

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

ENERO-ABRIL 1990 NUMERO 76



TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

INAP

MEXICO INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

ENERO-ABRIL 1990 NUMERO 76

**TENDENCIAS
DE LA
ADMINISTRACION
PUBLICA**



MEXICO INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

José Chanes Nieto

Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título No. 2654

Certificado de Licitud de Contenido No. 1697

Publicación periódica

Registro Número 102 1089

Características 210241801

EDICION

Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión

© Revista **de Administración Pública**

Instituto Nacional de Administración Pública. A. C.

Km. 145 Carretera México-Toluca

Col. Palo Alto

Delegación Cuajmalpa

05110 México. O. f.

Tels.: **570-6945 570-7140**

Impreso y hecho en *México/Primed and made in México*

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

México, 1990

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO
DIRECTIVO

Raúl **Salinas Lozano**
Presidente

Xavier **Ponce** León
Víctor E. Bravo **Ahuja** Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabinn Fraga Mooret
Arturo **Núñez Jiménez**
Raúl **Olmedo** Carranza
Maria del Cannen **Pardo**
Carlos **Sierra** Oüivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio **Sánchez Gochicoa**
Tesorero

Maria **Emilia Janetti** Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Clarisa Catalina **Torres Méndez**

Centro de Estudios de Administración
Estatal y Municipal
Gustavo **Martínez** Cabañas

Consultoría y Formación Permanente
Alvaro Rodríguez Garza

Investigación y Documentación
Miguel Angel Chávez Alvarado

Administración, Finanzas y Difusión
Juan Manuel Santín

Unidad de Cómputo
Luis Arturo Rodriguez

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores; Gilberto Layo; Rafael Mancera Ortiz;
Ricardo Torres Gaytán; Raúl Salinas Lozano; Enrique Caamaño;
Daniel Escalante; Raúl Ortiz Mena; Rafael Urrutia Millán; José Attolini;
Alfredo Navarrete; Francisco Apodaca; Mario Cordera Pastor;
Gabrino Fraga Magaña; Jorge Gaxiola; José Iturriaga; Antonio Martínez Bázquez;
Lorenzo Mayoral Pardo; Alfonso Noriega; Manuel Palavicini;
Jesús Rodríguez y Rodríguez; Andrés Serra Rojas; Catalina Sierra Casasús;
Gustavo R. Velasco; Alvaro Rodríguez Reyes.

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Magaña; † Gustavo Martínez Cabañas;
Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza.

ÍNDICE

PRESENTACION	9
La Reforma del Estado <i>Carlos Blanco</i>	11
Reforma del Estado y Renovación Política <i>Pedro G. Zorrilla Martinez</i>	21
Los reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado <i>Alfonso Nava Negrete</i>	27
Una Tendencia Mundial: La Privatización <i>Elena leannetti Dávila</i>	45
Origen, Cobertura y Objetivos de la Ciencia de la Policía <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	57
Teorías Clásicas de la Burocracia Capitalista: Hegel, Marx, Weber y Michels <i>Ricardo Márquez Bias</i>	75
El Aparato Gubernamental Colimense. Breve Semblanza Jurídica <i>Enrique A. Salazar Abarca</i>	91

Control de Gestión en el Ambito Público	113
<i>José Mejía Lira</i>	
La Importancia Profesional en el Desempeño de la Función Pública	125
<i>Ma. Gabriela Cortés Ceballos</i>	
La Informática en el Sector Público y la Modernización de México	145
<i>Raúl Salinas Lozano</i>	

La Revista de Administración Pública Nº 76, se terminó de imprimir en el mes de julio de 1990 en IMPRESORES ALDINA, S. A., Antigua Taxquefia Nº 47, Col. Parque San Andrés. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento Editorial del INAP. El tiraje fue de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

PRESENTACION

El Instituto Nacional de Administración Pública, A. E., fue creado hace 35 años. Desde sus inicios, en 1955, se propuso promover y estimular el estudio de la administración pública, capacitar a los servidores públicos, prepararlos tanto antes de su ingreso a la administración como durante el ejercicio de sus funciones, y difundir la cultura administrativa. Para este último propósito, entre otros medios, publica la Revista de Administración Pública, cuyo número 76 es el presente.

Su primer presidente, Gabino Fraga, en tantos sentidos admirable, es maestro aún de las generaciones presentes gracias a su obra trascendental, su *Derecho Administrativo* de 1934, objeto posteriormente de múltiples ediciones, imprescindible para los estudiosos y los estudiantes también hoy.

Dentro del Instituto y por encomienda del entonces Presidente electo de la República, Adolfo López Mateas, el maestro Gabino Fraga elaboró el proyecto de "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana" en el que ya proponía la creación de un Departamento de Planeación, Inversiones y del Presupuesto; en él también incorporaba el pensamiento de los miembros del Instituto y se pugnaba por el establecimiento de un Estado de derecho más profundo y amplio mediante la responsabilidad del Estado y el contencioso administrativo, el control de la legalidad de los actos de la administración pública, con plena jurisdicción, con posibilidad de una reparación patrimonial.

Posteriormente, nuestro Instituto ha participado en los sucesivos cambios de gobierno, sea por conducto de sus miembros (mediante la presentación de ponencias en los diferentes foros de consulta que se han abierto) o sea institucionalmente. **presentado trabajos para ser incorporados tanto a los planes básicos,** como a los de gobierno que se han elaborado.

El Instituto Nacional de Administración Pública se ha convertido en un puente de comunicación del estudioso con los gobiernos y sus respectivas administracio-

nes, Ha contribuido igualmente a la creación de una cultura administrativa, no sólo en beneficio del servidor público, sino particularmente de la comunidad, para facilitarles el conocimiento y la comprensión de los fenómenos **administrativos**.

Así ha participado y así ha sido precursor de ideas como la descentralización y la desconcentración administrativas, los controles modernos de la administración pública, los métodos y técnicas para mejorar el servicio público y a quienes en él colaboran en tareas destinadas al perfeccionamiento de la administración pública, siempre con miras de un eficaz servicio a la sociedad.

De ahí su labor amplia en materia de docencia, con programas de posgrado, de especialización, de actualización y especiales de acuerdo con los requerimientos institucionales. De ahí también su tarea fecunda de difusión de la cultura administrativa, con su ya amplio cúmulo de publicaciones y de conferencias sobre la materia impartidas en todas las entidades federativas. De ahí asimismo el estímulo a la creación de tal cultura mediante el Premio Anual en la materia, que es tradición entregue el Presidente de la República cada año.

Igualmente, entre las múltiples actividades que nuestra institución desarrolla, la constitución de un acervo para el conocimiento de la administración. Su biblioteca se ha acrecentado en los últimos años y se está convirtiendo en uno de los centros de documentación más importantes sobre las ciencias que estudian la administración pública.

Quizás por la vocación federalista del Instituto, descuella como un logro importantísimo la creación de los institutos estatales, impulsados por Andrés Caso, su tercer presidente.

No bastaría el fomento de la cultura y capacidad administrativas nacionales si no lo acompañamos con el de las administraciones estatales y municipales, incluso llendo más allá, si no lo acompañamos también con el acrecentamiento de la capacidad administrativa privada y social en nuestro país. Sólo con mejores administradores públicos, privados y sociales, garantizaremos la soberanía nacional, la autonomía estatal y la libertad municipal.

Es por ello una preocupación constante del Instituto propiciar el conocimiento, la responsabilidad y la participación de todos los ciudadanos de México, pertenecientes al sector privado, al sector social o al ámbito público, porque sabemos que la solución de los problemas del país nos atañe a todos y que sólo participando responsablemente tendremos soberanía nacional, autonomía estatal y libertad municipal y, todas, lo que es más importante, para que el ser humano pueda desarrollarse y vivir en la dignidad, en la libertad y la solidaridad, que hemos decidido como bienes supremos los mexicanos.

Una contribución más en este sentido la constituyen los artículos presentados a la consideración del lector en este número. Miembros y amigos del INAP han prestado su colaboración para abordar temas de actualidad y de interés para estudiosos, practicantes y ciudadanos, la cultura administrativa se enriquece con ella.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.

LA REFORMA DEL ESTADO"

Carlos Blanco

Como se puede suponer, lo que vaya plantear es una reflexión que parte de la experiencia venezolana. En ella, como es obvio, hay muchas similitudes con otros países de la región, pero también hay diferencias. No pretendo, entonces, **que las consideraciones que siguen sean aplicables siempre.** Son una materia prima para la comparación beneficiosa en lo que sí es común: nuestro afán por la modernización profunda de América Latina.

El planteamiento en relación a la Reforma del Estado es indispensable enmarcarlo dentro de la situación que vive nuestra región. De lo contrario, podríamos **incurrir en el error de formular** propuestas abstractas de modernización, incapaces de conectarse adecuadamente

* Ponencia presentada en la ceremonia conmemorativa del XXXV Aniversario del INAP, el 26 de abril de 1990, en la ciudad de México.

con lo que son las demandas y posibilidades de nuestras sociedades.

No sería pertinente intentar un diagnóstico de América Latina en el marco **de esta exposición, pero sí existen algunas notas gruesas** que no pueden dejar de apuntarse. Se reconoce, hasta la saciedad, que el continente experimenta una compleja y delicada crisis desde hace algunos años. Para un cierto enfoque coyuntural, se trataría del asedio de los problemas de la deuda externa —**que ha venido a hermanar en la penuria a nuestros países-, la reducción** de los precios de las materias primas que se exportan, y la decidia de **gobiernos.**

No se puede negar que estos factores concurren a desatar la presencia ominosa de la crisis. La pregunta que hay que formular es por qué razón ni pudimos prever adecuadamente lo que se **avecina, ni disponer de las herramientas** apropiadas para enfrentarlo. El problema de fondo alude a que la crisis

económica se relaciona con las características estructurales de las sociedades latinoamericanas, con un tipo de crecimiento que se ha vuelto inviable y con una peculiar y progresivamente inadecuada inserción en la economía mundial.

Un estilo de consumo, de producción, de inversión y de distribución es el que se ha manifestado como impropio, hasta un punto tal que, si por vía de hipótesis, los problemas de la deuda y **de las exportaciones se atenuaran, pero no se produjesen cambios sustanciales internos en nuestras economías, a la vuelta de pocos años estaríamos de nuevo enfrentados a los mismos padecimientos de hoy.**

El reajuste estructural se ha hecho inaplazable. Lo que para otros países fue la guerra o su ubicación geopolítica **mundial, en el sentido de ser estímulos para su transformación, hoy lo es para nosotros esta crisis que no cesa, aunque se atenúe en sus manifestaciones más brutales.**

Al lado de esta gruesa crisis económica **concorre otro fenómeno de gran importancia.** Se trata de la crisis política que experimenta la región. Esta **crisis se ve opacada por varias razones.** Una, se refiere al papel ideológico que desempeña la situación económica. **Esta, que es obviamente cierta, también cumple el papel de oscurecer la circunstancia política de las sociedades. Decir que la crisis es sólo económica** a veces tranquiliza la conciencia de actores políticos que viven y expresan una profunda crisis.

La otra razón es que el florecimiento democrático en América Latina lleva a muchos a pensar que hemos salido del periodo de dificultades más agreste, cuando en realidad la democratización

del continente tiene que ser pensada en el marco de un proceso que, en modo alguno ha concluido. Los gobiernos democráticos del continente -los viejos y los nuevos- están enfrentados al problema de su viabilidad. Es el reconocido problema de la gobernabilidad de la democracia.

Podemos y debemos sentirnos orgullosos del avance democrático en la región, pero ello no es más que una excelente perspectiva, producto tanto de la aspiración de los pueblos, como de la incapacidad evidente del autoritarismo "salvacionista" **que se enseñoreó en buena parte del continente. Se ha demostrado, fehacientemente, que las dictaduras no son salida alguna para la crisis y sus pretendidas victorias lo han sido sobre la base de la expoliación de sus ciudadanos.**

Sin embargo, no está demostrado que **las democracias latinoamericanas sean eficientes para abordar los problemas y desafíos que tienen ante sí. De esto se trata en este interesantísimo periodo de nuestra historia.**

La situación es compleja, pues el **avance democrático tiene lugar en el marco de un profundo reajuste en el campo político. Rápidamente se ha puesto en evidencia que en las democracias,** sobre todo en las de más antigua data, los actores políticos fundamentales están viviendo un periodo de pérdida, a veces aguda, de representatividad. Los partidos políticos, que históricamente han encarnado la lucha por la conquista y consolidación de un régimen de libertades, han venido experimentando un desgaste evidente.

En algún sentido y en alguna medida muchos partidos ya no son la encarnación de la aspiración de lucha y movi-

lización de los pueblos. sino representaciones de formas autoritarias. No deja de producir un cierto desasosiego el que **linos cuantos partidos se aferren a los antiguos paradigmas, incluso con más fuerza, en la medida en que se vienen demoliendo los modelos que históricamente les sirvieron de inspiración.**

Esta carencia de representatividad profunda de muchos partidos es un elemento crítico del panorama político e ingrediente significativo de los desajustes que el sistema democrático viene experimentando.

Concurrente con este proceso está otro de no menor relevancia. Se trata del deterioro creciente de las instituciones del Estado. también afectadas por la pérdida creciente de representatividad. Es posible advertir cómo muchas instituciones, especialmente las cámaras legislativas. el poder judicial, la administración central y empresas e institutos públicos. vienen padeciendo una pérdida inmensa de credibilidad ante los ciudadanos.

Muchas veces se piensa que su desprestigio proviene de una deliberada campaña de quienes quieren reducir al Estado a escombros insignificantes, pero la verdad es que tales campañas, cuando existen, aprovechan realidades que no se pueden desconocer. La institucionalidad está profundamente debilitada por su ineficiencia, por su desapego al ciudadano, por la erosión que el clientelismo le ha infligido.

La concurrencia de la crisis económica y política ha permitido la aparición de una crisis social sin antecedentes en la región. No se trata sólo del fenómeno, ya antiguo, de masas empobrecidas de la población. La democracia siempre se ha sentido comprometida

con estos sectores sociales y muchas de sus políticas han intentado paliar las aristas más agudas de la pobreza. Ahora **nos enfrentamos a una situación de pobreza estructural, creciente, capaz de ir abarcando a los sectores de clase media que en muchos países han sido el producto y la base más acabada del régimen democrático.**

Pobreza que ya no se muestra como **insuficiencia o desajuste temporal, sino como ingrediente estructural, expansivo,** de la realidad de nuestras sociedades. Lo más grave es que en no pocas oportunidades, las políticas sociales, concebidas como ligeros paliativos a las circunstancias, no sólo no resuelven los problemas básicos sino que a veces tienden a ser factores de reproducción ampliada de los sectores depauperados de a sociedad.

En medio de esta situación, apenas bosquejada. se da un amplio campo para la descomposición, expresada en una pérdida o ausencia de los valores propios de una democracia pujante. **La corrupción se convierte, entonces, en una práctica que amplía su territorio y que carcome buena parte del liderazgo, dejando a la deriva a amplísimos sectores de la juventud.**

No se puede afirmar que la democracia no haya significado conquistas trascendentales, como en efecto significa. Lo que se pone de relieve es que estamos en presencia de un punto de inflexión crítico para América Latina. Si no se aborda de la manera más adecuada. se corre el riesgo de que prevalezca el estancamiento, cuando no un **sensible retroceso.**

Esta situación latinoamericana se da en el marco de un proceso mundial extremadamente sugerente y complejo.

Hasta no hace mucho, una parte sustancial de la intelectualidad latinoamericana abrevaba en los paradigmas teóricos vigentes en el planeta. Había para todos los gustos y todas las posiciones. Pero los dispositivos conceptuales, los modelos societarios, los clásicos "ejemplos", han venido demoliéndose de modo inmisericorde.

El arsenal conceptual con el que muchas veces se trató de resolver apremiantes cuestiones se ha mostrado ineficiente, allá y aquí. Ni demasiados ejemplos, ni guías, ni maestros. En medio de una crisis profunda y en la formidable encrucijada de tener que encontrar, sin apelación, las respuestas a los retos de hoy, por nosotros mismos.

Si se hace una reflexión global se puede apreciar que no es una equivocación ante la cual estamos, ni tampoco una acumulación de ellas. Es, más bien, el cuestionamiento a la forma de entender y manejar espacios tradicionales. La relación entre la política y la economía, entre el Estado y la sociedad civil, entre los ciudadanos y la colectividad, ha entrado en una fase crítica para la cual los instrumentos conocidos muestran su debilidad e inoportunidad.

El propio espacio de la política, tan circunscrito y colonizado por sus propietarios cuasiprivados -los políticos-, ha venido experimentando la presión hacia una transformación sustancial. No está en el campo de la anécdota la reapropiación de la política por técnicos, poetas y literatos, en diversas partes del mundo. ¿Se trata de una "invasión" a la política o de una desaparición de lo que ha sido hasta ahora este coto cerrado, para dar lugar a una reintegración de lugares sociales aparentemente escindidos?

Se está redefiniendo el Este. junto con las estatuas se derriba una manera de entender el poder y la sociedad. Fecunden estilos y modelos. Pero no es el momento de ese canto de victoria, un tanto ingenua, que se escucha en algunos territorios de Occidente. Aquí también habrá cambios, ya preluados en las formidables experiencias europea, asiática y norteamericana. Quizá una expresión condensada de lo que está aconteciendo nos la da el proceso alemán: la República Democrática Alemana vive una asombrosa mutación, pero Alemania Federal vive otra, que es su contrapartida, de la misma dimensión.

Y, a todas estas, ¿América Latina? ¿Quedará relegada de estas tendencias? ¿Está destinada a un nuevo periodo en el que se puede prescindir de ella? No parece factible que así ocurra. Con sus peculiares procesos y ritmos, está afectada de la misma corriente de cambios mundiales, ha tropezado con inviabilidades similares, está exigida por sus pueblos como nunca antes.

América Latina inexorablemente se articulará a este proceso. La discusión consiste en relación a la capacidad de hacerlo por sus propios medios o mediante la imposición de ciegas tendencias que la volverán a colonizar. El continente es parte de la apuesta global en la que se debate el mundo y no nos queda sino asumir el desafío.

No me corresponde profundizar hay sobre este aspecto, pero quisiera enfatizar que las reformas a las que se encuentra avocada la región forman parte de una crisis de carácter civilizador. Son formas estructurales y culturales las que han entrado en una fase de revisión y hasta de colapso. Modos de aprehensión, estilos de existencia, maneras de gobernar y de participar. Van emer-

giendo nuevas fuerzas, se hacen presentes nuevos códigos y lenguajes, de tal manera que la transformación a la que estamos enfrentados no implica sólo procesos y estructuras, sino también la de los sujetos mismos de ese cambio.

Lo que hemos querido enfatizar es la existencia de un ambiente mundial propicio a los cambios y la necesidad de **América Latina de insertarse en esta** dinámica, que, por lo demás, está solicitada por su propia crisis.

Si se hace un análisis de nuestras limitaciones e incapacidades, rápidamente nos topamos con el Estado. El Estado latinoamericano adolece de algunas características que son las que le impiden comportarse con la adecuada flexibilidad para afrontar los desafíos de este momento. Las fundamentales son *centralismo, partidismo, clientelismo y pérdida o falta de institucionalidad.*

El centralismo no es sólo un hecho administrativo, es la forma en la que **tendieron históricamente a constituirse** nuestras sociedades como producto de las exigencias de la integración nacional y del modo en el que se conformaron los flujos de recursos. Este proceso, que adquirió distintas modalidades según las circunstancias, significó el despojo creciente de competencias de las diversas instancias territoriales. Los estados o **departamentos y los municipios, se vieron** sometidos a un progresivo raquitismo institucional.

El resultado no fue otro que una concentración de poderes en el centro político e institucional, despojando a la periferia provincial, por una lado, y la ciudadanía, por el otro, de posibilidades de intervención en los asuntos de la vida pública.

El centralismo pasó a conformar las características más relevantes del Estado latinoamericano, adquiriendo, por ese medio, una peculiaridad autoritaria, capaz, incluso, de someter el espíritu democrático de muchos gobernantes.

En el curso del desarrollo democrático el papel de los partidos políticos **es naturalmente relevante. Sin embargo,** el escaso desarrollo de la sociedad civil y el centralismo estatal, generaron una tensión para propiciar una deformación de la función partidista. Los partidos se vieron compelidos a ser parte de la estructura estatal -sobre todo los más **importantes-, como una vía para** obtener lo que una sociedad civil débil no podía directamente lograr. Esta orientación los ha ido identificando progresivamente con el Estado y los ha articulado como parte privilegiada de su engranaje.

La consecuencia más directa ha sido el desarrollo de un estilo clientelar en la política. La fuerza de los partidos ha **venido derivando cada vez más de su** capacidad de intercambiar puestos y prebendas a cambio de apoyo político. Esto no sólo ha pervertido a los partidos, sino que también lo ha hecho con el Estado. El aparato público es, cada vez más, un territorio colonizado por las demandas clientelares, descapitalizándose permanentemente en el factor humano por la presión de los vaivenes político-partidistas.

El carácter gelatinoso del Estado tiene como expresión más directa la falta o pérdida de institucionalidad. El poder no reside donde la Constitución y las **leyes señalan, sino en instancias -frecuentemente** partidistas- que la subyacen y dominan. Ni es el Congreso el que, en rigor, legisla; ni es el Poder Judicial el garante del Estado de De-

Techo. Es una institucionalidad profundamente debilitada que va a tener consecuencias muy severas respecto al poder mismo del Estado.

Las repercusiones de esta dinámica son vastas. La principal es que el Estado **latinoamericano, pese a su apariencia de fortaleza, es profundamente débil**. Ciertamente está extendido y también se puede señalar que tiene una capacidad **de interferencia microsociales bastante amplia**, pero en cuanto a su capacidad **real de intervención, dirección y regulación efectivas**, se puede afirmar que es débil y frágil.

El intervencionismo estatal que tanto **se critica debe ser acotado, porque de lo contrario se incurre en perversiones analíticas. No es una capacidad de intervención en el sentido keynesiano, capaz de promover una orientación estratégica de la sociedad. Por el contrario, si alguna característica tiene el Estado latinoamericano es que es el lugar de todas las presiones, sin que pueda muchas veces lograr definiciones estratégicas.**

No obsta tal condición para que el Estado esté, como está, sobreextendido. Es amplio, pero débil; grande, pero fofo; omnipresente, pero inútil. Se puede percibir esta dinámica con mucha fuerza en el campo de la economía: **tiene una capacidad invasiva en el campo microeconómico, pero carece de fuerza y habilidad para la dirección macroeconómica de la sociedad.**

El Estado se conforma de este modo porque está colonizado por los intereses de grupos y partidos, lo cual va pareliéndolo internamente. El Estado es una **inmensa federación, cuya repercusión inmediata es la más resonante ineficiencia.**

La ineficiencia estatal va generando una tensión con la ciudadanía que, cada vez más, demanda del Estado. Esta presión hacia el sector público y su incapacidad para responder crea las condiciones para el surgimiento de lo que se podría llamar un "Estado paralelo". Es el de la corrupción, el de las comisiones, las coimas o mordidas. Porque por esta vía sí se logra lo que por la de la intitucionalidad se muestra como difícil o imposible.

La corrupción sienta sus bases objetivas en este proceso que, al legitimarse **socialmente, se convierte** ulteriormente en una modalidad de "**acumulación originaria**" para algunos sectores sociales. En particular los que tienen una vecindad más estrecha con el Estado. Así es como se propicia la corrupción de muchos sectores ligados a la política y a los negocios con las instituciones públicas.

La sociedad civil es, en este marco, la eterna preferida. En muchas de nuestras sociedades es de escaso o mediaticado desarrollo, tal condición es la que permite el que el Estado la permee decisivamente, tanto, que podríamos decir que la sociedad tiende a ser una *sociedad-de-Estado*. El ciudadano, en el más profundo y democrático sentido del **término, en cuanto actor social, centro de deberes y derechos**, no pasa de ser una ficción jurídica. Ha sido sustituido por organizaciones paraestatales que actúan en su nombre y que, en la práctica, **ejercen una relación autoritaria** hacia la sociedad.

En este contexto hay que hacer una nueva referencia a los partidos políticos. Estos han sido piezas fundamentales para la consolidación y el desarrollo de la democracia, pero progresivamente han cambiado su papel. De su

característica original, que los hacía una emergencia y expresión de la sociedad, en la mayoría de los casos de sus estratos **más** pobres, pasaron a ser **elementos articulados básicamente al Estado**. En vez de ser la voz de la calle ante las alturas, pasaron a ser la voz de las alturas ante la calle. Sólo en las **campañas electorales recuperan su contacto con los ciudadanos, de manera fugaz y parcial**. porque es el mecanismo que legitima su papel en el Estado.

Oc este modo han desarrollado una relación autoritaria con la sociedad, En la medida en que ésta ha madurado, como producto, entre otras cosas, de la propia gestión democrática original de los partidos, la demanda sobre ellos se hace más aguda y las críticas más **intensas. La crítica no tiene entonces un carácter antidemocrático, sino, por el contrario, demuestra la vigorización creciente de la ciudadanía en la defensa de sus derechos**. Esta crítica no **proviene** sólo de los que no militan en los partidos, sino con mayor frecuencia de sus propios integrantes o adherentes, quienes tienden a ser las víctimas privilegiadas del autoritarismo que se **denuncia**.

Este conjunto de problemas tiene una respuesta en la reforma del Estado, que no es sino el otro nombre de la reforma de la sociedad. Tiende a ser una respuesta moderna a la crisis, que no considera la democracia como un **obstáculo**, sino como un poderosísimo instrumento para afrontarla.

La reforma implica cambios legales, para modernizar el dispositivo jurídico **de** una sociedad; implica cambios tecnológicos, para promover nuevas formas de gestión pública; implica cambios administrativos, para producir las adecuaciones pertinentes en el sector público.

Pero es más, mucho más que eso. La reforma del Estado es principalmente *un proceso de redis/ribución horizontal y vertical del poder*. Horizontal en el sentido de que va desde los centros territoriales hacia la provincia; vertical en el sentido de que va desde los núcleos que concentran el poder hacia la ciudadanía.

Se puede afirmar que la reforma del Estado es el más audaz proyecto de modernización radical de la sociedad, que los sistemas democráticos de los países en desarrollo puedan haberse propuesto. Especialmente en el marco de la crisis que agobia a la sociedad latinoamericana y del violento proceso de transformaciones mundiales que actualmente se vive.

Sin grandilocuencia, es posible sostener que éste puede constituir el gran proyecto latinoamericano con el que una América Latina modernizada puede amanecer el próximo siglo. Hay que enfatizar que los problemas económicos no pueden resolverse, seria y duraderamente, fuera del marco de una transformación integral de la sociedad y del Estado.

Los aspectos fundamentales que, desde la perspectiva en que hemos trabajado el problema, es necesario abordar son:

1. Las reformas políticas. Este aspecto tiene el propósito de producir una intensa y creciente participación ciudadana, al mismo tiempo que se propone mejorar la representatividad, promoviendo una más estrecha relación entre los electores y los elegidos. Significa modernizar el sistema electoral; reformar los mecanismos de los partidos para la selección de sus autoridades y sus candidatos

a los distintos organismos de **elección; hacer transparentes los mecanismos de financiamiento de los partidos, democratizar los movimientos sindicales y gremiales; desarrollar el poder municipal; en nuestro caso, la elección popular de gobernadores y alcaldes; y el reforzamiento de los valores de la democracia.**

2. **La descentralización. Esta se convierte en una línea maestra fundamental que se despliega en los campos político, administrativo y económico-financiero. El propósito es impulsar la democratización y, al mismo tiempo, descongestionar al nivel central del Estado con el propósito de impulsar una creciente eficiencia en su desempeño. La descentralización implica un nuevo tipo de integración territorial y una nueva manera de relacionarse el Estado con el ciudadano.**

3. La modernización administrativa. La administración pública es una clara manifestación condensada del tipo de poderes que se ejerce en una sociedad, tanto en su estructura, como en su funcionamiento y en la política de personal. En esta perspectiva se hace indispensable insistir en los nudos fundamentales del proceso administrativo, el más relevante de los cuales es el relativo al personal, en general, y en particular, el de nivel gerencial en una primera etapa. De allí que sea necesario enfatizar en el planteamiento dirigido a la profesionalización de la **gerencia pública, como un paso decisivo para desterrar el clientelismo. Del mismo modo es indispensable avanzar en la principal manifestación del Estado ante los ciudadanos, que son los procedimientos admi-**

nistrativos, **para proceder a su simplificación.**

4. La modernización del Estado de **Derecho. Una democracia no existe sin un Estado de Derecho sólido y Confiable, pero en periodos de incertidumbre, como los que provoca la crisis, esta demanda es aún más urgente. Se convierte en el único dispositivo para atenuar la incertidumbre, mediante el establecimiento de reglas claras y confiables del juego. La reforma del poder judicial; la modernización legislativa; la transformación del sistema penal-penitenciario; la creación de instrumentos para la defensa del ciudadano ante la violencia del poder; constituyen instrumentos de esta transformación.**

5. Modernización de las políticas públicas. La forma en la que los Estados conciben, deciden, ejecutan, controlar y evalúan, las políticas es parte de nuestro drama. Se hace indispensable un proceso de transformación para que la formación de las políticas públicas responda a los intereses generales de la sociedad. En particular se puede ejemplificar con la relación entre las políticas económica y social, que frecuentemente marchan hacia objetivos generales distintos, convirtiéndose la segunda en la pariente pobre de la primera, comprometiendo de este modo los fines del Estado democrático y social de derecho.

6. Desarrollo de la sociedad civil. Esto implica **un esfuerzo para que las distintas formas de expresión y organización de la sociedad puedan aflorar. No sólo es un requerimiento de la democracia, sino un requisito indispensable para promover la ere-**

ciente eficiencia del Estado. Se trata de abrir los cauces para la constitución de una fuerza social capaz de hacer de las reformas que se emprendan un proceso irreversible y continuo.

Estos elementos configuran una estrategia de modernización de la sociedad, pero tal proceso no puede ser concebido como una política desde "arriba", ajena a los requerimientos y demandas del colectivo social. De allí que se haga indispensable consultar e informar de modo permanente, con el propósito de movilizar a la opinión pública. Esta no es sólo una manera de ir promoviendo la participación, sino también de ir construyendo una fuerza capaz de vencer las resistencias que en un proceso como el señalado no tardan en presentarse, pues se trata -como se ha dicho- de redistribuir el poder, de hacer colapsar privilegios, de admitir la presencia de las fuerzas sociales emergentes.

La estrategia de la reforma implica atacar aquellos aspectos que tienen el mayor poder desencadenante de ulteriores reformas y que afectan más al ciudadano, sea directa o indirectamente.

Concluyo señalando que el tema de la reforma del Estado, poco a poco, como las grandes corrientes subterráneas de la historia, puede adquirir una fuerza impresionante, porque atiende a los problemas fundamentales que la crisis ha comportado para cada una de nuestras naciones y porque ubica a los países de América Latina en una perspectiva de transformación común. El viejo problema de nuestra identidad es probable que esté incompleto al consultar de manera exclusiva a nuestro pasado, si no se coloca en la perspectiva de un proyecto latinoamericano común. Es posible que la respuesta a la cuestión de nuestra identidad esté básicamente hacia el futuro. Voltear la mirada hacia estos temas, que a todos nos preocupan, probablemente sea la más audaz de las empresas que se pueda emprender en esta hora crítica y pronisoria del planeta.

Debemos hacer un esfuerzo para que nuestros países y, en especial, nuestros gobiernos, así como se han planteado de manera colectiva otros asuntos fundamentales, puedan tomar el de la reforma integral de las sociedades como un asunto latinoamericano de esencial importancia para el porvenir.

REFORMA DEL ESTADO Y RENOVACION POLITICA

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 consciente 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 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 contrarian, 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 hostilo

Es esto, precisamente, lo que ha obligado en el norte y en el sur, en los países industrializados y en el Tercer Mundo, en Africa y en Europa Central y Occidental, en América Latina, la Unión Soviética y los países anglosajones, al planteamiento de cuestiones que en conjunto se denominan **Reforma del Estado**, que consiste principalmente en la **fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad**, más fructíferas porque están **caracterizadas por dar lugar a mayor libertad y a más amplias posibilidades de realización para los hombres y por brindar seguridad en el disfrute de los derechos y un porvenir viable y deseable a la nación.**

Hay, en suma, una conciencia generalizada de la necesidad de dar una nueva y gran batalla por la libertad y la justicia y de que ello significa una mayor y mejor democracia ante el poder en todos los ámbitos y más claras atribuciones y limitaciones de ese poder; unas autonomías más sólidas y definidas; unas participaciones social y política efectivas y bien aseguradas; y una administración pública flexible y al propio tiempo eficaz, sensible, sin prepotencia o paternalismo y en diálogo permanente con los grupos sociales.

De otra parte, se dan crecientes expresiones de un derecho que puede llamarse social porque no se establece en

leyes y a partir de la voluntad de los órganos del Estado, sino que va surgiendo de las relaciones entre diversos grupos de la sociedad y se manifiesta en **normas específicas de convivencia o en pactos que no necesariamente provienen o pasan por una cúpula estatal, lo que una vez fue inevitable.**

En la reforma estatal es esencial la acentuación de **una descentralización política** que multiplique y vitalice centros de poder democrático regionales, en beneficio de las libertades, pero también de la capacidad pública de crear, conjuntamente con la sociedad, mejores condiciones de justicia y de desarrollo; a **esto tendría que coadyuvar un poder judicial más independiente, más capaz, más pronto en la acción y más efectivo en la protección de los derechos ciudadanos.**

Pero no sólo del poder político derivan **nuevos riesgos para las personas y respecto de la sociedad que integran; también las concentraciones de poder económico, que atentan contra la multiplicidad y la multiplicación de agentes de la economía, que amenazan la libertad y la sobrevivencia de pequeños y medianos productores y que condicionan a los 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 li-

bertads. no sólo econonucas, 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 **construyó 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 apearse 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 reali-

zación 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 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 mejora y consolidación de los partidos políticos **mexicanos, a fin de que contribuyan más** a la madurez política, a la estabilidad social y en la reforma del Estado, de la que forman parte fundamental pero no única.

Los peligros y obstáculos que sin duda existen en la transformación del Estado y en la procuración de mayor

justicia y más libertades, tendrán que ser evitados con el apoyo y la bandera de los valores y consensos sociales, con el respeto de las capacidades de los hombres y con una renovada comprensión del derecho, de los valores éticos y de la importancia existencial de la equidad.

En México hay bases para confiar y actuar con el fin de que sea así, cada día en mayor medida.

LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO

Alfonso Nava Negrete

En las líneas que componen este estudio, sólo pudo encerrarse un grupo de reflexiones a propósito del poder reglamentario de la administración, del reglamento y de su objeto principal y los reglamentos interiores de las secretarías de Estado. Requiere cada uno de los tópicos, un examen más profundo y completo, muy lejos de pretenderse ahora realizarlo. Nacidas las tres nociones en la cuna de la evolución social, económica y política del poder público, no es posible capturarlas en una sola fotografía. Por esto, las nociones de ellas que aquí presentamos son el resultado de la imagen vista hoy, de cada una.

I. EL PODER REGLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Origen constitucional del poder

El poder jurídico de dictar reglamentos corresponde al Presidente de la Re-

pública, en el ámbito federal; en los estados a los gobernadores y, en los municipios a los presidentes de éstos. Monopoliza el Presidente dicho poder por mandato contenido en el texto de la Fracción 1, del Artículo 89 constitucional. Es esta norma la fuente y origen del poder jurídico de dictar reglamentos. En la Constitución francesa, del 4 de octubre de 1958, es el Artículo 37.

Pero ni la norma mexicana ni la francesa -citada por mero ejemplo- hablan literalmente de ese poder, sus textos han requerido de la exégesis doctrinal y jurisprudencial. Ninguno de los dos constituyentes, autores de las normas, se preocuparon por precisarlo y por definirlo, menos esto último por no estar dentro de su papel. Pero su silencio no ha impedido el reconocimiento de su existencia constitucional.

En las constituciones de 12, 24, 36 Y 43 de! siglo XIX hubo esa atribución expresamente asignada al Presi-

dente. Sólo la Constitución de 1857 omitió hacerlo, en forma por demás inexplicable tras importante tradición impuesta por sus homólogas predecesoras. La Constitución de 1917, vigente, no fue ciertamente tan explícita como aquellas primeras, pero en el texto de la Fracción 1, del Artículo 89, está el poder reglamentario del Presidente y que hoy nadie pone en duda.

Pudiera tildarse de enigmático el texto de la fracción y por ende sujeto a interpretaciones diversas y dudosas e inducir al jurista Felipe Tena Ramírez a pensar: "Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria", pero ningún texto fundamental está exento de dudas y por eso la riqueza extraordinaria de las interpretaciones jurisprudenciales de los supremos tribunales. Charles Evans Hughes, expresidente de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, declaró: "**Vivimos bajo una Constitución, mas la Constitución es lo que los jueces dicen que es**"."

El texto de la fracción, dice:

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa **a su exacta observancia**".

En la parte: ... ejecutar las leyes, está el poder reglamentario del Presidente. Ejecutar una leyes poner los medios para su aplicación y ésto se logra mediante dos clases de actos: administrativos y reglamentarios. La función del reglamento es, en consecuencia, ejecutar la ley, hacer posible

su aplicación concreta, particularizándola, detallándola, pero sin rebasar su contenido sustantivo.

Que la fracción transcrita es la fuente del poder reglamentario, está **plenamente aceptado por la doctrina constitucional y administrativa, así como por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia** (tesis 512, "Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza", México, Segunda Sala, Tercera Parte 11. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, página 846). La misma Ley Fundamental coadyuva a esta verdad constitucional **revelada, al presuponerla con referirse** en su posterior Artículo 92, al refrendo por los secretarios de Estado y jefes de Departamento Administrativo de los reglamentos del Presidente de la República.

2. Límites del poder

De origen, el poder reglamentario está subordinando a la ley del Congreso de la Unión. Todo reglamento administrativo está subordinado a la ley, pues **precisamente su existencia s610** encuentra justificación en la de ella. Puede haber ley sin reglamento, pero no reglamento sin ley, salvo la excepción de los llamados reglamentos autónomos que se apoyan en el Artículo 2[constitucional. La vida y alcance del **reglamento están a expensas de la vigencia** y texto de la ley.

Nunca el reglamento puede exceder el contenido de la ley ni tampoco contrariarlo, hacerlo implicará estar legislando no reglamentando, lo cual se sale del ámbito del poder reglamentario. Si bien el reglamento, aplicando los criterios formal y material de distinción

de los actos del Estado, es una ley, materialmente considerado por ser una disposición general, abstracta, obligatoria y coercible, esta naturaleza no puede invalidar el principio de la autoridad formal de las leyes que consagra el Artículo 72, Inciso f, de la Constitución, que impone una ley para poder interpretar, modificar o abrogar otra ley. Además, como bien dice, Carré de Malberg, esos criterios no tienen una consagración en el derecho positivo francés, y tampoco en el mexicano, sólo tienen un valor doctrinal, y que para León Duguil son fundamentales. (Traité de Droit Constitutionnel, París, tome deuxième, deuxième édition 1923, página 182).

Ante esta servidumbre natural en que se encuentra el poder reglamentario, inadmisibles o increíbles en nuestro sistema de gobierno presidencialista, el Congreso de la Unión acostumbra ahora utilizar en sus textos fórmulas hermélicas, concisas, muy generales o genéricas, que obligan y comprometen a una amplia reglamentación del Ejecutivo que en el fondo es una nueva forma de legislar. También existe un claro traspaso legislativo, cuando la ley condiciona su aplicación o su alcance a la expedición del reglamento o a los términos o prevenciones del mismo.

Manumitido por esa costumbre, el poder reglamentario se suma a otro poder que ostenta el Ejecutivo Federal por inercia o estrategia burocrática del legislador federal que consiste en el monopolio casi total de las iniciativas de ley y de reforma constitucional. En la "práctica parlamentaria", el legislador federal auténtico es el Ejecutivo Federal y la administración, en la que parecen ser ya inútiles aquellos criterios que con maestría defiende el célebre

profesor de Burdeos, pues están confundidos en un solo poder.

Subordinado como está a la ley, el poder reglamentario tiene otro límite, la esfera administrativa. Está previsto sólo para proveer al exacto cumplimiento de las leyes del Congreso, pero en ese ámbito, no en el judicial, ni en el legislativo. No estará autorizado para dictar reglamentos por ejemplo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ni de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial* del 25 de mayo de 1979).

En el terreno administrativo, son numerosas las leyes y son más los reglamentos pues una ley sin vicio de constitucionalidad alguno, puede tener o ser objeto de dos o más reglamentos. En los terrenos, judicial y legislativo, las leyes y por tanto los reglamentos, son de escaso número.

3. Discrecionalidad del poder

Correcto es sostener que las atribuciones que la Constitución fija al Presidente de la República, implican cada una derecho y obligación a la vez, y sin embargo con el poder reglamentario de la Fracción 1, del Artículo 89 constitucional, no sucede así. No tiene las dos caras del ser jánico, sólo una, la de derecho o facultad. Nadie pone en duda que el Presidente tiene el derecho, facultad o poder de dictar los reglamentos de las leyes, pero en cambio la plantean todos respecto a que tenga la obligación de dictarlos.

Enseña la práctica que, si tal obligación existe en el texto constitucional, por no haber mecanismo jurídico alguno, ni el juicio de amparo, para pre-

sionar al Ejecutivo a que la cumpla, la misma sólo es letra muerta o bien sólo subsiste en el fondo el poder discrecional para hacerlo. Esto último es la realidad, es la costumbre constitucional **que llena vacíos en el texto formal.**

Ante la ley, el Presidente discrecionalmente decidirá si dicta o no el reglamento. Es probable que la ley no necesite del reglamento para su aplicación, que el legislador hubiese forjado su obra con los términos y fórmulas, precisiones y detalles que su comprensión resulte clara, fácil, accesible y cabal a sus destinatarios. A medida que la **ley se aplica por sus usuarios, se va comprobando la falta o no del reglamento.**

Es frecuente que la realidad de los hechos se anticipe a las fórmulas legales o que **El tiempo las envejezca y las inutilice antes de lo previsto, pero estos fenómenos no acusan gravedad en el país, cuando se sabe que para legislar se utiliza toda la experiencia de la administración que vive pegada cotidianamente a los hechos y sus problemas y cuando se tiene la conciencia plena de que el derecho administrativo mexicano no es rígido ni rigidiza a la realidad social, económica y política que regula. Por el contrario, a veces tenemos que lamentar el abuso que se hace del poder legislativo y se producen leyes que son casi repetición de las que se abrogan, (ésto se observa entre la ley de población de 1947 Y la ley que la abrogó de 1974, vigente; entre las varias leyes de turismo; entre la vigente Ley Forestal de 1986 y su antecesora de 1960, etcétera); o bien se multiplican incesantemente las reformas a las leyes, tatuajes que impiden saber con certeza lo que está vigente de cada cuerpo legal.**

No existe pretexto fundado para fabricar leyes que requieran siempre del reglamento. Son muchas las leyes **administrativas vigentes, que no tienen ni necesitan del reglamento.** Desde la fábrica de la ley, se puede evitar la necesidad del reglamento o por el **contrario si así se quiere sentar las bases para hacerlo imprescindible.**

Depende de la responsabilidad ética y técnica del legislador oficial, que las leyes no reclamen el reglamento para **su vida eficaz. Debiera ser excepcional el reglamento, éste no es sombra natural de la ley, su excesiva o casi masiva producción no proporciona mayor flexibilidad a la acción administrativa como si la ley de origen fuese una camisa de fuerza, tales reglamentos plagan a la administración, la enmarañan, la enferman.**

Es labor de quien legisla, finalmente, evitar que el poder reglamentario discrecional caiga en el cómodo terreno **de la abstinenia reglamentaria o de la arbitrariedad.** El problema es que se legisle bien, para que la eficacia de la aplicación concreta de la ley no dependa de la expedición del reglamento.

Nada cambia la discrecionalidad del poder si, como acostumbra hacerlo el legislador, la ley indica que alguna o **varias de sus disposiciones o mandatos** se llevarán a cabo conforme a lo que se prevenga en el reglamento.

La discrecionalidad amplísima, casi libertad sin lfmities que se otorga al Presidente, para el ejercicio del poder reglamentario, con fundamento en el Artículo 89, Fracción 1, no se modifica ni podría modificarse por el nuevo fundamento del poder, que es la ley, la que ordena, la que evidencia la nece-

sidad o la que impide la aplicación concreta, para que se expida el **reglamento**.

Por principio el nuevo fundamento del poder, no lo es en sí mismo. El legislador federal no crea el poder **reglamentario con su ley, simplemente está haciendo la advertencia o la invitación** como dice Gabino Fraga,³ de que se **ejercite, pues inclusive si no se ejercita**, nada puede hacerse para impedirlo o mejor aun para obligar al Presidente a que lo haga. De nueva cuenta, muy a pesar de esa previsión legislativa, la discrecionalidad del poder no altera su **magnitud ni su naturaleza, mantiene inalterable su origen constitucional**.

Ni el legislador federal, ni el juez por no existir vía procesal disponible, pueden limitar o restringir la discrecionalidad del poder, cuya prepotencia es ostensible y hasta obvia. Por fortuna, **tamaño poder sin atadura, en cuanto a la decisión de su ejercicio, no ha debilitado al poder legislativo a cuya ley está subordinado el reglamento, constitucionalmente, ni tampoco al poder judicial que enjuicia o controla constitucional y legalmente, al reglamento**. En todo caso su mal uso **dañaría a la administración, más que a nadie**. Los ciudadanos tienen el juicio de **amparo para escapar o sustraerse de la aplicación de reglamentos infortunados**.

4. Delegación del poder

Indiscutible, como lo es que, al Presidente de la República pertenece el poder reglamentario de las leyes, con fundamento en la Fracción 1, del Artículo 89 constitucional, también lo es que se trata de un poder indelegable. El Presidente no puede delegar su poder reglamentario, para ésto es necesario que

la misma fuente que le da origen, así lo prevenga. Sólo la Constitución, origen del poder, puede autorizar la delegación de éste, y su actual texto no lo hace.

Dentro de un régimen de Estado de Derecho, prohijado por la Constitución, rige el principio general de facultades **expresas para las autoridades, es decir**, que éstas sólo pueden actuar con base en facultades previamente establecidas **en la ley, no con base en meras presunciones o por falta de prohibiciones. En ninguna parte del texto constitucional, se prevé expresamente que el Presidente pueda delegar su poder reglamentario, y si éste lo delegara lo haría en forma inconstitucional**.

Por la misma razón, por no existir autorización expresa en la Ley Fundamental, el Congreso de la Unión no puede delegar el poder reglamentario. Empezando porque ni siquiera tiene dicho poder, **mal puede en consecuencia delegar algo que no es suyo y que sabe por otra parte que pertenece expresamente al Ejecutivo**. Si la ley atribuye poder reglamentario a un organismo público, se está; sustituyendo en la Constitución, usurpa el papel de ésta.

Obvio o fuera de todo debate parece **la ausencia de todo fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión delegue el poder reglamentario del Presidente y sin embargo lo ha hecho, ayer con la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (Diario Oficial del 6 de enero de 1945) autorizando al Consejo Universitario para que dicte reglamentos, Artículo 8º, y así existen: Reglamento General de Inscripciones, Reglamento General de Exámenes, Reglamento General de Pagos, Reglamento General de Estudios de Posgrado, etcétera, y hoy, con la Ley del Instituto de Seguridad**

y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (*Diario Oficial* del 27 de diciembre de 1983) facultando a la Junta Directiva, Artículos 150, Fracción IX y 157, Fracción V, a dictar reglamentos, como el Reglamento de Prestaciones Económicas (*Diario Oficial* del 7 de junio de 1984). La misma situación se **presenta con otros organismos descentralizados**, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (Ley del Seguro Social, *Diario Oficial* del 12 de marzo de 1973); la Universidad Autónoma Metropolitana (Ley Orgánica, *Diario Oficial* del 17 de diciembre de 1973); el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (*Diario Oficial* del 29 de junio de 1976).

Cada uno de los reglamentos que **expiden los cuerpos directivos de esos y otros organismos descentralizados federales, son inconstitucionales, pues de origen la ley que les sirve de apoyo lo es también por el motivo comentado.** Ya se verá que cuando es un decreto del Ejecutivo el que crea el organismo y que le otorga ese poder, que el superlativo de inconstitucionalidad que se **merece el caso, sería mayor, si grados hubiere en ese vicio.**

5. *Area del poder*

Encarcela la Fracción 1, del Artículo 89, multicitado, al poder reglamentario. No lo previene para la ejecución de todas las leyes que expida el Congreso de la Unión, sino únicamente respecto de aquellas en que es posible proveer a su exacta observancia en la esfera administrativa. Si al ejecutar una ley, con ello sólo puede proveer a la esfera judicial o legislativa, el Ejecutivo estaría impedido para ejercer su poder.

Estaría proveyendo en la esfera judicial si dicta un reglamento para la

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal o la Ley de Amparo o en la legislativa, si expide el reglamento de la Ley del Congreso General. Son estos campos prohibidos para los reglamentos **administrativos. No se piense sin embargo** que el poder, pierde importantes **áreas reglamentarias cuantitativamente** hablando. El área de la administración pública está poblada en forma desmesurada por leyes y reglamentos **administrativos.**

II EL REGLAMENTO

1. *Naturaleza*

Dos criterios, el formal y el material, **sirven ahora para explicar y entender** la naturaleza del reglamento administrativo. **Criterios, ciertamente, que para poder distinguir la naturaleza de los actos del Estado** prohijó el derecho administrativo-constitucional francés y que sin estar incorporados a un texto formal, la costumbre los ha consagrado en el derecho público. En México, se **implantaron los criterios, magistralmente**, por Gabino Fraga desde 1934, año de la primera edición de su gran tratado, Derecho Administrativo.

Conforme al criterio formal, que atiende a la naturaleza del órgano de donde proviene el acto, el reglamento es un acto administrativo pues él procede del Ejecutivo Federal. En cambio, según el criterio material que está a la intrínseca naturaleza del acto, es un **acto legislativo, es una ley, pues reúne** las características esenciales de ésta, la abstracción y la generalidad. Pero lo que más atrae y sobresale del reglamento es su naturaleza material. Su condición de norma general y abstracta lo emparentan y lo igualan con la ley, a

tal grado que llevan a confundirse y a propiciar consecuencias inaceptables.

Reconocido está que la ley y el reglamento, son leyes, concebidas éstas como conjunto de normas generales y abstractas, pero bien sabido está también, la distinta posición y función que a cada acto les asigna la Constitución y que los diferencia, los jerarquiza y los hace inconfundibles. Concluir que ambos actos son leyes, simplemente, es ignorar la diversa función o papel que constitucionalmente desempeñan, sobre todo la del reglamento que es bien específica: ejecutar las leyes, servir a éstas subordinadamente.

Gabino Fraga reúne en su concepto de reglamento, los dos criterios e inclusive lo ciñe formalmente al texto constitucional. Dice que es, "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".⁴ A diferencia de Jean-Claude Douence, que sólo reúne los dos criterios, porque la Constitución francesa no vincula expresamente al reglamento con la ley, y lo define diciendo que "es un acto unilateral de carácter general e impersonal, emanado de una autoridad administrativa o de una persona actuando en tanto autoridad administrativa y sometido a un régimen de derecho administrativo".⁵ Domina en la doctrina francesa la idea de que el poder reglamentario es espontáneo e históricamente anterior al poder legislativo y por lo mismo aquél es un poder autónomo.

Fuera de nuestro sistema constitucional, según se examinó, no es posible admitir un reglamento sin previa ley, con la excepción del reglamento autó-

no del Artículo 21 constitucional. El reglamento administrativo -no el reglamento en general- es una norma general y abstracta dictada por el Presidente para la ejecución de la Ley. Es inevitable referirse al autor del reglamento, pues de lo contrario no se estaría ante el de carácter administrativo, como también no se puede prescindir de la función ejecutora del reglamento que impone el Artículo 89.

El reglamento es acto administrativo y acto legislativo, por aplicación de los criterios formal y material, pero la Constitución y la jurisprudencia le tienen como norma general y abstracta, medio para ejecutar la ley del Congreso.

2. Función del reglamento

Bien simple parece ser el papel que corresponde al reglamento cumplir: ejecutar la ley, pero no es así, es más bien complejo. Aunque no todas las leyes deben tener reglamento sino sólo, exclusivamente, aquellas que lo necesiten para poder aplicarse concretamente, importante es ahora preguntarse, cómo debe cumplir el reglamento con dicha función.

Fácil sería responder, que no exceda a la ley ni la contraríe, pero esta respuesta provoca de inmediato otra interrogante, qué o cómo debe entenderse que el reglamento no exceda a la ley.

El reglamento puede ocuparse de todo el cuerpo de la ley, ser el reglamento de la ley. En esta tarea, se observa que el reglamento suele acoger textos de la ley, los reproduce como propios; a veces precisa con detalles o aclara con más o con distintas palabras o frases la normativa de la ley; crea procedimientos o trámites para poder

ejercitar derechos o para cumplir con ciertas obligaciones previstas en la ley; señalan las autoridades o los órganos administrativos ante quienes se deben presentar solicitudes, inconformidades, denuncias o quejas por los particulares; fija formalidades, términos, plazos, a las promociones de los particulares o a la actividad administrativa; en fin procura en general los medios que la ley olvidó, inacabó o que le delegó.

Pero el reglamento no siempre lo es de todo el texto de la ley. Es común encontrarse reglamentos de sólo una parte, parte que puede ser un título, un capítulo o un conjunto de preceptos dispersos * e inclusive de un solo artículo. A veces el reglamento lo es de dos leyes, como el reglamento de la Ley Federal de la Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica (*Diario Oficial* del 4 de abril de 1973).

En esas andanzas, el reglamento no puede exceder a la ley y suele afirmarse acertadamente que esto ocurre cuando sin preverlo ésta se crean nuevas situaciones o instituciones, derechos u obligaciones a los particulares, recursos administrativos, órganos administrativos, sanciones administrativas, etcétera. Porque casuísticamente la jurisprudencia de los tribunales judiciales federales ha resuelto -casi dogmáticamente- que en unos casos sí y en otros no, se ha excedido en su papel el reglamento, se ha formado un catálogo de excesos, que aumentará o disminuirá según parezca a esa jurisprudencia.

Ni la ley, ni la jurisprudencia han formulado un parangón o pauta para identificar a los excesos reglamentarios. Pero debe afirmarse sin titubeos, que

* Caso del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental, (*Diario Oficial* del 7 de junio de 1988).

el exceso se presenta, cuando lo que se detalla o particulariza por el reglamento no tiene su base en la ley. No debe atribuirse al reglamento el peligroso papel de prever litados los medios" que hagan posible la aplicación de la ley, pues sería tanto como dotarlo de fuerza legislativa.

Por otra parte no debe olvidarse ahora la "delegación legislativa", impuesta por la práctica "parlamentaria" mexicana. Si la ley delega en el reglamento la responsabilidad de reglamentar todo lo relativo a una institución apenas dibujada por aquella, como ocurre con el boceto de recurso administrativo que se prevé en el Artículo 122 de la Ley General de Población, el dibujo legislativo completo lo hace el reglamento, éste estará legislando con "autorización".

Frente a esa delegación legislativa expresa, puede haber una tácita, si deliberadamente el autor de la ley utiliza para ésta las más genéricas y herméticas fórmulas y con éstas está consintiendo o permitiendo que el reglamento "haga de las suyas" y cometa los más libres excesos.

Paradójicamente, es el mismo legislador el que viola la Fracción j del Artículo 89, con sus delegaciones o autorizaciones, expresas o tácitas, obligando al reglamento a convertirse en un nuevo acto legislativo, en una ley que completa o termina la obra inacabada.

Bien se observa y corrobora que el trabajo de un reglamento es más delicado y grave que el de una ley. Cada vez resulta más difícil conocer la verdadera y auténtica frontera entre la ley y el reglamento, sobre todo si la primera trabaja menos y se apoya en exceso en la labor legislativa del segundo.

III. LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

1. Concepto

Inventado por el legislador federal, el reglamento interior es el reglamento administrativo recluso a los campos específicos que señala la ley, relativos a las secretarías de Estado o a los departamentos administrativos. Cuando menos en las leyes de secretarías y departamentos de 1946 (*Diario Oficial*; del 21 de diciembre de 1946) y de 1958 (24 de diciembre de 1958) y en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se les cita (Artículos 24, 26, de la primera; 2.6, 28, de la segunda y, 14, 16, 18, de la tercera).

A estos reglamentos se les aplican las consideraciones hechas para los reglamentos administrativos, en los apartados I y II.

No son los únicos reglamentos interiores, también los hay en los organismos descentralizados federales e igualmente inventados y autorizados por el legislador federal, pero con el inconveniente del vicio de inconstitucionalidad que padecen estos y todos los reglamentos autorizados para tales organismos.

El reglamento interior es un reglamento administrativo y debe forzosa-mente ser expedido por el Presidente de la República. Ningún otro funcionario de la administración puede hacerlo, ni los secretarios de Estado que con cierta frecuencia, en el pasado, dictaron reglamentos en abierta contradicción a lo previsto en la Fracción 1, del Artículo 89 constitucional. Tal vez a esta última experiencia se deba que en las leyes de 1958 y 1976, que la de

1946 no hizo, se puntualice que el reglamento interior "será expedido por el Presidente de la República", pues de no haber tal razón, resulta ociosa la aclaración.

Imposible que existan constitucionalmente reglamentos interiores u otros reglamentos adjetivados de cualquier otra forma que no sean expedidos por el Presidente de la República,

El reglamento interior es un reglamento con campo reglamentario propio, es decir, con campo que la ley misma le reserva y delimita. El reglamento puede serlo de la ley, de todo su texto y contenido, pero también de una sola de sus partes, tan precisada como ocurre con el reglamento en cuestión.

Los campos de los reglamentos interiores de las secretarías, son:

a) Señalar los funcionarios públicos que formarán parte de cada Secretaría, independientemente de los que el Artículo 14, de la Ley Orgánica precitada, enumera.

b) Precisar las facultades cuyo ejercicio es exclusivo de los tribunales de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Precisión que también puede hacerse por ley. Facultades que resulta obvio decirlo, no son delegables por los titulares (Artículo 16, Ley Orgánica).

c) Prever las unidades administrativas, que podrán ser adscritas a las subsecretarías, a la oficialía mayor y a otras unidades de nivel administrativo equivalente, por los citados titulares. La adscripción la hace el titular, pero sólo de las unidades que prevé el reglamento, éste no hace la adscripción (párrafo segundo, Artículo 16).

d) Determinar las atribuciones de las unidades administrativas de las secretarías y departamentos (Artículo 18).

e) Determinar la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias (Artículo 18).

Cada uno de esos campos merece comentario por separado.

2. *Exégesis*

a) Aunque el Artículo 14 se refiere a funcionarios públicos, debe entenderse órganos administrativos de los cuales aquellos son sus titulares, órganos que **en conjunto forman la estructura de cada Secretaría**. Es frecuente el indebido uso de funcionario por órgano y **viceversa, cuando se trata de dos conceptos y realidades jurídicas distintas.**

Por el propio precepto sabemos que **el reglamento interior no tiene el monopolio legal para fijar cuáles son los órganos administrativos de cada secretaría, o como se dice, funcionarios. El legislador con su ley puede hacerlo, crear los órganos administrativos que quiera y sin que el reglamento pueda contrariarla.**

Sin embargo, en rigor, en el caso de! **Artículo 14, la ley no crea órgano alguno, simplemente está señalando niveles de estructura orgánica, comunes a todas las secretarías o si se quiere las denominaciones de órganos. Crear un órgano administrativo no sólo es identificarlo con un nombre sino fijar o precisar las atribuciones que les son propias. El Artículo 14 no señala atribuciones al secretario de Estado, a los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa, luego no crea más que títulos o membretes, pero no órganos administrativos.**

El Artículo 14 está creando funcionarios, no órganos, podría alegarse con apego a su letra, pero ésto sería llegar a la más ruda e inadmisibles incongruencia jurídica. No puede concebirse "jinete sin caballo",

Es el reglamento interior quien al recoger esas "denominaciones genéricas y vacías", les da existencia jurídica concreta al señalar las atribuciones que pertenecen a cada una. Es él el que crea **tales órganos.**

Interesa ahora que se observe lo siguiente. El Artículo 14 sólo proporciona "etiquetas de órganos" para que el reglamento interior las utilice y con ello estará reglamentando a la ley. Esta reglamentación la completará con otras etiquetas que invente y les dé contenido competencia!. Pero en el fondo, la ley le está dando al reglamento todo el poder jurídico -legislativo se diría más bien- para crear libremente toda **la organización interna de cada Secretaría**. Es el caso de exceso y delegación legislativos, que antes se comentó.

En un campo de reglamentación tan abierto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justificó la creación constitucional de las Administraciones Fiscales Regionales debidas al decreto presidencial del 13 de junio de 1973 (*Diario Oficial* del 20 de junio de 1973) con la siguiente **jurisprudencia * que expresa:**

"ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA CREACION DE DEPENDENCIAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

* Informe de la Suprema Corte de Justicia, México, Segunda Parte, 2ª Sala, Sección Primera, 1984. p. S.

DECRETO PRESIDENCIAL DEL 13 DE JUNIO DE 1973, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL* DE LA FEDERACION EL 20 DEL MISMO MES.-La Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Federal otorga al Presidente de la República, además de una facultad de colaboración (la promulgación, que es el complemento del proceso legislativo) y otra de ejecución (función administrativa propia del Poder Ejecutivo), la facultad reglamentaria (que implica una función materialmente legislativa) que constituye un **medio para proveer, en la esfera administrativa, que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes.** Dicha facultad reglamentaria es, pues, una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de una delegación legislativa, sino que le ha sido conferida directamente por la Constitución. La función reglamentaria puede ejercerse mediante la expedición de un **conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento** en el que se desarrollan las disposiciones de una ley, o bien por medio del dictado de una norma especial requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines de una ley. Es por ello que el Poder Ejecutivo, obedeciendo a **condiciones y circunstancias especiales** y sin desbordar la facultad de que está investido, puede expedir normas especiales a fin de crear los órganos que **sean necesarios para la realización de funciones** previstas en la ley y las cuales deben cumplirse en el ejercicio de la actividad administrativa. Por lo tanto, el decreto presidencial del 13 de junio de 1973, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 del mismo mes, por el que se crearon las **administraciones fiscales regionales** y se les autorizó expresamente para que ejer-

cieran facultades delegadas, no es contrario a la Constitución, puesto que es **una disposición reglamentaria especial** expedida con apoyo en los Artículos 89. **Fracción I. constitucional y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**, para desarrollar y detallar los principios generales contenidos en ésta y en el Código Fiscal de la Federación, a fin de facilitar el ejercicio de **las funciones que conforme a esos ordenamientos** debe realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales".

Finalmente, ni la ley ni el reglamento interior, tienen la **exclusividad para crear órganos internos de las secretarías.** pues el Artículo 14 también autoriza a "**otras disposiciones legales**", como el caso de decretos y acuerdos presidenciales, de carácter general.

b) Por las serias dificultades que **originó su aplicación, el texto inicial** del Artículo 26 de la Ley de Secretarías de 1958. se reformó en el año de 1972. Aquel texto decía:

"El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y **Departamentos de Estado corresponderá** originalmente a los titulares de dichas Dependencias: pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas **de sus facultades administrativas no discrecionales. para casos o ramos determinados**".

Materialmente es casi imposible que no haya actos administrativos discrecionales, los llamados reglados o vinculados por la doctrina casi no existen. Por esta realidad administrativa que se vive cotidianamente es que la vieja división

de actos o facultades reglados y actos o facultades discrecionales está abandonada, hoy priva la idea del poder **discrecional de la administración, que podrá ser mayor o menor pero nunca inexistente.**

Vino la reforma de 1972 (*Diario Oficial* del 12 de enero de 1972) y cambió **sustancialmente a aquel texto, haciendo descansar la delegación de facultades en un factor formal y no en uno sustancial como lo fue el abrogado.** El nuevo texto del 26 expresó:

"Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, **pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares**".

El cambio de la reforma de 1972, se conservó literalmente en el Artículo 16 de la Ley Orgánica. Ahora cualesquiera de las facultades, regladas o discrecionales, se pueden delegar por los secretarios, excepto que tales facultades sean de ejercicio exclusivo por éstos, según lo prevengan la ley o el reglamento interior.

No se prevé en la norma criterio alguno que deba seguir el reglamento o en su caso la ley, para determinar la exclusividad de ejercicio por el secretario, de las facultades. Si lo hace el reglamento, en el fondo es el Presidente quien las determina y si es la ley, también prácticamente quien lo hace es el Presidente, pues él es el autor de la mayoría de las iniciativas de ley.

La delegación de facultades pertenecientes al **secretario, sólo éste puede hacerla,** como parece natural que así sea. Tres requisitos requiere la delegación de facultades: a) que las facultades delegadas pertenezcan originalmente al funcionario delegante, b) que esté autorizada la delegación y e) que se precise la materia por delegar, que puede ser como en el caso ciertas facultades.

Como el reglamento puede crear órganos administrativos, al fijar las atribuciones de éstos puede autorizarlos a que deleguen parte de sus atribuciones **en favor de otros órganos internos.**

Cuando se piensa que el reglamento interior es el instrumento escogido para **precisar y jerarquizar las competencias** de los órganos internos de cada Secretaría, con el propósito fundamental de poner orden y certidumbre en el ejercicio del poder público, es de lamentarse el abuso que se hace de la delegación de facultades que además de romper con aquel propósito fomenta la complejidad de la actividad administrativa que se está traduciendo en ineficacia de la administración, en ilegalidades frecuentes y en arbitraria e ilegal trampa para la defensa de los derechos de los particulares frente a la **administración.**

Ni la ley ni el reglamento hacen la delegación de facultades, pues son actos que no pueden dictar los titulares de las **Secretarías ni ningún otro funcionario menor,** simplemente don las bases y la autorización para que se haga. Es mediante un acto administrativo que se delegan atribuciones y que debe publicarse en el *Diario Oficial* para conocimiento y obligatoriedad del mismo. La ley habla de acuerdos, pero no los señala como generales.

Resulta que la competencia de los órganos administrativos internos de las **Secretarías, se construye por ley, por reglamento interior y por actos administrativos de delegación de atribuciones.** El reglamento interior es ahora una fuente de desorden en el reparto de atribuciones, fuertemente alimentada por **delegaciones de atribuciones que** autorizan a que el órgano delegante se reserve el derecho para ejercer la atribución delegada, que da pie a **concur-rencia de atribuciones. No existe en este extremo una auténtica delegación** de atribuciones, pues ésta por sí impide que el órgano delegante pueda ejercer atribuciones dadas a otro órgano para **su ejercicio.**

Debiera sustituirse la delegación desnaturalizada y la auténtica pero de la que se abusa, por una redistribución de competencias. No debe mantenerse **en pie un sistema de competencias flo-tante y transitorio, que está propician-do y acrecentando ese tipo de delega-ciones.** Con estas delegaciones, el reglamento prevé la destrucción de su mismo orden competencia!.

Parece que ni la ley ni el reglamento **debieran autorizar, a fin de mantener un orden** competencial, **delegación de atribuciones sino en forma excepcional y restringida.** De otra forma, las susodichas **delegaciones se convierten en un sistema, en una regla común, con las graves consecuencias que ésto apareja** en la vida de relación de la administración con los particulares.

e) Seguro que con la delegación de facultades y ahora con los cambios de adscripción de las unidades administrativas, se ha querido dotar de flexibilidad en sus acciones a la **administración. Las dos leyes anteriores, de 1946 y 1958, no se ocuparon del fenó-**

meno administrativo, como tampoco el primer texto de la Ley Orgánica de 1976. Los párrafos segundo y tercero del Artículo 16, en que se regula el **fenómeno fueron adicionados por re-lorma legislativa de 1983 (Diario Ofi-cial del 3D de diciembre de 1983).**

Se tiene a la adscripción de unidades como un instrumento complementario al establecido de delegación de facultades por la exposición de motivos del decreto de reformas, pero la razón fundamental que da ésta de la adición es: **"Debe tomarse en cuenta que aun cuando la facultad de adscribir las unidades administrativas se ha venido incluyendo en los reglamentos interiores de las distintas dependencias, se requiere que el legislador lo institucionalice en la Ley Orgánica".**

No está previsto en la Constitución ni en ley alguna, ni en la misma orgánica de las secretarías, que los secretarios puedan dictar reglamentos, **decretos o acuerdos de carácter general.** De los primeros no cabe la menor duda que no los pueden dictar, porque son actos reservados por la Constitución al Presidente de la República. Pero de los **dos restantes, la costumbre y no un texto formal los ha hecho actos de Se-cretarios.** Si el decreto o el acuerdo, son generales, deben para ser obligatorios, publicarse en el Diario Oficial como lo previene el Artículo 3º del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en materia federal, luego la adscripción debe hacerse por acuerdo general y publicarse.

La adscripción de unidades administrativas no debe verse como un simple **mecanismo de buena administración,** pues por el contrario ella tiene implicaciones jurídicas complejas. Decidir por ejemplo que una dirección general

ya no debe estar adscrita a una subsecretaría sino a otra distinta es hacer un cambio de competencia en las subsecretarías, pues las leyes suelen señalar a la autoridad jerárquica superior como revisora de las resoluciones que dicten direcciones generales. Lo mismo, si la adscripción nueva lleva consigo un cambio en la denominación de las unidades adscritas, es cambio que debe registrarse por el reglamento y no sólo por el acuerdo de adscripción.

Cambios frecuentes de adscripción de unidades administrativas, como se observa se llevan en la práctica, conducen necesariamente a sostener que sea el reglamento interior quien las haga para dar seguridad y certeza sobre **autoridades competentes para atender** y resolver los asuntos administrativos. No se maniat a la autoridad con tal proposición, pues la vida de los textos reglamentarios es excesivamente flexible.

dl Añeja es ya la función que desempeñan los reglamentos interiores de distribuir las atribuciones que son de cada **Secretaría, entre los órganos internos** que componen o estructuran a ésta. Al hacer precisamente la distribución, está creando a dichos órganos. Mientras reparta las atribuciones que son propias de la Secretaría, el reglamento se tendrá por constitucional.

Cumple el reglamento similar función que corresponde a la Ley Orgánica de distribuir la administración pública federal -negocios del orden administrativo de la Federación, Artículo 90 constitucional- y formar grandes áreas de competencia que son las secretarías y los departamentos administrativos.

Revisados los textos de las tres leyes en cita, 1946, 1958 y 1976, se observa

casi idéntica disposición. En la de 1946, Artículo 26, el reglamento hará "... la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de las mismas —dependencias— y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción". En la de 1958, Artículo 28 se expresó: "En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia...". En la de 1976, Artículo 18, **se reproduce el texto anterior, pero en lugar de competencia, se habla de atribuciones.**

En este papel, el reglamento interior no es el único que puede crear **órganos internos de una Secretaría, 10 hacen** también constitucionalmente: la ley del Congreso de la Unión y los decretos y acuerdos generales del Presidente de la República. Porque antes de 1958, hubo reglamentos interiores expedidos por secretarios de Estado, es que las leyes de 1958 y 1976 enfatizan que deben ser expedidos por el Presidente de la República.

Por supuesto que en este campo, la ley puede modificar o abrogar lo que haga el reglamento, pero éste no respecto a lo hecho por aquella.

Un espíritu de cambio, brutal, exacerbado, que produjo durante gobiernos **sexenales anteriores, masivas reformas** a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos, trajo entre otras consecuencias la pulverización de la administración y a la vez su macrocefalia. La primera provocada por la política de desconcentración administrativa, que engendró cientos de organismos asentados por todo el territorio nacional

y la segunda surgida del "cambio por el cambio", que se nutrió de múltiples **direcciones generales, direcciones de áreas, departamentos, del invento de otros niveles burocráticos como las coordinaciones generales, de subsecretarías innecesarias, etcétera.** Inevitablemente los reglamentos interiores, hubieron de inflar su continente y dar asilo a numerosos organismos y órganos. En el célebre Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana de 1967, editado en 1977 por la Secretaría de la Presidencia, se criticaba a los reglamentos por quererlo abarcar todo. En 1971, el Comité Técnico Consultivo asignó como objeto propio y casi único a los **reglamentos interiores, "la estructura jurídica. es decir, la distribución de competencia dentro de cada entidad".**

Cuando estaba vigente la Ley de Secretarías de 1946, que en forma de abreviado catálogo señalaba con rubros genéricos la competencia de cada **Secretaría, recibió por ésto severas críticas. Llegó en su estilo hermético a casi el mutismo,** por ejemplo: "Corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con el gobierno de esa entidad, en los **términos de su Ley Orgánica**", ¿cuáles asuntos son los relacionados con tal gobierno?

Es fácil justificar ahora la labor que desarrolló el reglamento de esa ley (*Diario Oficial* del 2 de enero de 1947) que fue la de detallar o desmenuzar o desglosar aquellos rubros competenciales. En más de 20 o en menos **fracciones, se precisaron las atribuciones** para cada Secretaría, pero con el Departamento del Distrito Federal se repitió lo de la ley reglamentada. De nada más se ocupó el reglamento, porque tal vez así lo decidió su autor, el Presi-

dente, pero había en la ley otros contenidos que podían haber sido su objeto.

Algunos reglamentos interiores que se expidieron a la luz de la ley de 1946 y de su reglamento, incurrieron en obligados errores. Tales reglamentos, para distribuir atribuciones y crear **órganos administrativos internos, no podían partir del texto de la ley que no "listaba" las atribuciones sino del reglamento. Para esto último, "reglamentar" a un reglamento, no era necesario que el Presidente interviniera, y pensándolo así, varios reglamentos interiores se expidieron por secretarios de Estado.** Si acaso alguno de estos reglamentos se salió o rebasó las funciones específicas que la ley de 1946 les asignaba, no por este hecho sólo se podían haber calificado de inconstitucionales, aun tratando de abarcarlo todo, como dice el Informe precitado.

Con la Ley de Secretarías de 1958, el legislador recuperó terreno propio e hizo como suyo el trabajo realizado por el reglamento de 1947, esfumando **todas esas reglamentaciones dudosas.** Es el legislador el que debe repartir las atribuciones que formen la competencia de cada Secretaría, conforme al primer mandato imperativo del Artículo 90 de **la Constitución y que se conserva en el vigente reformado, y no el reglamento del Ejecutivo como lo hizo el comentario de 1947.**

Lo mismo que la de 1958, hizo la de 1976. Pero las décadas transcurridas han ido registrando un crecimiento desorbitado de la administración federal, tanto centralizada como paraestatal. Las fracciones de cada uno de los preceptos que encierran la **competencia de las secretarías, cada sexenio de gobierno aumentan su espacio y número. Esta macrocefalia sigue creciendo**

como lo demuestra el más reciente Reglamento Interior, el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*Diario Oficial* del 22 de marzo de 1988) que prevé 18 direcciones generales, 84 direcciones, además de cuatro coordinaciones, cuatro subprocuradurías fiscales y varias unidades; 10 años antes su Reglamento Interior (*Diario Oficial* del 9 de junio de 1977) recogía 22 direcciones generales, pero sólo 42 direcciones y sin coordinaciones.

Ante ese inusitado gigantismo burocrático, el reglamento interior es una microindustria de órganos administrativos. Habrá que sumar los órganos creados por ley, por decreto o acuerdo u otro reglamento del Presidente, y la plaga de delegaciones de atribuciones y de cambios de adscripción. ¿Es posible conocer ahora, así, la organización interna de una Secretaría, es posible saber qué órganos o funcionarios son los competentes para dictar resoluciones en el universo administrativo federal?

e) Cuidado han tenido las tres leyes, de establecer que el reglamento determine la forma de suplir a los titulares en sus ausencias. Por el lenguaje utilizado por los tres ordenamientos, esos titulares son los secretarios, nada más. Es decir que si prevé la forma de suplir a otros funcionarios como pueden ser los subsecretarios o el oficial mayor, se excederá en su papel estricto de reglamento interior. Pero si lo hace, fijando como atribución a uno o a todos los subsecretarios la de suplir al secretario, como reglamento administrativo está en su derecho. El Reglamento de la Secretaría de Hacienda citado, tiene todo un capítulo de suplencias, las que aplica a casi todos los servidores de la dependencia (Artículo 140).

Ante los tribunales se ha discutido mucho qué debe entenderse por ausencias. Estar fuera del país el funcionario, estar fuera de su sede, estar imposibilitado por razones de enfermedad, vacaciones, comisiones oficiales, etcétera.* Debe o no acreditarse la ausencia o basta con el solo dicho del suplente que actúa por ausencia del titular o del primero o seguido suplente.

Por comodidad práctica, los reglamentos interiores después de muchos juicios perdidos ante los tribunales, han establecido como principio que el secretario puede ser suplido por los subsecretarios o el oficial mayor, indistintamente por cualquiera y que tales suplentes también pueden indistintamente suplirse entre sí. No hay manera de averiguar y acreditar que el suplente actúa por ausencia del titular, menos a partir de qué momento se inició la ausencia y en qué otro ésta terminó. No existe la carga de la prueba en el suplente para acreditar la ausencia del titular suplido ni del suplente ausente.

* A propósito del recurso de revisión -hoy suprimido- que podía hacerse valer por los secretarios de Estado ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en contra de las sentencias de las Salas Regionales del propio Tribunal, se formó la siguiente tesis jurisprudencia! (288) por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; refiriéndose a la ausencia del titular, que sostuvo: "... En tales condiciones, la substitución se precisa tanto en los casos en que el titular se encuentra fuera de su sede jurídica, como en los que, por cualquier motivo, no asista a su oficina, dado que el resultado práctico es el mismo, o sea, que de no poder ser substituido el ausente, no se podrían atender determinados asuntos cuya solución resulta indispensable para la buena marcha de la propia dependencia, por lo que no existe base lógica ni jurídica para distinguir, en cuanto a sus resultados prácticos y tratamiento legal, las situaciones de ausencia del titular de su despacho o de la sede jurídica", Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Segunda Sala, t. H, p. 485.

En el fondo de nueva cuenta, los reglamentos lo que hacen es prever una competencia concurrente. En cualquier momento cualesquiera de los funcionarios, suplido y suplentes, pueden actuar y resolver.

CONCLUSION

El reglamento interior no es ya el instrumento ordenador de la organización interna de las secretarías, por el contrario, es la fuente anárquica de competencias administrativas pulverizadas, flotantes o delegadas, adscritas y suplidas,

NOTAS

¹ Tena Ramircz, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, décima edición, Ed. POITÚA, S. A., 1970, p. 438.

² Hughes Charles, Evans, *La Suprema Corte de Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, segunda edición, 1971, p. 7.

³ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, vigésimasegunda edición, Ed. Porrúa, S. A., rrúa. S. A., 1982, p. 102.

⁴ Fraga, G., *op. cit.*, p. 104.

⁵ Douence, Jean-Claude, *Recherches sur le pouvoir reglameruaire de l'administration*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, p. 95.

⁶ Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, México, Serie Praxis 14, Cuadernos INAP p. 13.

UNA TENDENCIA MUNDIAL: LA PRIVATIZACION

Elena Jeannetti Dávila

EL FENOMENO PRIVATIZADOR

A principios del siglo a la mayoría de los ciudadanos el conocimiento del Estado les **era indiferente. La administración pública constituía para ellos una realidad confusa que se hacía presente sólo en una creciente burocracia. Las relaciones ciudadanía-burocracia se concretaban en pocas actividades tales como: correos, policía y los más elementales servicios municipales de limpieza de calles, panteones y mercados. Sin embargo, para esa época ya la idea privatizadora había aparecido en el texto de los teóricos. En Inglaterra. Wagner pugnada por el adelgazamiento de la burocracia y la descarga de las responsabilidades gubernamentales en manos privadas sin resolver y entender bien lo que significa la privatización, sus aspectos positivos y negativos. sus consecuencias a diversos plazos. así como el cúmulo de principio normativos que desencadena aunados al control estatal ineludible que requiere.**

Hoy el fenómeno privatizador se liga más a la voluntad política del gobierno que a una necesidad administrativa ingente, y responde a una tendencia de envergadura mundial en la que **aparecen los factores económicos y comerciales como motores de la misma, más que la impericia e ineficacia del servicio público. De ahí la importancia de su reflexión.**

Analizar su definición, su justificación, sus alcances y motivaciones son tarea obligada para los estudiosos de la administración.

Indudablemente privatizar no tiene el mismo significado en todos los países dadas las diferenciadas estructuras constitucionales y políticas, así como el *status* económico y social de cada uno de ellos. Basta como ejemplo comparar la idea francesa de **la** que se tiene en el Reino Unido. Algunos tratadistas como Francoise Dreyfus advierten que en Francia el problema 10 plantea la estatización o desestatización, **la** nacionali-

zación o desnacionalización, en función directa a la inversión oficial. En cambio en el Reino Unido se trata de un cambio conceptual del papel que el sector público juega en relación a la sociedad, en el que, indiscutiblemente este sector **se contrae en beneficio directo de la sociedad.**

En nuestros días el llamado "Tachetismo" **se significa por:**

1. La desregulación. Medio que elimina buena parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios.
2. Por la desincorporación de entidades públicas mediante la venta de **acciones a una empresa privada existente.**
3. La venta de **bienes** de inversión a **particulares.**
4. La contratación privada de servicios, **tales como mantenimiento y aseo.**
5. Por la eliminación del sistema de subsidios.
6. **Por el principio que invoca que el cliente "es el rey".**
7. Por el abandono del sistema de méritos por el de "audacia" mercantil.
8. Por el adelgazamiento del cuerpo **burocrático.**

En el Reino Unido la privatización parece ir de la mano, señala Kendrick Ru, con una revolución cultural dentro de la administración pública en la cual prácticamente todas las actividades del Estado pueden ser privatizadas, con base en la idea que se tenga del Estado, tendencia sin embargo que no elimina del todo la posibilidad regresiva.

Las corrientes privatizadoras buscan **someter los programas gubernamentales** a las leyes del mercado, de la técnica, y de las finanzas, como es el caso de la Nasa en Estados Unidos de Norteamérica. **En cambio en Italia** exige un verdadero abanico entre las empresas 100 por ciento públicas y las privadas, dando lugar a la economía mixta, así como a la creación de **'sociedades nacionales de servicio público'** que obedecen a **firmas privadas sectorizadas para su control, en las cuales un órgano gubernamental** puede inclusive poseer parte de las acciones.

Contrariando estas tendencias, en **Canadá persiste la idea de no** restarle facultades al Estado. En este país se prefiere seguir el **camino del fortalecimiento de la empresa pública en el contexto del desarrollo, profesionalizándola** más, antes que delegar la responsabilidad económica al sector **privado.**

Por otra parte la desincorporación por el sistema de venta de **empresas públicas** tiene una finalidad y un **tratamiento muy distinto en los países industrializados** de aquellos en vías de desarrollo, **dada la ausencia o presencia de capitales privados, sean nacionales o extranjeros.**

Todas las corrientes privatizadoras, cabe destacarlo, exigen una reorganización funcional y por lo tanto ampliar la regulación específica de las mismas **mediante una reglamentación a través de la cual** el Estado afirma su **papel rector de la economía.**

La **privatización desde un punto de vista teórico, ideal y simplista** permite disminuir la burocracia y hacer a las **empresas más competitivas, rentables, o eficientes, sometidas a las leyes del**

mercado, **Sin embargo es una** realidad probada las fluctuaciones, los vaivenes, las deficiencias e irregularidades del mercado que obligan a países pobres o **ricos a una permanente intervención estatal a su favor o a su rescate. y ponen** en entredicho las bondades teóricas del sistema. Si hoy día la privatización ha perdido mucho de su anterior polémica ideológica se debe a las presiones del Banco Mundial, los Bancos de Desarrollo y otras muchas instituciones similares, que favorecen e impulsan la confianza en las empresas privatizadas y manejan a su antojo las deudas públicas.

Examinando los terrenos socialistas, la privatización todavía no ha recorrido mucho camino en la Unión Soviética, aunque ya había sido tolerada bajo el mandato de Vladimir Lenin. En la actualidad el gobierno central soviético lo permite. ejerce para ello un control con base en el suministro de materias primas. una legislación impositiva y dispositivos reguladores muy estrictos, 10 que disminuye mucho su perfil y características genuinas.

Existe la paradoja y la tendencia, **tanto en las economías de mercado como** en la de los estados socialistas, que apoyan la propensión al bajo rendimiento y tienen presente el planteamiento que **responde** a los resultados de la gestión, 'si ésta se vuelve excesivamente insuficiente se probará el otro sistema" creando una cadena de alternancias.

Es hasta 1983 que por vez primera aparece. en el diccionario inglés el vocablo privatización. debido al peso de la tendencia mundial y a su constante concurrencia.

Es una realidad actuante que la empresa privada existe en todos los siste-

mas economicos dada su capacidad de tomar decisiones técnicas más rápidamente que las empresas estatales y bajo una **menor** presión política, hechos que **idealizan su presencia marginando** totalmente su incapacidad de beneficio colectivo. Por ello la opción alterna siempre permanece presente y queda a prueba desde el punto de vista ideológico. **en relación directa con el** resultado político y económico pues la privatización conduce, en todos los casos, a un desposeimiento del poder burocrático. **Innumerables veces, 10** registra la historia económica de los países. las ventajas que se imputan a la actividad privada son exageradas y la versión de su perfección económico muy dudosa. A pesar de ello la privatización en todas sus modalidades está siendo defendida en las naciones occidentales, comunistas y tercermundistas, como alternativa a las diferentes empresas públicas o por razones neoliberales, sin embargo. no hay un modelo de gestión que en su esencia conlleve en forma inherente la eficiencia y la producción de bienes y servicios de mejor calidad, oportunidad y conciencia social.

En cambio sí los hay demostrando su imperfección y altos costos, que obligaron en un momento dado a su rescate estatal: **por ello. se hace necesario** considerar las motivaciones que condicionan al fenómeno.

Los motivos positivos que ordinariamente se invocan pueden agruparse en cinco categorías:

1. La privatización favorece la eficiencia y limita el papel del Estado, reduciendo el tamaño de la burocracia. e impulsando la competitividad comercial.
2. La privatización aligera el presupuesto gubernamental y el papeleo

propio del servicio público y permite una mayor flexibilidad en el uso de los recursos financieros.

3. La privatización permite el libre juego accionario en el mercado bursátil.
4. El Estado, al liberarse de ciertas **cargas, concentra sus esfuerzos** en aquellos programas esenciales para el desarrollo y la protección ciudadana.
5. Al aligerar el peso financiero, el Estado, mediante la venta de empresas públicas, obtiene dinero fresco que le permite afrontar necesidades imperiosas frente a la **deuda externa y ante la crisis económico-social que reclama soluciones inaplazables.**

En contraparte, la crítica señala varias desventajas:

1. La inversión privada debe canalizarse a proyectos fundamentales de **gran visión para activar realmente** a la economía en lugar de destinarla a la adquisición de empresas públicas que se desempeñan con **números negros o rojos.**
2. En los países en desarrollo el comportamiento del mercado se agudiza, **es inevitable e incierto y no** garantiza la estabilidad económica. La economía local está siempre sujeta a los imponderables externos, los que destruyen previsiones y planes de desarrollo.
3. El poder de compra, en estos países, **se encuentran concentrado en pocas manos, favoreciendo solamente a un** grupo poseedor del poder económico en detrimento de la casi totalidad

de la población, la que cada día se empobrece más.

4. El poder económico crea una clase **dominante que por diversos caminos** presiona políticamente al poder estatal, condicionándolo con sus **acciones reivindicatorias.**
5. **La inversión extranjera, a largo plazo,** puede desestabilizar definitivamente a la **economía nacional.**
6. El sector privado no está comprometido con la ciudadanía, ni con la **democratización en la toma de decisiones, ni siente que éstas sean** responsabilidades propias de su **condición económica.**

En realidad la privatización es un acto político de alta sensibilidad más que una reforma o un cambio estructural administrativo profundo. La **ubio cación de una empresa en el ámbito** privado o público en sí no tiene la **menor importancia, lo que sí la tiene** es el grado de productividad y **rendimiento que se obtenga en un momento** dado en beneficio de una **economía competitiva** en el interior de un país y ante **el mercado internacional. Curiosamente las crisis económicas en casi todos los** países han querido resolverse con dos posiciones diametralmente opuestas: inicialmente estatizando las empresas no rentables, o en la modernidad reprivatizando a las mismas después de haber efectuado su saneamiento.

LA DESINCORPORACION ESTATAL

A la privatización con frecuencia se le equipara con la desincorporación de entidades paraestatales, siendo que la primera es un concepto filosófico que

implica cambios administrativos, sociales, jurídicos y políticos por razones **exclusivamente económicas**.

La desincorporación por su parte difiere de país a país dependiendo de la filosofía política que se practique, en relación a la creencia de si el sector estatal debe o no ser demasiado grande y que realice demasiadas actividades **empresariales o no**.

En algunas naciones industrializadas la desincorporación se contempla como un vehículo para llevar la propiedad de acciones a los niveles populares, como en el caso del gobierno provincial de la Columbia Británica, o el de Turquía cuando en 1983 creó certificados de participación de utilidades, o bonos, sobre el Puente del Bósforo y la presa de Kebán, poniéndolos a disposición de **la ciudadanía, en un acto trascendente dando lugar a la "economía social compartida"**.

En algunos países industrializados se ha postulado, con insistencia, que la propiedad particular conduce a una administración ideal, innovadora, dinámica y eficiente, lo que permite que el precio social de desestimar o reducir **la mano de obra, cerrar unidades o plantas**, se justifica con las expectativas financieras fincadas en el costo-beneficio inmediato, añadiéndole también como justificación la reducción en los compromisos crediticios que impactan al gobierno.

Resultan importantes los desafíos que la desincorporación y la privatización plantean en los países en vías de desarrollo. Si los países industrializados **imprimen dinamismo a su economía pública** mediante el traspaso de las entidades que no generan mayores utilidades, **el caso no es el mismo, por el costo**

político y social que el hecho significa, en países como el nuestro.

M. Shirley señala que en los países industrializados las empresas desincorporadas "se insertan en una economía dominada por el sector privado y un medio de políticas bien estructuradas; es **decir, leyes impositivas estables, un sistema reglamentario bien establecido y comprometido, un gran sector industrial (o de servicios) con numerosas empresas y, en la mayor parte de los casos, un grado razonable de competencia, 10 que no ocurre en los países** en vías de desarrollo cuyas circunstancias económicas son del todo diferentes". A pesar de consideraciones tan valiosas como la anterior la desincorporación de entidades paraestatales en sentido estricto o empresas públicas en sentido lato es materia muy nueva aun en el caso de los países industrializados. Se carece de experiencia, de auténtica evaluación de resultados para llegar a conclusiones firmes. La tarea es importante, insoslayable, merece sin duda un análisis y seguimiento fríos profundamente racionales.

En esencia la privatización de la propiedad es el elemento primordial de los programas privatizadores que implican la venta de capital social, pero que permiten que el gobierno mediante los procedimientos de estatización y tomando en cuenta las causas públicas, pueda retomar la propiedad si históricamente así lo decide.

El término privatizar significa cambios en el orden jurídico formal, en el funcional, en el normativo administrativo y específicamente en el económico cuando entra en juego de manera significativa la economía de mercado. Implica una limitación gubernamental, dado que en la realidad no existe un

mercado auténticamente libre sino un mercado regulado en mayor o menor grado por el Estado, lo que plantea el **cuestionamiento: ¿cuándo una tarea económica debe ser exclusivamente gubernamental?, ¿cuándo debe o deja de serlo?, ¿en qué proporción el Estado debe participar?**

A. Walravens señala que en esta materia existen motivos, realidades y mitos. Un motivo o factor importante es el fortalecimiento y recuperación económica mediante una descarga hacia el **otro sector de la carga financiera, operativa y organizacional en un momento coyuntural.**

Dentro de los mitos el más importante es el de la reducción burocrática y **recordemos que con frecuencia el servicio público sirve, de pararrayos.** Señala también el autor: "La burocracia es el enemigo perfecto. Es suficientemente abstracta para colocarse dentro del sistema de valores de una persona, desde la ira del contribuyente por la complejidad del código en materia de ingresos hasta el disgusto del ecologista **por las concesiones hechas en las normas de calidad del aire.**" Más aún, dice Charles T. Goodseil, "jamás desaparece, nunca deja de estar a la mano como enemigo perfecto, causa y efecto de todos los males gubernamentales y ciudadanos".

A su vez y a juicio de todos los movimientos políticos: "el gobierno y su administración son por principio **antísociales.**" **Mito que conduce a favorecer a ciegas a la demanda desincorporadora o privatizadora concediéndoles a priori una fuerza inconcebiblemente mágica: Helios sí son capaces".**

La desincorporación bien entendida **no implica necesariamente una** reduc-

ción **directa y sustancial de las tareas gubernamentales, sino más bien exige** su transparencia y racionalidad, favoreciendo que quede en manos del Estado únicamente **lo intransferible por estratégico o prioritario.**

Ambas tendencias no deben servir de medicina a las patologías burocráticas, sino de tónico y redefinición de lo que es sustancial al poder político para la buena marcha del Estado. A largo plazo ambas políticas deben tener por resultado la disminución del personal ejecutivo y burocrático, la reducción de las tareas gubernamentales a tan sólo la planeación general para el desarrollo, la legislación inherente, el control indispensable, más la vigilancia de las políticas económicas y sociales que **den coherencia a todo el sistema.**

La privatización en la concepción de la modernidad no siempre y exclusivamente debe incidir en el mercado, sino que puede y debe hacerlo en el núcleo de actividades gubernamentales como **es el caso de los servicios municipales** como los de recolección de basura y de vigilancia para mencionar sólo dos sencillos y claros ejemplos.

Pero la privatización y la desincorporación **conllevan graves consecuencias** que no deben tampoco ignorarse en el fiel de la balanza decisoria. Afectan principalmente personal técnico al modificarse las relaciones laborales y su rendimiento, algunos informes y estadísticas de casos estudiados reportan que **su comportamiento empeora en lugar de superarse.**

Varios autores señalan que al evaluar la privatización y la desincorporación en algunos países europeos éstas han sido más bien "una ruta de escape que el propio gobierno ocasiona", y con ello

resuelve la necesidad real de llevar a cabo una profunda reorganización dentro del aparato público a fin de eliminar la **incompetencia administrativa**, profesionalizándola mejor.

Cabe señalar que es una consecuencia insoslayable la concentración que puede darse dentro del sector privado como resultado de estas tendencias, lo cual **afecta directamente a las pequeñas y medianas empresas haciéndolas víctimas** potenciales de los nuevos modelos de monopolio, o poniéndolas fuera de la legalidad, en la economía subterránea, o acabando con ellas.

Cabe también señalar que cuando la **iniciativa privada o social ejecuta tareas** administrativas públicas, debilitan la imagen gubernamental acarreando **corruptelas y privilegios ciudadanos incompatibles** con la vida democrática e igualitaria que sí garantiza el Estado moderno.

Ahora bien, las soluciones a estas **premisas y sus consecuencias dependen** en buena parte del tipo de diagnóstico que se efectúe sobre las causas reales y básicas de la actual situación en el sector paraestatal y en la dimensión, general, del servicio público central, resultado y producto de problemas estructurales y de soluciones coyunturales, y la determinación de cuándo el Estado se ve obligado a crear y utilizar instrumentos para motivar el desarrollo y **acelerar la economía nacional**.

EL CASO DE MEXICO

El desarrollo del sector paraestatal **tiene una evolución histórica diferente** en cada país. El caso de México ha sido ampliamente estudiado, relacionado, discutido y analizado, basta mencio-

nar como ejemplo el caso de los ferrocarriles, que el gobierno recibió y rescató descapitalizado y obsoleto **y su recuperación ha sido prácticamente imposible**, dada la permanente y creciente demanda del servicio, **sin olvidar su categoría prioritaria y la atención política y económica permanente que merece**.

El Estado mexicano no ha sido por principio un mal administrador, baste considerar el progreso bancario. Ni es **válido el argumento teórico que considera que el propietario privado no puede ser reemplazado en sus intereses por un burócrata por bien intencionado y capacitado que sea**. Es cierto que se requiere talento gerencial en los servidores públicos pero éste existe potencialmente. El Estado no es por sí un mal empresario, **10 que se cuestiona es si debe serlo convirtiéndose en actor** de la economía en lugar de rector de la economía. Es dentro de este enfoque **donde debe centrarse el cuestionamiento** de la decisión política pública. No debe olvidarse que la producción pública es **una alternativa a la regulación de la producción privada**.

El Estado no puede caer en la demagogia del liberalismo a ultranza. Es fácil privatizar desde las aulas o los **medios de comunicación, pero muy difícil hacerlo desde la óptica y acción del gobierno**. El redimensionamiento estatal **pone en evidencia que a la privatización y a la desincorporación no debe vérsese como una panacea, sino más bien como medidas estratégicas** dentro de un enfoque de modernidad a fin de dejar el espacio necesario para que la función pública logre un grado razonable de eficiencia, productividad y rentabilidad. lo que requiere una filosofía política bien definida y oportuna.

FILOSOFÍA ESTATAL MEXICANA EN LA MATERIA

En las últimas cinco décadas la **participación del Estado mexicano en la economía coadyuvó a realizar obras** indispensables de infraestructura, a **favorecer a grupos marginados en materia social**, a fomentar la riqueza cultural y en el orden político a lograr la cohesión de la nación.

Dentro de ese marco de ideas la empresa pública mexicana fue un sólido apoyo a la industria en general. Las entidades del sector paraestatal se multiplicaron en los últimos 50 años para suplir deficiencias, fracasos o desempleo, especialmente cuando ningún sector cubría el vacío. **Mas su crecimiento fue desordenado y desmedido, provocando, asimismo, el abultamiento de la burocracia estatal, generando en la mayoría de los casos ineficiencia y poca productividad.** Esta realidad ha obligado al gobierno mexicano a **tomar medidas drásticas, racionalizar al sector**, a retener sólo aquellas empresas que son **estratégicas o prioritarias, a las que es necesario administrar bajo los modernos conceptos de eficiencia y rendimiento, sin que dejen de cumplir los objetivos socioeconómicos para los que fueron creadas, estableciendo a la vez su compromiso y vinculación al plan de desarrollo nacional.**

Partiendo del reconocimiento de las áreas estratégicas en las que por mandato constitucional el Estado debe participar directamente en la prestación **de bienes y servicios a la comunidad, se delimitaron en el sexenio gubernamental pasado, las otras áreas en las que las entidades resultan de carácter prioritario, marginando a las restantes para su desincorporación mediante procesos ta-**

les como los de fusión, liquidación, transferencia y enajenación a los otros sectores: el privado o el social. Con estas medidas se ha ido logrando el cambio estructural del servicio público y **el ajuste económico de la participación estatal.**

Cabe señalar que con estas medidas **se está realizando un esfuerzo que se presta a la controversia y a la diversidad de opiniones pero que constituye, indudablemente, una actividad selectiva importante en relación a la participación expansiva de decenios atrás.**

En México el sistema nacional de planeación democrática constituye el instrumento que imprime racionalidad, solidez, dinamismo, permanencia y equidad a todas las medidas y programas de la administración pública federal moderna, y precisa la vinculación de ellos al Plan Nacional de Desarrollo.

En junio de 1984 el Ejecutivo Federal publicó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Este Programa señala: "que en las áreas prioritarias el Estado impulsará a los particulares para que participen y **solamente considerará la conveniencia de intervenir directamente en atención a los intereses nacionales y cuando los particulares no puedan, o no deseen concurrir en dichas áreas.**"

El Programa contiene la actual **filosofía estatal en materia de administración pública, al precisar áreas estratégicas, de concurrencia prioritaria y otras de concurrencia complementaria, subrayando la necesidad de sanear y modernizar al sector paraestatal siempre dentro de un sistema de economía mixta, "en busca de un Estado menos grande pero sí más fuerte y eficiente".**

La misma filosofía implica un estricto apego a la legalidad en los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales. **El marco normativo jurídico surge de las leyes y reglamentos que en forma generala específica son relativos a su formación, estructura, operación y desincorporación.** El procedimiento que de este marco normativo se desprende debe permitir a todos los órdenes de **gobierno involucrados actuar en el ámbito de sus responsabilidades.** En el caso de la enajenación se confirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad única de coordinar, supervisar y ejecutar la enajenación de las entidades paraestatales, lo que permite una mayor claridad en el **procedimiento.**

PROCEDIMIENTO Y RESPONSABILIDADES PARA LA DESINCORPORACION

Por instrucciones precisas del Ejecutivo Federal se ha determinado un estricto sistema procedimental, que **obliga en cada caso a integrar un expediente de las empresas vendidas, o en venta, en el cual debe incluirse una sección especial sobre cada una de las fases del procedimiento y en donde se deja constancia documental y una amplia fundamentación.**

Copias del expediente deben pasar a los archivos de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la dependencia coordinadora sectorial, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como a la Sociedad Nacional de Crédito que funge como agente en la enajenación.

La dependencia coordinadora del **sector de que se trata, en uso de las**

facultades que le confiere la ley, debe presentar ante el Ejecutivo Federal la propuesta de desincorporación o privatización estableciendo los lineamientos **de venta y las políticas a seguir, como resultado del análisis y revisión de las empresas que integran el sector.** Evaluando la necesidad de su control, su posible integración a cadenas productoras, la competitividad a nivel mundial y **el beneficio a los consumidores nacionales. De manera muy importante a la capacidad de los inversionistas nacionales para hacer frente al manejo privado o social de las mismas.**

CAMBIO ESTRUCTURAL Y PARTICIPACION MINORITARIA DEL ESTADO

La desincorporación responde a la búsqueda de cambios profundos en la estructura. **Las recomendaciones de la dependencia coordinadora deben obedecer a diversas necesidades como son: el trato preferencial a determinados grupos sociales, o bien en relación a los avances científicos con el fin de que los nuevos inversionistas promuevan la integración de nuevas tecnologías; a la integración de expertos con el fin de lograr niveles competitivos innovadores, así como a la materialización de proyectos fundamentales ya iniciados pero sin la capacidad económica del Estado para concluirlos.**

Se ha considerado, asimismo, conveniente que el gobierno federal mantenga **una participación minoritaria y aún mayoritaria cuando el Estado es el principal o único productor, o bien cuando su presencia es necesaria para inducir a los nuevos grupos de inversionistas expertos en la tecnología moderna aplicable, como son los casos de Mexicana de Aviación y de Teléfonos de México.**

Pero en todos los casos se deben evitar los monopolios privados, cuidando **que la desincorporación no favorezca en ninguna forma este fenómeno.**

LA COMISION INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

Esta Comisión evalúa la procedencia **de la recomendación, así como la factibilidad de manejo fuera del control directo por el Estado, y asimismo, evalúa la situación financiera de la empresa en venta, la magnitud del saneamiento financiero que requiere y la importancia de eliminar el proteccionismo excesivo, el monto de los subsidios directos e indirectos, los precios diferenciales y los créditos preferenciales,**

Obteniendo el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, y en virtud de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público, **la Secretaría de Programación y Presupuesto gestiona el acuerdo del Ejecutivo Federal, notifica el resultado y la procedencia de enajenación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría coordinadora del sector, designando a la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como "agente de venta", institución que a partir de ese momento se encarga del manejo bursátil.**

La Sociedad Nacional de Crédito debe formular las estrategias y el "prospecto de venta" reflejando la situación real de la empresa, a fin de delimitar las responsabilidades del gobierno federal como vendedor, Tiene la obligación permanente de cuidar los derechos **de terceros.**

Formalizada la compra-venta, mediante la realización previa que selecciona la mejor postura aceptada, y una vez cubiertos todos los procedimientos que la legislación respectiva señala, la Secretaría de Programación y Presupuesto notifica la desincorporación o venta al Congreso de la Unión y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **concluyendo así el procedimiento que transforma la estructura administrativa federal, y reduce, sensiblemente, para satisfacción de muchos, el carácter empresarial del Estado. Realidad fuertemente cuestionada por muchos doctrinarios del Estado, así como por militantes de varias corrientes ideológicas,**

RESULTADOS

Los resultados de la desincorporación de entidades paraestatales y en particular **la venta de las mismas, adquirirán su dimensión e importancia sólo a largo plazo. ya que la promoción del cambio estructural de la administración pública, y la modernización del aparato productivo y distributivo, tendrán por medida su contribución al desarrollo del país. Hacer una evaluación inmediata resulta peligroso pues los tiempos de ajuste requieren pasar de lo cuantitativo a lo cualitativo de los fines perseguidos,**

El Estado mexicano se ha liberado de importantes recursos humanos, **financieros y técnicos y ha conseguido para el año de 1990, fortalecer sensiblemente sus actividades estratégicas y prioritarias. Ha fortalecido su vínculo con los sectores social y privado, Ha querido sumarlos al logro de los grandes objetivos nacionales, Espera de este esfuerzo una respuesta idónea.**

Pese a las bondades de estos mecanismos y a los ingresos directos obtenidos por el gobierno federal, así como a que algunas operaciones de venta se han realizado mediante el sistema de conversión de deuda pública por inversión, los resultados no son del todo compensatorios. Es indispensable considerar **que en varios casos, hasta en el 15 por ciento de las empresas vendidas, hubo previamente que realizar su saneamiento financiero. Este saneamiento es considerado positivo dado que las transferencias a los otros sectores terminó con los subsidios permanentes que el Estado les entregaba y frenó, asimismo, el endeudamiento vía la garantía que el gobierno federal otorgaba.** "La liberación de pasivos representa un desendeudamiento ventajoso", señala en una publicación al respecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hoy por hoyes muy prematuro evaluar si los compradores están cumpliendo con la responsabilidad de adquirientes contraída con el gobierno y con la sociedad misma.

La medición de resultados en materia de reestructuración administrativa también es prematura, pues toda la política económica sigue condicionada por los acontecimientos nacionales e internacionales, entre ellos el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, el deslizamiento del valor de la moneda, y el comportamiento del mercado bursátil, la reestructuración de la deuda pública. En todo caso los cambios son reales pero no espectaculares.

IMPACTOS NEGATIVOS AGREGADOS

Si bien al adquirir las empresas el sector privado y el social han tenido

la tendencia a conservar obreros y empleados calificados, indudablemente se han lesionado las garantías de los servidores públicos, al dejar de pertenecer en la mayoría de los casos sin su total consentimiento al servicio público, **ámbito de su vocación y elección. Un cuestionamiento profundo de sociología administrativa y de política social debe desprenderse de esta situación, pues al personal, especialmente al experto y especializado, en buena medida se le "cosifica" necesariamente al transferirlo como un elemento más de la negociación, sufriendo profundas consecuencias psicológicas y laborales en despidos, prestaciones, seguridad social y salarios, aunque éstos aparentemente mejoren.**

Las políticas de operación, a su vez, han sufrido cambios profundos y afectan a proveedores, mercados, líneas de producción y precios para el consumidor. Temática que merece un estudio especial.

Los primeros análisis y conclusiones considerados prematuros señalan que, en promedio, las empresas desincorporadas son menos rentables ahora que antes de su privatización, ello se debe al aprendizaje en el manejo de su nueva situación.

CONCLUSIONES

En este momento, en México, la filosofía aplicada tiene por fin lograr la **superación económica conjuntamente con la de un cambio conceptual y la redefinición de las tareas que el Estado debe asumir.**

Es oportuno tener presente que en todo el orbe el análisis del ámbito de

competencia del Estado y su redefinición y tamaño son hoy día materia del cuestionamiento práctico e ideológico en el ámbito oficial, en la sociedad civil, así como de manera muy particular en los medios intelectuales, especializados y teóricos, sin que se haya logra-

do una precisión, un consenso, hecho que permite que al considerar el redimensionamiento del aparato estatal se confunda a la esencia estatal con lo que es su gobierno, inclusive con las necesidades y tendencias políticas, locales y mundiales.

ORIGEN, COBERTURA Y OBJETIVOS DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

Ricardo Uvalle Berrones

INTRODUCCION

El objetivo de estas ideas es analizar uno de los campos de conocimiento que tiene la administración pública, a saber: la ciencia de la policía. La misma se inserta en realidades históricas que condicionan su desarrollo como actividad de naturaleza estatal. En tal sentido, la ciencia de la policía, tecnología del poder cuyo sustento doctrinario concierne al Estado absoluto, es el antecedente directo de la administración pública moderna. En la versión de los Estados absolutos, la ciencia de la policía es el basamento intelectual e ideológico que define y nutre la actividad administrativa del Estado. Los movimientos del Estado hacia la sociedad, tienen como eje **las acciones constructoras y transformadoras** de la administración pública. Con base en la ciencia de la policía, la concepción y el ejercicio del poder estatal se vierte hacia la sociedad teniendo como punto de referencia la racionalidad de las prácticas administrativas.

1. RAICES HISTORICAS DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

Del griego *polis*, la policía recoge su acepción original entendida como una forma de gobierno y de organización política. Alude la misma a lo público, lugar donde los ciudadanos celebraban sus prácticas políticas. Cabe mencionar que el concepto de policía **en la versión griega, corresponde a un modo de coexistencia** donde la ciudad-Estado se refiere a la manera específica de ejercer y retener el poder. La policía, fórmula de asociación y gobierno, tiene en la antigua Grecia como radio central de acción el ámbito de la ciudad.

Como estructura de poder donde conviven los ciudadanos, la ciudad permite satisfacer las necesidades propias de su existencia. La ciudad es el espacio político donde subsisten relaciones de autoridad y obediencia ejercida por

un poder superior. En consecuencia, la vida política de la ciudad se sustenta en relaciones que permiten a los ciudadanos vivir bajo la égida de un poder que se encarga de gobernar el tipo de asociación que han decidido adoptar.

La acepción *policía* se refiere de este modo a situaciones de orden político relacionadas con la forma de ejercer las relaciones de dominación. Pero en la acepción griega, la idea de policía también refleja una cobertura que abarca las condiciones urbanas de vida. Aunque en ellas predominan medidas de seguridad y protección, no descuida, sin embargo, los matices vinculados con la calidad de vida.

Tal es el caso de las medidas de salubridad que se encuentran en la *política* de Aristóteles. Cuando se refiere a este punto dice "... la ciudad debe **tener dentro de sus muros aguas y fuentes naturales en basta cantidad, y a falta de ellas conviene construir bastos y numerosos aljibes destinados a guardar las aguas fluviales para que nunca falte agua, en caso que durante la guerra se interrumpan las comunicaciones con el resto del país**".¹

Espacio político donde se desenvuelve la vida humana, la ciudad **representa la organización donde se enlaza la convivencia entre los habitantes** (ciudadanos) para asegurar que las relaciones entre ellos tengan sentido de cooperación y ayuda, encaminadas a asegurar lo que tienen y les pertenece. El logro de la felicidad es el objetivo supremo al cual encaminan sus esfuerzos. Con el concurso de la autoridad política se preocupan por conseguirla. Si bien destacan la idea de orden como medio de coexistencia, también destacan que la "administración perfecta es la que

habrá de proporcionar mayor suma de felicidad a todos los ciudadanos".¹

Se estableció desde entonces, que la felicidad de los hombres es la clave para asegurar la felicidad del Estado. La *policía* en Grecia, se preocupa por dotar a los ciudadanos de condiciones de vida procurando lo mejor para hacer posible el desenvolvimiento común .. "la felicidad es un desenvolvimiento y una práctica completa de la virtud".¹

De este modo, la ciudad, entendida como el hogar donde se asocian los **individuos para asegurar sus relaciones de vida**, es el elemento fundamental donde se ejerce el poder político. No se trata de una simple asociación. Es **una asociación encaminada a resguardar la vida del género humano acatando los mandamientos supremos** dictados por una autoridad. La ciudad, además, tiene los elementos que hacen posible el orden y el progreso con sentido político, mismos que son: "1) las subsistencias; 2) las artes indispensables de la vida; 3) las armas sin las que **no se conciben la asociación**; 4) **cierta abundancia de riquezas**; 5) el culto divino o como suele llamársele, el **sacerdocio**".⁴

Los elementos señalados forman un conjunto de relaciones de poder para asegurar, en beneficio de la ciudad-Estado, el desenvolvimiento pleno. De otra manera, no es posible que lo consiga. "El Estado exige todas estas **diversas funciones; necesita trabajadores** que aseguren la subsistencia de los **ciudadanos; y necesita artistas guerreros**, gentes ricas, pontífices y jueces que velen por la satisfacción de sus **necesidades y por sus intereses**".⁴

Aunque se trata de la CIUDAD-ESTADO, es decir, de un a forma de organización

imbricada en una unidad, subyacen las ideas de policía que posteriormente re-tomarán para su vida los Estados monárquicos. Los antecedentes para ubicar la línea histórica de la policía, denotan que la ciudad es superficie donde se organiza la diversidad de los elementos vitales que hacen posible el desenvolvimiento continuo de un modo de acción pública. Se desprende, por tanto, que el gobierno consigue sus fines loables cuando "garantiza al cuerpo social el mayor grado de felicidad",

No obstante que el concepto de policía comprende la mejoría en las condiciones de vida de la población, la connotación que los griegos le dieron se refiere fundamentalmente a la importancia de que prevalezca la armonía, el orden y la seguridad en favor de los ciudadanos. Es, por tanto, una concepción relacionada con el mando y la obediencia; es decir, con la práctica de la autoridad, lo cual implica acatar las disposiciones formuladas por los magistrados y los jueces. Así, la policía se refiere "a los magistrados, encargados de fallar en materia de contratos, acciones civiles y criminales, y todos los negocios de este género, o encargados de la vigilancia de los mercados y de lo que se llama policía de la ciudad".

De este modo, la autoridad y la obediencia son el binomio que aseguran una vida mejor en términos de asociación. Son condición para garantizar que el desenvolvimiento de los ciudadanos se realice con tranquilidad, mirando por el bien común que articulan con su obediencia colectiva.

De la idea de *polis*, proviene la noción de *policía*, (*habitat*) política que se refiere a la superficie pública que corresponde a la forma de con-

vivencia dada entre la ciudad-Estado. Con base en lo anterior, el significado refiere a la *policía* como sistema de orden; no deja sin embargo, de contemplar que el desarrollo de la vida humana es de carácter integral. El paradigma del bienestar, el progreso, la virtud y el orden, son posibles partiendo de una etapa de vida para llegar a otra mejor. De ahí el cuidado e importancia que significaron las prácticas de gimnasia, el cultivo de la moral, el combate de los vicios, el cuidado de las costumbres y el desarrollo de la educación y la música. La ciudad, ágora de la vida pública, es, por tanto, un modo de ejercer el poder, procurando incrementarlo con acciones favorables de la vida ciudadana.

En suma, la connotación de ciudad se plasma en dos instituciones que dan sustento y dirección a la cosa pública: el régimen y el gobierno "el régimen (*políteia*) se refiere a la organización de la ciudad en tanto que el gobierno (*polítetma*) es el titular de la soberanía dentro de esa ciudad y en función del régimen establecido. Así, aun mismo, tienen implicaciones diversas porque *políteia* es la organización de la ciudad en tanto que la *politetma* es la titularidad de la soberanía dentro de su seno".

II. LA VISION MODERNA DE LA POLICIA

En la formación del mundo moderno, las ideas de policía cuajan no sólo como institución, sino como práctica del poder estatal. Al retomar de la antigüedad griega el espíritu de policía, los Estados monárquicos, primera forma de Estado en los marcos del Estado capitalista, la incorporan a la fuerza que es consustancial a su modo de ser.

Es decir, la asimilan a las condiciones históricas que corresponden al desarrollo de la ciudad donde se realizan las operaciones del intercambio mercantil.

El advenimiento del capitalismo como modo de producción y distribución, estimula una nueva etapa en el progreso de la humanidad. Ahora el desarrollo de las ciudades es distinto. No tiene como premisa la identidad de la ciudad-Estado. Parte su desenvolvimiento del proceso de distinción estructural dado entre la sociedad y el Estado. Esto confiere otra esencia a las ideas de policía y por tanto, a lo que de ella se espera como práctica del poder.

Aunque los Estados absolutos tienen su propia individualidad histórica, los **caracteriza como rasgo** común, el combate que libran en contra de los remanentes y los resabios feudales. De este modo, el desarrollo de la policía **pero con estatuto de ciencia, corresponde** a modalidades históricas propias del grado de avance de las formaciones sociales donde emergió. La ciencia de la **policía tiene dos momentos en su origen** y desarrollo: uno que corresponde a su cultivo en el seno de las **ciencias carnerales y otro en la versión no cameral** que se expandió en países como España y Francia. En el primer caso, es decir, en la idea cameral **tiene como escenario Austria, Prusia y Suecia**. Es importante considerar lo anterior con el fin de diferenciar, aún en el propio régimen capitalista de producción, que los avances en materia de policía son históricos y culturales, no lineales ni uniformes.

111. LA POLICIA EN LAS CIENCIAS CAMERALES

El cameralismo es un movimiento de **singular importancia, mismo que es con-**

sustancial a la emergencia de los principados alemanes que, como centros de poder, luchan por sacudirse de las relaciones tenidas con el Sacro Imperio **Romano Germánico. La emancipación** de los principados trae aparejada una lucha frontal en contra de los **esteriores feudales**. Es el choque de dos concepciones que sobre la vida tienen también dos sociedades. Una, la feudal, que se resiste a morir; otra, la **moderna, que necesita para su** instauración, derrotar los obstáculos que limitan el avance de la producción capitalista. Ello implica que la forma de organización política, es decir, el Estado, sea el medio para emprender la construcción de la sociedad civil moderna en suelo alemán. Tal tarea **implica dotarlo de medios eficaces para** conseguir ese propósito.

En este sentido, el movimiento del cameralismo tiene significación política e intelectual. La primera, porque se compromete con un proyecto de vida, en este caso, en favor de la sociedad moderna. La segunda, porque **desde su integración como basamento teórico, cultiva un tipo de conocimiento no** enciclopédico sino a la manera de un saber profesional que redundará en la aportación de teorías y conceptos que nutren la explicación científica de la actividad administrativa del Estado.

IV. LAS CIENCIAS CAMERALES

Aunque no es propósito central de este ensayo dar tratamiento específico **al contenido de las ciencias carnerales**, se alude a ellas para destacar en particular a la ciencia de la policía. Por tanto, la referencia a las mismas es de orden general, señalando su importancia en la formación del Estado absoluto alemán.

Es durante el reinado de Federico Guillermo de Prusia, donde el lagos del carneralismo se empieza a cultivar y difundir. Movimiento gestado desde el siglo XV, pero que alcanza su esplendor hasta los siglos XVII y XVIII. **El cameralismo se constituye en el ejercicio de un conjunto de prácticas administrativas que tenían lugar en las oficinas gubernamentales. No eran prácticas caracterizadas únicamente por la experiencia y pragmatismo. Por el contrario, se sustentaban en la reflexión intelectual. Aunque eran conocimiento aplicado, se hacían con método y sistematización. "El cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista".'**

No está confinado únicamente al tratamiento de los asuntos financieros de los Estados. Es algo más. **Cualitativamente destaca por articular, mediante un saber especializado, el sistema de dominación que soporta la subordinación de la sociedad respecto al Estado.** Para ello, parte de la armonización de las prácticas administrativas entendidas **no como meros procesos de gestión, sino como potencias que permiten ampliar las fuerzas de la sociedad para desarrollar y conservar mejor la vida del Estado.** Tiene como premisa que el bienestar del Estado es la felicidad de los súbditos. Es decir, la felicