad de encarar los retos actuales de una manera conjunta, coordinada, integral y de largo plazo.

¿Cuál es la perspectiva de la seguridad pública nacional en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente?, ¿cuáles son los desafíos que entraña para nuestro país el crimen organizado y la delincuencia común?, ¿cuáles son las herramientas con las que cuenta el Estado mexicano para encarar estos retos?, ¿qué tanto hemos avanzado en el combate contra los delincuentes?, ¿qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia en México? Sin que el presente artículo pretenda analizar el tema de la seguridad pública de manera exhaustiva, son éstas algunas de las interrogantes a las que en él se busca dar respuesta.

El concepto de seguridad pública

A pesar de que garantizar la seguridad de las personas ha sido uno de los objetivos fundacionales del Estado-nación, el concepto como tal ha sido poco abordado en el ámbito académico. Esta laguna conceptual de la seguridad pública es señalada por Martínez Garnelo, quien enfatiza que:

> "Después de revisar con acuciosidad diversas enciclopedias, diccionarios, compendios, doctos en materia de lingüística, sinónimos y antónimos, tanto nacionales como extranjeros, nos encontramos que en ninguno de ellos se establece la definición exacta del concepto de seguridad pública".[1]

La falta de definición de un concepto claro y conciso sobre seguridad pública no ha sido obstáculo para que, en la práctica, haya sido históricamente aplicado y desarrollado por gobiernos y Estados nacionales en todo el mundo, e incluso para que su concepción sea tan amplia y su aplicación tan difusa, que algunos gobiernos incorporen en éste los conceptos de interés nacional y seguridad nacional, como es el caso del gobierno de George W. Bush después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que incluso en días pasados propuso elevar a rango de Departamento la oficina de Seguridad Interior que había creado después de esa fecha y al cual se dotaría de amplias atribuciones en la materia.[2]

En todo caso, asistimos en la época actual a un periodo de recomposición de roles, en el que las manifestaciones de la delincuencia son tan variadas, los canales del crimen tan sofisticados y los mecanismos de trasgresión tan intangibles, que el trabajo decidido pero aislado de un sólo país se estrellará indefectiblemente ante un sólido fracaso. Ejemplos de estas conductas hay gran cantidad: la piratería de marcas comerciales, software o música; el contrabando transnacional de autos robados; los movimientos financieros que realiza el lavado de dinero; y las redes informáticas que distribuyen pornografía infantil, por citar sólo algunos casos.

Los retos que enfrenta la sociedad internacional en su conjunto, incluidos los que se derivan de la violencia, la delincuencia común y el crimen organizado, fueron resumidos brillantemente por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el texto titulado "Nosotros, los pueblos. El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI", en el cual también propone mecanismos para trabajar a favor de los intereses comunes de "los pueblos", básicamente a través de la comprensión y compromiso del Estado en sus dos vertientes: la atención eficiente de sus responsabilidades para con su propia sociedad y la responsabilidad colectiva hacia la "vida común en este planeta".

---

[1] Martínez Garnelo, Jesús. "*Seguridad pública nacional*". Ed. Porrúa, México. 1999, pág. 51 y ss.

[2] En el discurso en que pone a consideración del Congreso de los Estados Unidos la propuesta para crear el Departamento de Seguridad Interior, Bush finaliza con una frase por demás explícita: "Esta gran nación dirigirá al mundo hacia la seguridad, la paz y la libertad." Ver al respecto la página electrónica de la Presidencia de Estados Unidos (http://www.whitehouse.gov).

Derivado de ello, Annan hace un llamado para fortalecer el "papel singular" de la ONU y de los propios Estados-nación para asegurar que "la mundialización proporcione beneficios, no sólo a algunos, sino a todos; que la paz y la seguridad se mantengan, no sólo para unos pocos, sino para muchos...".

Esta búsqueda de coordinación ya ha sido planteada por el máximo organismo multilateral desde su creación. Particularmente en el combate al crimen organizado, han sido muchos y muy diversos los convenios internacionales signados a favor de una mayor colaboración internacional para prevenir y combatir diversos tipos de delitos que se presentan en el ámbito mundial. El convenio más reciente, titulado *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional*, más conocido como la Convención de Palermo que fue firmado en diciembre del 2000, pone de relieve los esfuerzos que se realizan en el plano multilateral para atender uno de los desafíos perniciosos que nos impone la globalización.

Para cumplir el primero de los compromisos aludidos por Kofi Annan, el gobierno de México ha desarrollado una estrategia amplia e integral en el rubro de la seguridad pública, considerada como un concepto abierto, compuesto por una situación de tranquilidad, las acciones que se realizan para ello y la percepción que tiene la sociedad al respecto.[3]

La seguridad pública es, sin duda, un tema complejo y merecería un análisis a profundidad sobre su génesis, desarrollo y situación actual. Para los fines del presente artículo tomaremos la definición que hace la Exposición de Motivos de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en la cual:

> "... se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes".[4]

En una acepción más amplia, recogemos la propuesta de José Sandoval, quien define la seguridad pública "como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas

---

[3] En ocasión de un simposio entre México y Francia, Phillipe Melchior, quien se desempeñaba como Director General del Instituto de Altos Estudios para la Seguridad Interior, del Ministerio del Interior de Francia, señalaba que la seguridad "es un estado, una situación de tranquilidad, que resulta de la ausencia real de peligro", pero también es "una política, es el conjunto de acciones que son llevadas a cabo para llegar a ese resultado", e incluso agregaba que "es una percepción, un sentimiento de la población frente a la situación positiva y frente al conjunto de acciones que se llevan a cabo para llegar a esta situación". Melchior, Phillippe. "*Memoria del Coloquio Franco Mexicano sobre Seguridad Pública*" INAP, México, 1998, pág. 8.

[4] Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal, 2 de octubre de 1995.

aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, de todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública".[5]

La seguridad pública en México

Los retos y las oportunidades que impone el proceso de globalización han sido cabalmente asumidos por la administración del presidente Vicente Fox y las directrices para superar unos y aprovechar otras se plantean, junto con las prioridades nacionales y las líneas de respuesta a las demandas ciudadanas, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La Constitución Política, como marco legal que define, regula y conduce al Estado mexicano, hacía, hasta 1994, una escasa referencia a la seguridad pública. El artículo 115 constitucional, en su fracción III inciso g, señalaba que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública y el tránsito, como prestación de uno de los servicios públicos que atienden los ayuntamientos.

Para subsanar esta insuficiencia, se realizaron algunas adiciones al artículo 21 y se reformó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, lo que permitió sentar las bases legales para desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública en el país.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el área de Orden y Respeto, reconoce la inseguridad pública como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno federal. Para dar una atención eficaz, firme y contundente al fenómeno de la delincuencia en el país, la administración del presidente Fox ha puesto especial énfasis en el desempeño coordinado e integral de todas las instancias relacionadas con la seguridad pública, en la promoción y fomento de la participación ciudadana y en la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas de un sano ejercicio gubernamental.

Con base en ello, el pasado día 8 de mayo, el presidente Vicente Fox encabezó la ceremonia de presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, documento normativo y de planeación que plantea los principios generales y establece los criterios básicos para coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y los municipios en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. En esa ocasión, el presidente Fox destacó que este programa y el de procuración de justicia, que

[5] Sandoval Ulloa, José G. "*Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública*". s. ed., Segunda edición, marzo de 2000, pág. 41.

se presentó unos días antes, "están diseñados para jalar parejos, para articular su trabajo y dar resultado en equipo".[6]

Los objetivos fundamentales que contiene el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana; lograr la reforma integral de la cadena de seguridad pública; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un elemento novedoso que incorpora este Programa es que establece la necesidad de incluir los indicadores de medición de resultados de la gestión pública, así como las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazos.

De esta forma, el gobierno federal ha basado su actividad a favor de la prevención del delito en dos pilares fundamentales: la Secretaria de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La primera fue creada con base en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000, mediante la inclusión del artículo 30 bis. Con base en ello, la instancia federal encargada de la seguridad pública se separó del sector que encabeza la Secretaría de Gobernación y que anteriormente estaba representada por la Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social.

La constitución del sector de seguridad pública permitió consolidar las funciones técnicas especializadas y las acciones operativas de prevención del delito, que anteriormente se contraponían a las labores de inteligencia, relacionadas con la seguridad nacional que mantiene a su cargo la Secretaría de Gobernación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, se consolidó el proceso de autonomía en la prevención del delito, ya que un par de años antes se había creado la Policía Federal Preventiva y, con dicha modificación, la Dirección General de Readaptación Social, que pertenecía a SEGOB, ascendió al rango de Órgano de Prevención y Readaptación Social. También pasó al sector de seguridad pública la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el mecanismo de coordinación y concertación de acciones por excelencia entre los tres órdenes de gobierno, entre los tres Poderes de

[6] Mensaje del presidente Vicente Fox Quesada, en ocasión de la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública en Los Pinos, 8 de mayo de 2002. La versión estenográfica de la reunión puede consultarse en la página electrónica de la Presidencia de la República: http://www.presidencia.gob.mx.

la Unión y entre el gobierno y la sociedad para instrumentar un combate decidido, eficaz y transparente al crimen y la delincuencia en nuestro país. Es una herramienta de primer orden que ha permitido al Estado sentar las bases institucionales de coordinación para avanzar hacia la seguridad y tranquilidad de los mexicanos.

El Sistema Nacional de Seguridad Públlca

Un grave error estructural, que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva para atender el fenómeno con el que se relacionan todas estas instituciones: la seguridad pública.

Con el transcurso de los años, la experiencia demostró lo nocivo del aislamiento, que incluso provocó conflictos de competencia entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación. Estructuralmente, cada subsistema tenía asignada una función concreta, vinculada conceptual y cronológicamente, pero no había coordinación o seguimiento alguno entre ellos, lo que provocó una evolución desorganizada del sistema de justicia, aunada a otros factores de carácter económico y social que se agudizaron en la década de los noventa. Todo ello influyó en el incremento substancial de los índices de criminalidad, de impunidad y de corrupción que padecemos actualmente.

Los defectos y las insuficiencias en las fases de prevención y procuración han permitido la proliferación de delitos que pudieron evitarse y que además son deficientemente investigados por los órganos de procuración de justicia. La administración de la justicia penal, que padece exceso de trabajo y carencia de recursos, no ha encontrado una respuesta oportuna y eficiente en los órganos de ejecución. Finalmente, como último eslabón en ese círculo vicioso, la readaptación social en ocasiones deja en libertad a quien no está rehabilitado y que reincide en conductas antisociales, ante la falta de espacios y la sobrepoblación, incluso las instancias de readaptación se convirtieron, como lo ha señalado el Dr. Alejandro Gertz Manero, en verdaderas universidades del crimen.[7]

Ante este panorama ha sido necesario redoblar los esfuerzos para revertir la percepción generalizada de la ciudadanía en relación con un Estado que no ha sido capaz de proporcionar márgenes aceptables de seguridad a la sociedad.

Para ello, el primer paso hacia la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública consistió en crear la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA), entre 1991 y 1992,

[7] Ver al respecto la comparecencia del Dr. Alejandro Gertz Manero ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del 28 de mayo de 2001.

a la cual se integraron diversas Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República; sin embargo, no se consolidó su existencia y desapareció un año después de haber sido creada.

Desde 1993, la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, que dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, inició esfuerzos para delinear un Programa Nacional que involucrara tres grandes áreas de seguridad pública; la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social, en los tres órdenes de gobierno.

Después de integrar propuestas y diseñar estrategias, una iniciativa de ley propuso, en 1995, crear las condiciones legales, institucionales y administrativas para reestructurar a fondo la seguridad pública nacional. A través de la coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios y con absoluto apego a su competencia, soberanía y autonomía, se sentaron los cimientos para consolidar el SNSP.

Para reglamentar la integración y funcionamiento del SNSP, el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo Federal, aprobó la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LG-SNSP), que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995.

El contenido de la LG-SNSP establece las acciones y objetivos de la seguridad pública; las normas básicas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; los elementos que integran el Sistema (instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones); las materias objeto de coordinación (formación profesional y sistematización de la información, así como diseño de estrategias conjuntas); las fórmulas jurídicas para la toma de decisiones; y los mecanismos que auspician la participación de la sociedad.

La instancia superior de coordinación del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por los Secretarios de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, los 31 gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Este Consejo acordó realizar un diagnóstico, cuyo resultado permitió identificar las principales causas de la inseguridad y proponer estrategias correctivas en aspectos técnicos, para establecer una política nacional e integral de seguridad pública.

El marco del SNSP comprende también la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las dependencias y entidades que, directa o indirectamente, deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México. El propósito de crear un SNSP surgió, pues, de esa necesidad de establecer una coordinación interinstitucional en los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y de cada institución, para lograr mayor efectividad y eficacia

en el combate a la inseguridad e impunidad; surgió de la necesidad de avanzar en la vigencia plena del Estado de derecho en nuestro país.

Se comprenden como materias de coordinación al interior del SNSP los procedimientos para regular el ingreso, formación, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad y las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos entre la sociedad.

El CNSP, instalado el 7 de abril de 1996 en cumplimiento de las facultades que le otorga la Ley y de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aprobó las propuestas del contenido del *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000,* como elemento de coordinación programática para los tres órdenes de gobierno, el cual fue remitido al Ejecutivo Federal para su aprobación y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 1996.

En esa primera etapa fue imprescindible establecer políticas de mediano y largo plazos, para mejorar nuestros estándares de seguridad, para lo cual, en dicho programa se definieron 8 ejes y se emprendieron 26 estrategias y 120 acciones iniciales, que permitieron establecer los cimientos de un sistema integrador, más eficiente. Estos ejes, cuando se dio a conocer la estrategia para combatir la delincuencia, fueron los siguientes: Profesionalización; Cobertura y capacidad de respuesta; Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; Equipamiento, tecnología e infraestructura; Instancias de coordinación; Participación de la comunidad; Marco legal; y Servicios privados de seguridad.

La Ley de Bases del SNSP creó también la figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como órgano de coadyuvancia del Consejo Nacional, como instancia de coordinación en materia de profesionalización y capacitación de los elementos de seguridad pública y como entidad encargada de la administración y sistematización de los instrumentos y recursos del SNSP, entre otras funciones, lo que proveyó de una actividad vinculante a un órgano permanente de seguridad pública.

En estricto apego al principio federal, esta misma figura fue reproducida en las entidades federativas, con la creación de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, en los que se analiza e instrumenta la ejecución y operación de las directrices aprobadas por el Consejo Nacional.

Por otra parte, para fortalecer los nexos de coordinación con otras instancias, relacionadas con la seguridad pública, la LG-SNSP prevé que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con el apoyo de las Conferencias de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal. Como una respuesta pragmática ante la dinámica propia de las instancias que intervienen en la cadena de seguridad pública y aun cuando la coordinación todavía no esté contemplada en la ley, se ha instituido la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos y se han establecido mecanismos de vinculación y coordinación con la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy tenemos avances concretos, aunque sabemos que falta mucho por hacer y que el reto que tenemos frente a nosotros aún es grande. Sin embargo, el esfuerzo conjunto habrá de consolidar este ente denominado SNSP, para una efectiva profesionalización del recurso humano y la necesaria coordinación e integralidad de funciones a favor de la sociedad.

Avances del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El trabajo que ha desarrollado el SNSP desde finales de los años noventa a la fecha, ha permitido ir avanzando en torno a criterios básicos para consolidar de manera integral las labores de coordinación de las instancias relacionadas con la seguridad pública. A continuación se señalan los logros alcanzados gracias al trabajo comprometido de quienes participan en la cadena de seguridad pública.

Sistema Nacional de Información

Una herramienta de fundamental importancia en el combate a la delincuencia es la utilización de tecnología de punta para suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre aspectos fundamentales de la seguridad pública entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Con base en la LG-SNSP, el Secretariado Ejecutivo está encargado del desarrollo y administración de la información y la tecnología para la integración y utilización de los registros nacionales, obligatorios por ley.

El Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública tiene a su cargo los Registros Nacionales de Personal, de Armamento y Equipo, de Vehículos Robados y Recuperados, de Mandamientos Judiciales, de Procesados y Sentenciados, así como de Mexicanos Cumpliendo Condena en el Extranjero, los cuales son consultados y actualizados por las entidades federativas.

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, que tiene a la fecha 108,151 fichas completas, permite la identificación de los funcionarios públicos, proporciona información del medio socioeconómico y familiar en que se desenvuelven, así como sus antecedentes laborales y sus huellas dactilares en concordancia con el Sistema AFIS (Registro Nacional de Huellas Dactilares).

Anteriormente, las huellas dactilares identificadas en algún lugar de un incidente delictivo sólo eran archivadas, porque sin apoyo tecnológico, los peritos tardaban años para cotejarlas e intentar la identificación de la persona a la que correspondían y muy posiblemente su ficha dactilar podría estar en otro estado de la República. Las 32 entidades federativas tienen instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) en el Centro Nacional de Conversión, el cual sirve para cotejar las huellas en un tiempo que oscila entre 30 segundos y 3 minutos y en la actualidad posee 1.6 millones de registros, aunque está diseñado para almacenar, en la primera etapa, 5 millones de registros ó 50 millones de fichas.

Asimismo se han instalado 79 sitios remotos del Sistema AFIS, de los cuales 19 corresponden a sitios remotos en instalaciones federales.

El Registro Nacional de Armamento y Equipo, en cuya conformación participan de manera conjunta la Secretaría de la Defensa Nacional y el Sistema Nacional de Información, tiene a la fecha el registro de 365,917 fichas de identificación de armas diversas.

Uno de los delitos patrimoniales que ha mostrado un crecimiento notable en años recientes y también una alta capacidad de organización es el robo de vehículos. Con la instrumentación del Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados se han sentado las bases para frenar este delito, ya que se brinda la posibilidad de acceder a una base de datos nacional para consultas en esta materia. Actualmente este Registro cuenta con poco más de 400 mil fichas de identificación de vehículos robados y aproximadamente 60 mil de vehículos recuperados. Se prevé que las entidades federativas terminen de transferir su información para que, en fechas próximas, el Sistema Nacional de Información ponga en línea esta base de datos para consulta de los cuerpos policiacos en todo el país. En el mismo sentido, como resultado de la Tercera Reunión de Secretarios de Seguridad Pública, se acordó iniciar la conformación de un padrón nacional de registro vehicular, para cotejar los datos que obran en el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados contra la planta vehicular del país.

El Registro Nacional de Mandamientos Judiciales tiene una base de datos variable, que depende directamente de la situación que guarda cada uno de los casos registrados. En lo que va del año 2002, este Registro cuenta con un total de 99,750 fichas.

Por su parte, el Registro Nacional de Procesados y Sentenciados es una valiosa herramienta tanto para el análisis de impunidad (a través del proceso de denuncia de un delito, integración de la averiguación previa, otorgamiento de órdenes de aprehensión, hasta el auto de formal prisión), como para la prospectiva de las necesidades de espacios en los centros de readaptación del país. A la fecha, dicho Registro contiene 26,906 fichas de identificación de personas procesadas y 9,381 fichas de sentenciadas.

Además de la utilización de las herramientas que brinda la informática para la seguridad pública, se ha desarrollado un sistema de telecomunicaciones con tecnología de punta que permite enlazar en tiempo real las diferentes corporaciones policiacas e instancias de seguridad pública en el país.

Red Nacional de Telecomunicaciones

Una de las constantes de la tecnología utilizada en labores de seguridad pública era su obsolescencia. No había capacidad tecnológica para propiciar la operación entre corporaciones a nivel nacional, no había estándares de seguridad en la comunicación ni era posible que entre instituciones se transmitiesen datos e imágenes.

Para revertir esta perniciosa insuficiencia, se diseñó, construyó y puso en operación la Red Nacional de Telecomunicaciones para la Seguridad Pública (RNT), que permite actuar con mayor coordinación y rapidez, así como ejecutar acciones entre las diversas instituciones de seguridad pública, de los tres órdenes de gobierno, con un alto grado de simultaneidad, coordinación y conexión. La RNT es 100% digital, con encripción de tipo militar, con frecuencias exclusivas para seguridad pública, que permiten la transmisión de voz, datos e imágenes. También permite la compatibilidad con equipos de radiocomunicación de distintos proveedores, por lo que el equipo que han adquirido las corporaciones policiacas de las entidades federativas puede ser utilizado en este esquema.

La RNT ha posibilitado que el Sistema Nacional de Información cuente con una amplia presencia en el territorio nacional, ya que actualmente se tienen 450 puntos de presencia, en 165 ciudades del país.

Los equipos de telecomunicaciones que tiene en funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la RNT y el SNI han permitido conformar y operar una Red Central Federal (compuesta por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Secretariado Ejecutivo, la Secretaria de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva), así como 30 redes estatales básicas. La compatibilidad de los sistemas de comunicación de todas las entidades federativas permite que las autoridades puedan coordinarse de manera adecuada y eficiente para realizar operativos que involucran la participación de dos o más estados.

Una parte fundamental para el eje de las telecomunicaciones en seguridad pública lo constituye su infraestructura. Actualmente están concluidos 30 Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (conocidos como C-4) y 12 subcentros en 30 entidades federativas.

En materia de telecomunicaciones, una de las grandes iniciativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la de instrumentar un servicio telefónico a nivel nacional,

homogéneo, que brinde atención a la sociedad en casos de emergencia o delitos. Para ello, se ha puesto en operación el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066 en 192 municipios de 25 estados del país, para que desde cualquier teléfono la misma ciudadanía pueda solicitar auxilio en caso de emergencias, denuncias, faltas y delitos, entre otros.

Para albergar los equipos que el desarrollo tecnológico en materia de seguridad pública requería, el SNSP emprendió, desde hace algunos años, un ambicioso proyecto para dotar de infraestructura eficiente, de instalaciones con estándares de seguridad necesarios para el manejo de información, que permitiera a las instancias de seguridad pública realizar operativos y acciones de monitoreo en la materia en todo el país. Está en operación el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, conocido como C4 Nacional (Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo), con la más alta tecnología y estándares de seguridad, el cual da servicio a todo el país a través del Sistema Nacional de Información, la Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066, para la interconexión y la operación real de todos los sistemas, bases de datos y redes.

Por su magnitud, capacidad y alcance, el C4 Nacional se erige como el cerebro operativo más importante de América Latina en materia de seguridad pública; además cuenta con la posibilidad de funcionar como respaldo en la operación de un C4 Estatal en caso de presentarse una contingencia, guardando la confidencialidad y compartimentación de la información.

Como acotamos líneas arriba, centros similares al C4 Nacional se han construido y puesto en operación en 30 estados del país, lo que permite un flujo de información efectiva entre las instancias de seguridad pública y una mucho mayor coordinación para la realización de operativos tanto entre los estados como al interior de cada uno de ellos.

Profesionalización

El recurso humano es, sin lugar a dudas, el más importante de los activos con que cuenta el Estado mexicano para combatir la delincuencia y abatir los índices de violencia que afectan a nuestra sociedad. Uno de los ejes que mayor relevancia ha concedido el SNSP ha sido el relativo a la profesionalización de mujeres y hombres que aportan su esfuerzo a favor de la seguridad pública.

Para ello, se ha apoyado en tres líneas estratégicas de acción: evaluación de los elementos de seguridad pública, capacitación para su desempeño profesional y dotación de estímulos y reconocimientos.

De manera constante y consistente se ha venido supliendo la falta de programas de evaluación permanente al personal de seguridad pública del país, así como de criterios de

selección homologados a nivel nacional. De 1998 a la fecha se han evaluado a más de 150 mil elementos de procuración de justicia, preventivos y custodios así como personal del Poder Judicial, mediante la aplicación de más de 600 mil exámenes; es decir, 40% del universo de elementos de seguridad pública. Es importante resaltar que los exámenes de evaluación son realizados por instancias reconocidas y capacitadas para esa labor: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Hasta hace algunos años, el país carecía de una política integral de profesionalización de los cuerpos de seguridad para todo el país. La creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el órgano rector que aglutina las 126 academias e institutos de seguridad pública de México, incluidos los Institutos de Formación Judicial, ha permitido establecer normas básicas en los diferentes niveles de profesionalización de varias áreas de seguridad pública.

Para apoyar la labor de la Academia Nacional, se han construido y puesto en operación cuatro Academias Regionales en el país (Noroeste, Noreste, Occidente y Sur-Sureste, que tienen sus sedes en Sinaloa, Nuevo León, Michoacán y Veracruz, respectivamente) y una más, ubicada en el estado de México, está por concluir su construcción para iniciar operaciones. Estas Academias Regionales se han significado por ser invaluables instrumentos regionales de capacitación para mandos medios y superiores y cursos de especialización para formadores de formadores en seguridad pública.

Asimismo, desde finales del 2001 está en operación el Centro de Actualización de Río Lagartos, en el estado de Morelos, que tiene el propósito de brindar atención integral al personal encargado de la seguridad pública, incluyendo aspectos físicos y emocionales, además de lo relativo a la actualización y especialización.

A través de estas Academias y el Centro de Actualización, el SNSP ha avanzado en la homologación de programas de capacitación sobre seguridad pública. Para tal efecto, en el marco del Programa Nacional de Capacitación se establecieron programas de capacitación básica, educación a distancia y capacitación especializada mediante los cuales se ha capacitado a cerca de 156 mil elementos, es decir, el 41.1% del universo del personal de seguridad pública. Es importante resaltar que la Red de Educación Interactiva a Distancia enlaza a 50 institutos de formación de seguridad pública y a los 32 institutos de formación judicial del país.

Con el objetivo de paliar la falta de programas que proporcionasen estímulos a los elementos de seguridad pública y promoviesen las recompensas para dignificar su labor, se instrumentó desde 1999 un Programa de Dotaciones Complementarias, que ha permitido beneficiar a casi 93 mil elementos de seguridad pública, con un estímulo no regularizable al salario hasta por 1,400 pesos mensuales, que en algunos casos representa el 50 por ciento de las percepciones de los policías.

Por otra parte, para suplir la carencia de instrumentos metodológicos que permitieran ofrecer posibilidades reales para el desarrollo del personal de seguridad pública, se constituyó el Comité de Competencia Laboral de Seguridad Pública, a fin de obtener reconocimientos y normas mínimas para el personal que trabaja en el ámbito de la seguridad pública y lograr el autodesarrollo continuo de las personas, mediante la promoción de la competencia laboral certificada. Este Comité ha elaborado la Norma Base para la Calificación Genérica en Seguridad Pública y seis normas específicas denominadas Investigación Criminalística; Funciones Básicas de la Actuación Policial; Regulación de Tránsito, Personas y Transportes; Funciones de los Secretarios de Acuerdos de las Salas Penales; Medicina Forense; y Policía de Investigación.

Uno de los mayores rezagos que observaban los cuerpos de seguridad pública en el país era la dotación de equipos con los que contaban para enfrentar a la delincuencia. De hecho, los delincuentes estaban mejor equipados que los propios policías, por falta de recursos financieros destinados para tal propósito. Para superar esta grave deficiencia, en los últimos años se ha adquirido un total de 15,165 vehículos, 29 helicópteros, 91,980 piezas entre armas, equipo antimotín y de protección, así como 417 lotes de equipos de laboratorios de investigación criminalística, lo que ha permitido mejorar el equipo con el que cuenta el personal de seguridad pública, para prevenir y combatir el delito en mejores condiciones y con mayor eficiencia.

Infraestructura penitenciaria

Hasta 1997, en el país se construían un promedio anual de 2 mil espacios penitenciarios, se disponía de tan sólo 99,858 espacios penitenciarios y había una sobrepoblación de cerca de 15 mil internos en las cárceles del país. Dentro del Programa de Infraestructura Penitenciaria, el SNSP inició la construcción de 35 nuevos centros penitenciarios y 13 cárceles municipales, que tendrían una capacidad para albergar a cerca de 32 mil internos. Ocho de estos centros ya están en operación, nueve están terminados e iniciarán operaciones próximamente y 31 aún están en proceso de construcción.

Los esfuerzos han sido importantes; sin embargo, se han mantenido los niveles de sobrepoblación en los centros penitenciarios del país y algunos de éstos incluso presentan un incremento poblacional. Actualmente hay en el país 447 centros penitenciarios que suman en conjunto un total de 135,809 espacios penitenciarios, para una población que asciende a 171,991 internos, lo que representa una sobrepoblación del orden de 26.6%.

Fuente: Elaborado con base en los datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, al mes de abril de 2002.

Ante este panorama, debemos buscar nuevas fórmulas que permitan el desahogo de internos en los centros de readaptación social, porque la experiencia ha demostrado que el hacinamiento de internos aleja sus posibilidades de readaptación, lo cual se refleja en altos índices de reincidencia en conductas delictivas.

Coordinación con instancias

Un eje más al que se ha abocado la labor del SNSP es contrarrestar la carencia de coordinación entre algunas instancias cuya actividad cotidiana está relacionada con las áreas de seguridad pública, así como a crear los mecanismos que permiten lograr la participación de los municipios del país en el Sistema Nacional.

En la actualidad, el SNSP ha desarrollado un trabajo de coordinación con 32 Consejos Estatales de Seguridad Pública y con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social, de Participación Municipal y de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, para formular políticas, estrategias y acciones de cooperación.

Es preciso reconocer que las acciones de colaboración entre el SNSP y las Conferencias Nacionales no se han desarrollado de una manera similar, ya que mientras el trabajo de cooperación ha rendido muy amplios y reconocidos frutos con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, la coordinación no ha avanzado lo que sería deseable con las otras dos. Por ello, una de las prioridades del SNSP consistiría en acrecentar su labor de promoción y acercamiento tanto con la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social como con la de Participación Municipal.

Cabe resaltar, con respecto a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, que fue creada en octubre de 2001 y en ella se analizan y proponen soluciones a los distintos problemas que enfrentan cada una de las entidades en la instrumentación de los programas de seguridad pública, así como las estrategias nacionales a favor de la prevención de delitos. A la fecha se han celebrado tres reuniones, la más reciente a principios del mes de junio de 2002.

Por otra parte, para superar la falta de una visión integral de la seguridad pública, que excluía sistemáticamente las áreas de administración de justicia que encarna el Poder Judicial, se integró la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia como invitada permanente para participar en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, han sido canalizados recursos económicos del SNSP para que estos Tribunales se integren a los programas nacionales de intercambio de información, profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica y sobre todo de dignificación y ampliación de instalaciones.

Participación ciudadana

Uno de los elementos centrales de apoyo para combatir la delincuencia en el país, que ha sido adoptado como eje rector por el SNSP y que alienta la administración del presidente Fox, es la promoción de la participación ciudadana en las tareas de prevención del delito, así como en la elaboración de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades.

Es por ello que en 1999 se constituyó y desde entonces se trabaja con el Comité Nacional de Consulta y Participación Ciudadana como foro de la comunidad en materia de seguridad pública. A la fecha laboran 22 comités estatales y se han realizado 5 reuniones nacionales de todos los comités, así como 1,118 Comités Municipales en todo el país.

Por otra parte, el SNSP promueve el Programa Ojo Ciudadano que, a través de la Alianza Social contra la Delincuencia, propuso el C. Presidente de la República[8] para integrar a la sociedad y a los medios de comunicación en acciones concretas relacionadas con la seguridad pública, para conocer y evaluar las tareas encomendadas a las autoridades gubernamentales.

Presupuesto

Con el objetivo de instrumentar una estructura programática-presupuestal que destinase recursos financieros adecuados con un criterio de integralidad y complementariedad y para dar vigencia a la instrumentación del Programa Nacional de Seguridad Pública, se asignaron recursos crecientes en términos reales a las labores realizadas por el SNSP en cada uno de sus ejes y líneas de acción.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP. Los montos correspondientes a cada año se integran por los apoyos federales (FASP, Ramo 33), las aportaciones estatales y el gasto destinado a las dependencias federales, excepto para el año 1996, para el que se preveía sólo el primer concepto.

[8] Ver al respecto el mensaje del presidente Vicente Fox del 31 de enero de 2001 en el marco de una gira de trabajo por Tijuana, Baja California.

Para el presente año, el Presupuesto de Egresos de la Federación estimó recursos del ramo administrativo para el sector del orden de 7,320.140 millones de pesos, que sumados a la cifra considerada para el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de Estados y Distrito Federal, de 3 mil millones de pesos, arroja un total de 10,320.140 millones de pesos.

En los últimos seis años, se han destinado montos sin precedente en la historia de la seguridad pública a las labores que realiza el SNSP, lo cual entraña un enorme compromiso de quienes integramos la cadena de seguridad pública a favor del manejo eficiente, honesto y transparente de los recursos financieros que se administran, de cara a la sociedad.

Es importante señalar que, para supervisar el ejercicio adecuado, eficiente y oportuno de los recursos financieros dedicados a la seguridad pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con el apoyo invaluable de dos instancias gubernamentales: el Órgano Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control, que con sus evaluaciones y observaciones permiten el manejo honesto y transparente de estos recursos para el mejor servicio a la ciudadanía.

La distribución de recursos financieros del SNSP se ejerce con estricta observancia a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, como lo establecen los artículos 44 y 45 en materia del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, de acuerdo con los montos autorizados por la Cámara de Diputados al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los criterios de asignación hacia las entidades federativas son el indicador de población, el índice delictivo que presenta la entidad, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación de los ejes que componen el programa, y la inversión para proyectos nacionales.

El mecanismo por el cual se realizan las transferencias del presupuesto federal hacia las entidades se basa en los Convenios de Coordinación, instrumentos jurídicos en los que se establecen las responsabilidades y los compromisos que asume cada una de las entidades frente al Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las metas programáticas en la materia. Estos recursos son radicados a las entidades mediante los Fideicomisos de Seguridad Pública, por medio de los cuales se garantiza la descentralización de los mismos y la disponibilidad que de éstos tiene la entidad para su ejercicio.

La firma de los Convenios de Coordinación con cada una de las entidades federativas va acompañada de diversos Anexos Técnicos que establecen, para cada uno de los ejes del Programa Nacional de Seguridad Pública, las metas programático-presupuestales, los montos específicos, los mecanismos y los alcances, a la vez que procura homologar los criterios técnicos para el desarrollo de cada una de las acciones. Para el presente

año se prevé la firma de aproximadamente 380 anexos técnicos entre el Secretariado Ejecutivo, los estados y el Distrito Federal.

Consideraciones finales

La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumento jurídico de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, permitió mejorar la colaboración de las instituciones a través de la integración de instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones tendientes a proporcionar elementos que mejoran los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

A través de esta coordinación, la federación y las entidades federativas hemos trabajado en los últimos años para el desarrollo y aplicación de una política nacional, que ha sentado las bases para prevenir y combatir la delincuencia y que ya comienza a arrojar resultados concretos.

Sin embargo, debemos avanzar eficazmente para consolidar dichos instrumentos y mecanismos de coordinación y pasar a una operación sistemática, con objetivos mensurables y perceptibles por la sociedad.

Entre las medidas que estimo necesarias para fortalecer las actividades del Estado y consolidar los avances obtenidos en la materia, destacan las siguientes:

- Avanzar en los procesos de profesionalización de los elementos de seguridad pública, para consolidar el servicio civil de carrera en este sector a nivel nacional.
- En cuanto al Sistema Nacional de Información, es necesario consolidar la información, consulta y actualización de las bases de datos de los Registros Nacionales, mediante la alimentación y utilización cotidiana de estas bases de datos por parte de todos los responsables y titulares de las instancias que integran el SNSP.
- Consolidar la operación y cobertura de los instrumentos tecnológicos de la Red Nacional de Telecomunicaciones que ya están disponibles.
- Fortalecer la capacidad de integración, intercomunicación y respuesta hacia la sociedad, por parte de todas las instancias que componen la cadena de seguridad pública.
- Avanzar en la homologación del marco jurídico en el ámbito nacional, particularmente en lo que se refiere a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, para estandarizar los criterios, mecanismos y herramientas con los que la autoridad encara los delitos del fuero común.
- Promover una creciente participación de la ciudadanía, para que la sociedad se vincule con tareas concretas y específicas que apoyen la instrumentación y el desarrollo de las acciones que, como Sistema Nacional de Seguridad Pública, hemos venido asumiendo, desarrollando y consolidando.

- Por último, se debe reconocer que los orígenes de la seguridad pública en el país son multicausales; por ello, se hace necesario atender esta problemática en el conjunto de las políticas públicas.

Se han establecido las bases para que los mexicanos contemos con un sistema de seguridad pública eficaz, eficiente, honesto y expedito. Aún es mucho lo que nos falta por avanzar en el combate a la delincuencia, pero ya vamos en el camino adecuado y los resultados así lo demuestran.

Para las siguientes etapas, será necesario consolidar los logros que hemos obtenido y, principalmente, habremos de contar con la confianza, el apoyo y la participación de la sociedad a favor de la vigencia plena del Estado de derecho.

Las transformaciones en el mundo y en México no permiten el rezago de las instituciones de seguridad pública en su trascendente tarea de brindar márgenes aceptables de seguridad y de tranquilidad para los mexicanos. De los resultados y avances que vayamos obteniendo en el combate a la delincuencia, derivarán por necesidad mayores márgenes de confianza de la sociedad hacia sus instituciones, pero también en esa medida se avanzará en la percepción que la sociedad internacional tiene del pueblo mexicano, lo que redundará en un incremento del turismo, del comercio y de las inversiones y, por ende, en el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.[9]

En la medida que la generación presente sepa reconocer retos, encontrar soluciones y superar dificultades, en esa medida habremos de legar a nuestros hijos un México más seguro, más justo y más próspero y también habremos de consolidar para nuestro país un lugar de privilegio en el concierto de naciones, en los tiempos de la globalización.

---

[9] Al respecto es elocuente la nota publicada en *Milenio* diario el pasado 3 de junio en la que, en referencia a una encuesta que el Instituto del Banco Mundial hace a funcionarios de más de 10 mil empresas en 80 países, los porcentajes de calificación otorgados a México en materia de crimen organizado, crimen común y corrupción reflejan niveles altamente preocupantes.

RESÚMENES
ABSTRACTS

RAP 001, enero-marzo de 1956, pp. 9-15.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO
PUBLIC ADMINISTRATION IN ECONOMIC DEVELOPMENT PLANS

Rafael Mancera Ortiz

El autor hace una serie de reflexiones respecto a los medios de intervención de la Administración pública en la política económica, a partir de una investigación realizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) sobre la administración de la política económica, Concluye que la calidad de la Administración pública se determina por la devoción, habilidad y honestidad de los funcionarios; que la eficacia administrativa requiere de estabilidad gubernamental, y recomienda contar con personal especializado en organización y métodos.

Palabras clave: Política económica, Administración Pública, planeación, desarrollo económico, calidad, servidores públicos, organización y métodos.

The author makes a series of reflections respect the means of public Administration intervention in economic policy, from an investigation of International Institute of Administrative Sciences (IIAS) about administration of economic policy. He concludes that the quality of public Administration is determined by devotion, ability and honesty of civil employees; the administrative effectiveness requires of governmental stability, and he recommends to rely on specialized personnel in organization and methods.

Key Words: Economic policy, Public Administration, planning, economic development, quality, civil employees, organization and methods.

RAP 017, diciembre de 1964, pp. 3-15.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO
PUBLIC ADMINISTRATION AS A TOOL FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

Ricardo Torres Gaitán

Plantea las diversas posibilidades que tiene el Estado en relación con el desarrollo económico: abstenerse de intervenir; intervención indirecta mediante regulación; economía mixta; intervención directa mediante planes centralizados.
Afirma que el desarrollo requiere la acción previsora del Estado sumada a la cooperación de todos los sectores económicos.

Palabras clave: Estado, desarrollo, planeación, regulación, economía mixta.

This article raises diverse possibilities that State has in relation to the economic development: do not intervene; indirect intervention through regulation; mixed economy; or direct intervention through centralized plans.
The author affirms that the development requires foresighted action of State added with cooperation of all economic sectors.

Key words: State, development, planning, regulation, mixed economy.

RAP 005, enero-marzo de 1957, pp. 7-17.

COMISIÓN DE INVERSIONES
COMMISSION OF INVESTMENTS

Raúl Salinas Lozano

Describe las medidas administrativas orientadas al control y vigilancia de los recursos financieros de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como los procedimientos adoptados por los sucesivos gobiernos federales mexicanos de 1947 hasta la creación de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República en 1954.

Palabras clave: gasto público, recursos financieros, inversión, organismos descentralizados, empresas de participación estatal.

This article describes administrative measures oriented to control and monitoring of financial resources in decentralized organisms and companies of state participation, and procedures adopted by successive Mexican federal governments of 1947 to the creation of the Commission of Investments of the Republic´s Presidency, in 1954.

Key words: public expenditure, financial resources, investment, decentralized organisms, companies of state participation.

RAP 017, diciembre de 1964, pp. 33-48.

PLANEACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA
PLANNING AND ADMINISTRATIVE REFORM

Ernestina Vidal

Explica los elementos y principios de las políticas públicas, los procesos para adoptarlas y ejecutarlas: investigación, respaldo popular, planeación, trabajo de equipo, profesionalismo. Plantea la necesidad de contar con un órgano de planeación y describe las características que debiera tener.
Afirma que los países latinoamericanos, aun cuando reconocen la necesidad de planear el desarrollo enfrentan obstáculos para cumplimentar los planes.

Palabras clave: políticas públicas, planeación, procesos.

This article explains the elements and principles of public policies, the processes to adopt and to attach them: research, popular endorsement, planning, team work, professionalism. The author raises the necessity to rely with a planning office and describes its characteristics. She affirms that Latin American countries, even though them recognize the necessity to plan the development, confronts obstacles to fulfill the plans.

Key words: public policies, planning, processes.

RAP 016, enero-marzo de 1964, pp. 57-68.

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
STATE AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Jesús Reyes Heroles

Conferencia sustentada el 9 de marzo de 1963, en la cual se describe la política del Estado mexicano, caracterizada por el intervencionismo social. Se expone la necesidad de dotar al gobierno nacional de un Plan de Desarrollo, en el que se estimule el trabajo de empresarios, inversionistas, productores en un ambiente de libertad, sin que el Estado renuncie a su tarea de producir riqueza y mantener el orden en la economía.

Palabras clave: Estado, Revolución Mexicana, economía, clases sociales, inversiones, intervencionismo, liberalismo, Constitución.

Conference sustained in March 9, 1963, in which the policy of Mexican State is described, characterized by social interventionism. Is exposed the necessity to equip the national government with a development plan, in which the work of entrepreneurs, investors, labourers, is stimulated, in a freedom atmosphere, without the State renounces to its task of producing wealth and to maintain order in the economy.

Key words: State, Mexican Revolution, economy, social classes, investments, interventionism, liberalism, Constitution.

RAP 055 - 056, julio-diciembre de 1983, pp. 95-114.

LA PROGNOSIS ADMINISTRATIVA, LOS ESCENARIOS DEL FUTURO
ADMINISTRATIVE PROGNOSIS, SCENARIOS OF FUTURE

José Galván Escobedo

Inicia con los fundamentos y orígenes de la planificación, de la cual distingue tres tipos, según los plazos a los que apunte: corto -planificación operativa-, mediano, y largo -planificación estratégica-.
Discierne los elementos de la prognosis en: previsión, planificación, cambio planificado y describe las fases de este último: exploración, inserción, diagnóstico, planificación, acción, estabilización y evaluación, y terminación.

Palabras clave: prognosis, planificación, cambio, tecnología.

This article begins with a description of basis and origins of planning, of which the author distinguishes three types, according to the terms at which it aims: short -operative planning-, medium, and length -strategic planning-.He discerns elements of prognosis in: forecast, planning, planned change and describes its phases: exploration, insertion, diagnosis, planning, action, stabilization and evaluation, and completion.

Key words: prognosis, planning, change, technology.

RAP 055 – 056, julio-diciembre de 1983, pp. 117-122.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983- 1988
NATIONAL DEVELOPMENT PLAN 1983-1988

Miguel de la Madrid Hurtado

Presentación del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo presidencial de Miguel de la Madrid. Describe las condiciones del país en ese momento y expone los propósitos de conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos políticos, económicos y sociales. Enfatiza en que el Plan es resultado de los Foros de Consulta Popular en los cuales participaron dirigentes obreros, campesinos, representantes de organizaciones populares, empresarios, profesionistas, intelectuales, académicos.

Palabras clave: planeación, economía, inflación, crecimiento económico, participación social.

Preface of the National Development Plan for the presidential period of Miguel de la Madrid. It describes the conditions of our country in that moment, and exposes the intentions to conserve and to fortify the democratic institutions, to overcome the economical crisis, to recover the growth capacity and to initiate qualitative political, economic and social changes. It emphasizes that the Plan is result of popular consultation in which participated working leaders, farmers, representatives of popular organizations, entrepreneurs, professionals, intellectuals, academics.

Key words: planning, economy, inflation, economic growth, social participation.

RAP 57/58, enero-junio de 1984, pp. 219-260.

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA, 1917-1933
THE COMPTROLLER DEPARTMENT, 1917-1933

Omar Guerrero

Revisión histórica de los antecedentes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desde 1824, hasta llegar al Departamento de Contraloría (1917-1933), su organización y funciones de control del gasto público, estudios de organización interior y procedimientos; sin olvidar sus efectos en la Administración Pública federal, como el servicio civil y la controversia respecto a la función contralora del Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Incluye una referencia a la Escuela de Administración Pública (1922) y la Escuela Superior de Administración Pública (1924); planes de estudios, profesorado, métodos de enseñanza.
Se incluye el Artículo de Alberto J. Pani *El Nuevo Departamento de Contraloría y La Moralización Administrativa,* referido en este ensayo, publicado en el mismo número de la RAP.

Palabras clave: control, eficiencia, historia, moral, organización, prevención de la corrupción, procedimientos administrativos, servicio civil, formación y capacitación.

Revision of background of the Federation's General Comptroller Secretary, from 1824, until arriving at the Comptroller Department (1917-1933), its organization and functions of control of public expenditure, studies of internal organization and procedures; without forgetting its effects in the federal Public Administration, as civil service and the controversy with respect to comptroller function of the Union Congress and the Secretary of Finance and Public Credit. It includes a reference to the School of Public Administration (1922) and the Superior School of Public Administration (1924); curricula, teaching staff, education methods. The article of Alberto J. Pani, aforementioned in this essay, The New Comptroller Department and the Administrative Morality, published in the same issue, is included.

Key words: control, efficiency, history, morality, organization, prevention of corruption administrative procedures, civil service, teaching and qualification.

RAP 022, enero-febrero de 1971, pp. 87-95.

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA
CONTROL FUNCTION IN ADMINISTRATIVE REFORM

José López Portillo y Pacheco

Hace referencia a la reforma administrativa promovida por el presidente Luis Echeverría Álvarez y la creación de la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. El autor advierte que la mayor parte de los problemas de la Administración Pública radican en los sistemas de información, en la compatibilidad de las decisiones y la coordinación de acciones, bajo un control como vehículo de eficiencia.

Palabras clave: Reforma Administrativa, información, planeación, control.

This article makes reference to administrative reform promoted by president Luis Echeverria Alvarez and the creation of the Direction of Administrative Studies of the Secretary of the Presidency. The author warns that most of problems of Public Administration are in the information systems, in decisions compatibility and coordination of actions, under a control as efficiency way.

Key words: Administrative Reform, information, planning, control.

RAP 024, enero-abril de 1973, pp. 149-152.

CONTROL POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
POLITICAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION

José Chanes Nieto

Se refiere a la influencia que ejercen factores no jurídicos o administrativos en la toma de decisiones. Menciona cuatro fuentes de control político: el interno, proveniente de funcionarios; el del Poder Legislativo; el ejercido por personas que colaboran con el poder público y el generado por grupos externos.

Palabras clave: control político, poder público, poder legislativo, partidos políticos, grupos sociales, colaboración ciudadana, medios de comunicación.

This article talks about the influence that exerts non legal or administrative factors in decision making. It mentions four sources of political control: internal one, originated by civil employees; the Legislative Power; the exerted by people who collaborate with public power and the generated by external groups.

Key words: political control, public power, legislative power, political parties, social groups, citizen collaboration, mass media.

RAP 027, enero-marzo de 1975, pp. 71-74.

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
CONTROL FUNCTION IN MEXICAN PUBLIC ADMINISTRATION

Horacio Flores de la Peña

Considera al control como instrumento que contribuye al cumplimiento de las funciones de fomento económico y beneficio social encomendadas al Estado. Describe las facultades de control y vigilancia del uso de los recursos públicos, asignadas a las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, en el marco de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Afirma que el control debe partir de un planteamiento claro de objetivos en base a prioridades, y debe medir la oportunidad con que se verifique su cumplimiento.

Palabras clave: control gubernamental, gasto público, inversiones, patrimonio del Estado, obras públicas, planeación, presupuesto por programa.

The author considers the control as an instrument that contributes to fulfillment of functions of economic promotion and social benefit entrusted to the State. He describes the faculties of control and monitoring the use of public resources, assigned to the Secretaries of the Presidency, of Finance and Public Credit, and of National Patrimony, within the framework of the Law of Secretaries and Departments of State. He affirms that the control must begin with a clear exposition of objectives based in priorities, and it must measure the opportunity for verify the fullfilment.

Key words: governmental control, public expenditure, investments, State's patrimony, public works, planning, budget by program.

RAP 038, abril-junio de 1979, pp. 37-44.

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LA RETROALIMENTACIÓN ADMINISTRATIVA
DEMOCRATIC CONTROL OF GOVERNMENTAL ACTION AND ADMINISTRATIVE FEEDBACK

Luis García Cárdenas, Armando López Fernández

En el marco de las reformas Administrativa, Económica y Fiscal promovida por el Presidente López Portillo, los autores se refieren a la función de control ejercida por el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, su utilidad para medir la eficacia de las acciones gubernamentales y en particular el ejercicio de los recursos financieros.

Palabras clave: Finanzas públicas, control, planeación, Poder Legislativo, Reforma Administrativa.

Within the framework of the Administrative, Economic and Fiscal reforms, promoted by President Lopez Portillo, the authors talk about the function of control exerted by the Legislative Power through the House of Representatives, its utility to assure effectiveness in governmental actions and, particularly, the expenditure of financial resources.

Key words: Public finances, control, planning, Legislative Power, Administrative Reform.

RAP 100, enero-abril de 1999, pp. 257-265.

EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PUBLIC ADMINISTRATION EVALUATION

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Establece los principios del control fiscal y presupuestal a través de órganos especializados que actúan como interlocutores entre los poderes: Legislativo, en su calidad de contralor y Ejecutivo en su carácter de controlado.
Hace un estudio comparativo entre los órganos de control de varios países. Analiza las reformas constitucionales de noviembre de 1995 para el control y supervisión de la Administración Pública federal mexicana.

Palabras clave: control, ingresos, egresos, presupuesto, parlamento, Poder Ejecutivo, fiscalización, proceso legislativo.

The author establishes the principles of fiscal and budgetary control through specialized organs that actuate as interlocutors between the powers: Legislative, as a comptroller and Executive as a controlled. The author makes a comparative study among the control units of several countries. He analyzes the constitutional reforms of november 1995, for control and supervision of Mexican federal Public Administration.

Key words: control, income, debits, budget, parliament, Executive authority, control, legislative process.

RAP 039, julio-septiembre de 1979, pp. 31-38.

LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO EN MÉXICO
PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION IN MEXICO

Rodrigo Moreno Rodríguez

El autor hace un profundo análisis del Programa para Mejorar la Administración y el Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, emprendido por el gobierno del presidente José López Portillo, en el marco de la Reforma Administrativa y con base en las investigaciones de la Comisión de Administración Pública (CAP). Menciona como elementos relevantes del programa: sistema escalafonario, capacitación, relaciones jurídico-laborales, y planeación-organización de recursos humanos.

Palabras clave: servidores públicos, escalafón, capacitación, relaciones laborales, derecho laboral, planeación, organización, recursos humanos.

The author studies in depth the Program to Improve the Administration and Development of Personnel at State Service, undertaken by the government of president Jose Lopez Portillo, within the framework of Administrative Reform and with base in investigations of the Commission of Public Administration (CAP). He mentions as essential elements of the program: wage roll system, training, legal-labor relations, and planning-organization of human resources.

Key words: public employees, wage roll, training, labor relations, labor law, planning, organization, human resources.

RAP 091, enero-abril de 1996, pp. 5-18.

DE LA LEALTAD INDIVIDUAL A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA
FROM INDIVIDUAL LOYALTY TO PUBLIC RESPONSIBILITY

Mauricio Merino

Considera a la profesionalización del servicio público mexicano como inaplazable. Propone reformular los catálogos de puestos de las administraciones públicas y el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y otro de capacitación y actualización permanentes.

Palabras clave: servicio público, profesionalización, capacitación, personal público.

The author considers urgent the professionalization of Mexican public service. He proposes to reformulate catalogues of positions of Public Administrations and design of an evaluation system and incentives really tied with the quality of public service, through a complete system of recruitment and another one of permanent qualification.

Key words: public service, professionalization, qualification, public personnel.

RAP 103, enero-abril de 2000, pp. 7-39.

VIABILIDAD POLÍTICA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO
POLITICAL FEASIBILITY OF CIVIL SERVICE IN MEXICO

María del Carmen Pardo

Analiza el sistema de profesionalización de la función pública, incluyendo antecedentes del servicio civil de carrera desde 1821. Explica algunos impedimentos para la puesta en operación del Servicio civil de Carrera.

Palabras clave: servicio civil de carrera, personal público, profesionalización, historia.

The author analyzes the system of professionalization of public function, including antecedents of civil service, since 1821. She explains some impediments for start the Civil Service.

Key words: Civil Service, public personnel, professionalization, history.

RAP 110, enero-abril de 2004, pp.19-33.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS
ADMINISTRATIVE REFORM IN MEXICO FROM THE PERSPECTIVE OF TRAINING OF GOVERNMENTAL PERSONNEL

Alejandro Carrillo Castro, Gildardo Campero Cárdenas

Se refiere a las sucesivas reformas del Estado mexicano para adaptarse a los requerimientos sociales de cada época, y las acciones para la formación y desarrollo profesional de los servidores públicos. En el contexto internacional, ponderan la Declaración del Milenio de la ONU, en el sentido de mejorar la capacidad institucional y humana del sector público, y las propuestas de la OCDE para "hacer más con menos" y mejorar la calidad in los servicios gubernamentales. Para ello enfatizan en la importancia de las instituciones de capacitación de altos funcionarios, en especial los Institutos de Administración Pública.

Palabras clave: Administración Pública, gobernanza, gerencia pública, servidores públicos, capacitación, profesionalización.

This article refers to the successive reforms of Mexican State to adapt it to social requirements of each epoch, and actions for training and professional development of public employees. In the international scope, the authors weigh the UN Declaration of Millenium in sense to improve the institutional and human capacity of the public sector, and the proposals of the OECD for "doing more with less" and improving the quality in governmental services. In that way, they emphasize the importance of training institutions for high civil employees, in special the Institutes of Public Administration.

Key words: Public Administration, gobernance, public management, public employees, training, professionalization.

RAP 81, septiembre-diciembre de 1991, pp. 21-24.

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y SUS POSIBLES RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

MEXICAN FINANCIAL SYSTEM AND ITS POSSIBLE RELATIONSHIP WITH UNITED STATES OF AMERICA AND CANADA

Guillermo Ortiz Martínez

En vísperas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el autor analiza los procesos de ajuste necesarios para modernizar la economía mexicana: desincorporación de empresas no estratégicas, reforma fiscal, desregulación. En lo referente al sistema financiero, el autor afirma que debe buscarse que el ahorro se canalice a la inversión productiva, otras medidas señaladas son: la liberación de las tasas de interés pasivas y la inversión obligatoria del encaje legal. Analiza también las características de los sistemas financieros de los Estados Unidos de América y Canadá, señala los puntos en que deben ser complementarios con vistas al Tratado de Libre comercio.

Palabras clave: economía, sistema financiero, Tratado de Libre Comercio, modernización, empresa pública.

On the eve of signature of North America Free Trade Agreement (NAFTA), the author analyzes the necessary processes of adjustment to modernize the Mexican economy: desincorporation of nonstrategic companies, fiscal reform, deregulation. Referring to financial system, the author affirms that the saving most be canalized to productive investment, other indicated measures are: liberation of passive interest rates and obligatory investment of legal reserves. He also analyzes the characteristics of financial systems of the United States of America and Canada, he indicates the points in that must be complementary with views to the Free Trade Agreement.

Key words: economy, financial system, Free Trade Agreement, modernization, public enterprise.

RAP 85, julio-diciembre de 1993, pp. 97-107.

EL BANCO DE MÉXICO Y SU FUNCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL
THE BANK OF MEXICO AND ITS FUNCTION IN THE INTERNATIONAL SCOPE

José Antonio Sánchez Saavedra

En este artículo se dan a conocer las tareas que realiza el Banco de México a nivel internacional.; su relación con organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Asociación Latinoamericana de Integración y en el ámbito académico el Centro de Estudios Monetarios y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Palabras clave: Banco de México, organismos financieros internacionales.

This article explains the tasks of the Bank of Mexico at international level; its relation with financial organisms as the International Monetary Fund, World Bank, Inter-American Development Bank, Latin American Association of Integration and, in the academic scope, Monetary Studies Center and Economic Commission for Latin America.

Key words: Bank of Mexico, international financial organisms.

RAP 21, noviembre-diciembre de 1970, pp. 93-95.

NIVELES Y ÁREAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES Y PAPEL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

LEVELS AND AREAS OF DECENTRALIZATION FOR DECISION MAKING AND ROLE OF THE INFORMATION SYSTEMS

Miguel Duhalt Krauss

El autor analiza el proceso de toma de decisiones del Gobierno Federal Mexicano, desde el Presidente de la República, los Secretarios y otros subalternos. Observa que en la Administración pública Mexicana no siempre está establecido de manera precisa y escrita el proceso de toma de decisiones y de delegación de autoridad, por ello recomienda la adopción de "cartas de límite de autoridad". Por otra parte, recomienda el empleo de sistemas de procesamiento de información para la toma de decisiones: "Manual Data Systems", "Electronic Data Processing Systems", "Integrated Data Processing System", hasta llegar al "Management Information System".

Palabras Clave: toma de decisiones, delegación de autoridad, sistemas de información.

The author analyzes the process of decision making of Mexican Federal Government, from the President of the Republic, the Secretaries and other functionaries. He observes that in Mexican Public Administration not always it is established, precise and written, the process for delegation of authority and decision making, therefore he recommends to adopt "authority limit letters ". On the other hand, he recommends to use systems of processing of information for decision making: "Manual Data Systems", "Electronic Data Processing Systems", "Integrated Data Processing System", until arriving at "Management Information System".

Key words: decision making, authority delegation, information systems.

RAP 99, septiembre-diciembre de 1998, pp. 1-23.

APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

NEW TECNOLOGIES APPLICATION IN PUBLIC ADMINISTRATIONS

Carlos M. Jarque Uribe

En el artículo se comparten algunas reflexiones sobre la evolución del conocimiento, desde los inicios de la humanidad, hasta la era de las nuevas tecnologías, Para el caso de México, se analizan el Programa de Modernización de la Administración Pública y el Programa de Desarrollo Informático.

Palabras clave: nueva tecnología, modernización de la administración pública, informática.

This article shares some reflections about the evolution of knowledge, from the beginnings of humanity to the age of new technologies, For the case of Mexico, the Modernization program of Public Administration and the Program of Computer science Development are analyzed.

Key words: new technology, modernization of public administration, computer science.

RAP 104, mayo-agosto de 2000, pp. 39-45.

FORMACIÓN INTERACTIVA A DISTANCIA: LA EXPERIENCIA EN EL INAP DE MÉXICO

INTERACTIVE REMOTE TRAINING: THE EXPERIENCE IN INAP, MEXICO

Néstor Fernández Vertti

El artículo expone la experiencia alcanzada por el Instituto Nacional de Administración Pública en el campo de la formación a distancia, a través del Sistema Nacional de formación Interactiva a Distancia (SiNaFID), describe la infraestructura tecnológica y el modelo pedagógico orientado al autoestudio y la convergencia de medios de comunicación.

Palabras clave: Administración Pública, tecnología, educación a distancia, medios de comunicación.

The article exposes the experience reached by National Institute of Public Administration in remote training, through the National System of Remote Interactive training (SiNaFID), it describes the technological infrastructure and the pedagogical model oriented to self-study and a convergence of mass media.

Key words: Public Administration, technology, remote education, mass media.

RAP 076, enero-abril de 1990, pp. 21-26.

REFORMA DEL ESTADO Y RENOVACIÓN POLÍTICA
STATE REFORM AND POLITICAL RENEWAL

Pedro G. Zorrilla Martínez

Ante la necesidad de establecer una nueva relación entre la sociedad y el Estado, se hace necesaria una Reforma fundada en la descentralización política y la democracia, como vías para la creación y definición de nuevos y más efectivos límites, controles y normas a los poderes públicos, a fin de que éstos no sean obstáculos para el ejercicio de las libertades, el desarrollo y la justicia.

Palabras clave: Reforma del Estado, sociedad,descentralización, democratización.

Faced with the necessity to establish a new relationship between society and State, a Reform founded on political decentralization and the democracy is required, as necessary way to create and define new and more effective limits, controls and norms for public powers, in order that these are not obstacles for the exercise of liberties, development and justice.

Key words: State Reform, society, decentralization, democratization.

RAP 086, enero-junio de 1994, pp. 9-33.

EL REDISEÑO DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y EL CAMBIO. UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA DISCUSIÓN
STATE REDESIGN FOR SOCIOECONOMICAL DEVELOPMENT AND CHANGE. A STRATEGIC AGENDA FOR DISCUSS

Bernardo Kliksberg

Documento introductorio, preparado por el relator general, a la II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado del 27 al 30 de julio de 1993 en Toluca, Estado de México, Organizada por el IICA, el CLAD, el INAP y el Gobierno del Estado de México.
Aborda cuatro temas de análisis principales: el contexto en el que se efectúa el rediseño del Estado; qué tipo de Estado estará vigente en el siglo XXI, cuáles son las tendencias: dotar al nuevo Estado de una gerencia pública y, como cuarto asunto, plantea una serie de interrogantes de interés internacional y hacia el interior de los países: ¿Cómo llegar a un desarrollo humano generalizado y autosustentado?; ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos productivos?; ¿Cómo incrementar efectivamente el comercio mundial y lograr que favorezca el mejoramiento económico de los países pobres?; ¿Cómo potenciar las posibilidades productivas y de democratización que implica la descentralización del Estado, superando los peligros y riesgos existentes?

Palabras clave: Reforma del Estado, gerencia pública, contexto internacional, desarrollo sustentable, economía, desarrollo humano.

Introductory document , prepared by the general teller, at the II International Conference of Administrative Sciences, celebrated from 27 to 30 July , 199,3 in Toluca, State of Mexico, Organized by the IICA, CLAD, INAP and the Government of the State of Mexico. It approaches four subjects of main analyses: the scope in which the redesign of State takes place; what kind of State will be effective in century XXI, which are the tendencies: to equip the new State with a public management, a series of questions of international and national interest: How to arrive at a generalized and self-sustained human development?; How to restrain the world-wide tendency to the stagnation or reduction of productive uses?; How to increase indeed the world-wide commerce and to obtain that it favors the economic improvement of poor countries?; How to harness productive possibilities and of democratization that the decentralization of State implies, surpassing dangers and risks?

Key words: State Reform, public management, international scope, sustainable development, economy, human development.

RAP 091, enero-abril de 1996, pp. 19-26.

LA SILENCIOSA, HETERODOXA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
THE QUIET, HETERODOX, ADMINISTRATIVE PUBLIC REFORM

Luis F. Aguilar

Afirma que las reformas administrativas son insuficientes para subsanar las deficiencias de la acción gubernamental, por lo cual debe realizarse una reforma integral del Estado.
Observa que la nueva delimitación del ámbito del Estado respecto del ámbito privado y social recorta y adelgaza a la Administración Pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, menciona la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que comienza a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no).

Palabras clave: Reforma del Estado, reforma administrativa, organismos no gubernamentales, servicios públicos.

The author affirms that the administrative reforms are insufficient to correct deficiencies of governmental action, thus, an integral State Reform must be made. He observes that the new boundary of the domain sphere of the State respect to the private and social scopes reduces Public Administration as set of organizations, programs, processes and personnel. On the other hand, he mentions the new form to fulfill the public functions, that begins to incorporate private and nongovernmental (lucrative or not) organizations.

Key words: State Reform, administrative reform, nongovernmental organisms, public services.

RAP 096, septiembre-diciembre de 1997, pp.

ESTADO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO
(NUEVAS PAUTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA)
STATE, REGIME AND POLITICAL SYSTEM
(NEW GUIDELINES FOR MEXICAN PUBLIC ADMINISTRATION)

Hilda Aburto Muñoz

Describe las posiciones respecto a la economía de mercado y el grado de intervención del Estado que debieran considerarse para llevar a cabo la Reforma del Estado, la cual debe realizarse en tres ámbitos: diseño de nuevas instituciones y fortalecimiento de otras; reforma en las relaciones intergubernamentales; reforma del sistema político.

Palabras clave: Estado, intervencionismo, liberalismo, reforma política.

This article describes the tendencies with respect to market economy and the degree of intervention of the State that had to be considered to carry out the State Reform, which must be made in three scopes: design of new institutions and fortification of others; reform in the intergovernmental relations; reform of the political system.

Key words: State, interventionism, liberalism, political reform.

RAP 100, enero-abril de 1999, pp. 17-35.

LA REFORMA DEL ESTADO
STATE REFORM

Pedro Ojeda Paullada

Una revisión del proceso de reforma del Estado, desde el surgimiento del Estado de Bienestar hasta el Consenso de Bienestar. Recomienda la búsqueda de una fórmula adecuada para que el Estado cumpla sus fines con la sociedad, en un ambiente de libre competencia. Invita a los partidos políticos a preparar proyectos de reforma del Estado, que además de la reforma política incluyan reforma administrativa.

Palabras clave: Estado de Bienestar, liberalismo, reforma política, reforma administrativa.

A revision to the process of State Reform, from the origins of Welfare State until the Washington Consensus. The author recommends the search of a suitable formula so that the State fulfills its aims with the society, in an atmosphere of free competition. He invites to the political parties to prepare projects of State Reform, that in addition to the political reform includes administrative reform.

Key words: Welfare state, liberalism, political reform, administrative reform.

RAP 100, enero-abril de 1999, pp. 85-112.

CONDICIONES, TIEMPOS Y PROCESOS DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO
CONDITIONS, TIMES AND PROCESSES OF MEXICAN STATE REFORM

Ricardo Uvalle Berrones

Define a la Reforma del Estado como un conjunto de procesos estructurales, a partir de los cuales se puede comprender el comportamiento de las instituciones públicas, identificar su debilidades y proceder a su transformación, para crear las capacidades que le permitan dirigir las acciones para atender las expectativas de la sociedad.

Palabras clave: Reforma del Estado, procesos, sociedad civil.

The author defines State Reform as a set of structural processes, from which the behavior of the public institutions can be understood, identify its weaknesses and to begin its transformation, in order to create the capacities that allow to take care of the expectations of society.

Key words: State Reform, processes, society.

RAP 082, enero-junio de 1992, pp. 161-164.

DEMOCRACIA, MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEMOCRACY, MODERNIZATION AND EFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Carlos Almada López

Análisis de la relación entre eficiencia y democracia a partir de un marco conceptual que abarca a la propia democracia, legalidad, descentralización, desregulación, simplificación de los servicios al público, evaluación y transparencia.

Palabras clave: eficiencia, modernización, legalidad, derecho administrativo, democracia, reforma, descentralización, desregulación.

Analysis of the relationship between efficiency and democracy from a conceptual frame that includes democracy, legality, decentralization, deregulation, simplification of public services, evaluation and transparency.

Key words: efficiency, modernization, legality, administrative law, democracy, reform, decentralization, deregulation.

RAP 096, septiembre-diciembre de 1997, pp. 1-18.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PLURAL
SOCIAL PARTICIPATION AND PLURAL ADMINISTRATION

Yolanda de los Reyes Alvarado

Analiza las posibilidades de participación social en la Administración Pública y las consecuencias de los cambios políticos, en el contexto de la transición. Enfatiza en la necesidad de realizar una descentralización del ejercicio del poder y abrir las instituciones a la participación de la sociedad organizada a fin de establecer políticas públicas que atiendan efectivamente al interés colectivo.

Palabras clave: transición política, participación social, sociedad organizada, políticas públicas.

The author analyzes the possibilities of social participation in Public Administration and the consequences of political changes, in a transition scope. She emphasizes as a necessity to make a decentralization of power and open institutions to organized society's participation, in order to establish public policies that take care of the collective interest indeed.

Key words: political transition, social participation, organized society, public policies.

RAP 107, enero-abril de 2003, pp. 53-65.

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA TRANSPARENCIA
PUBLIC MANAGEMENT OF TRANSPARENCY

José R. Castelazo

Analiza aspectos filosóficos, históricos, políticos y cotidianos de la transparencia gubernamental. Señala las condiciones y requisitos que deberán cumplirse para hacer efectiva esta política pública.
Señala que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, es una plataforma para desarrollar una nueva cultura político-administrativa.

Palabras clave: Administración Pública, transparencia gubernamental.

The author analyzes philosophical, historical, political and daily aspects of governmental transparency. He indicates conditions and requirements that will have to be fulfilled to make effective this public policy. He indicates that Federal Law of Transparency and Access to the Governmental Public Information, published in the Official Bulletin of Federation in June 11, 2002, is a platform to develop a new political-administrative culture.

Key words: Public Administration, governmental transparency.

RAP 105, septiembre-diciembre de 2000, pp. 167-206.

LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA
INTERNATIONAL PENAL JURISDICTION AND MEXICAN LEGISLATION

Sergio García Ramírez

En el marco del tema abordado por la RAP 105, *Los derechos humanos: teoría, praxis nacional e internacional,* y con motivo del establecimiento de la Corte Penal Internacional, el autor examina los puntos centrales instituidos por el Estatuto (Convención) de Roma de 1988, analiza los compromisos que adquiere el Estado para su cumplimiento y las posibles repercusiones en la legislación mexicana, en especial en lo referente a los reformas constitucionales.

Palabras clave: Derecho internacional, derecho procesal, derecho penal, derechos humanos.

Within the framework of the subject approached by RAP 105, *The human rights: theory, praxis national and international,* and in occasion of the establishment of International Penal Court, the author examines central points instituted by the Statute (Convention) of Rome of 1988, he analyzes the commitments acquired by the State for their fulfillment and its possible repercussions in the Mexican legislation, in special with respect to constitutional reforms.

Key words: International law, procedural law, penal law, human rights, Constitution.

RAP 105, septiembre-diciembre de 2000, pp. 167-206.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: AVANCES Y PERSPECTIVAS
NATIONAL SYSTEM OF PUBLIC SECURITY: ADVANCES AND PERSPECTIVES

Gloria Brasdefer Hernández

En este artículo, la autora busca responder a interrogantes relacionadas con la Seguridad Pública en México: ¿cuál es la perspectiva de la seguridad pública nacional en un mundo globalizado e interdependiente? ¿cuáles son los desafíos que entraña para México el crimen organizado y la delincuencia común? ¿Con qué herramientas cuenta el Estado para encarar estos retos? ¿Cuánto se ha avanzado y qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia?.

Palabras clave: seguridad pública, crimen organizado, delincuencia.

In this article, the author looks for answers to questions related to the Public Security in Mexico: Which is the perspective of the national public security in a globalizated and interdependent world? Which are the challenges that imply for our country organized crime and common delinquency? What tools does Mexico have to face these challenges? How much have we progressed and what are the perspectives of the struggle against delinquency.

Key words: public security, organized crime, delinquency.

Revista de Administración Pública No. 111
"Antología Conmemorativa" Tomo II

Se terminó de imprimir en marzo de 2006 por:
Arte Voce, S.A. de C.V., Tel: 5365-3848

La edición consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP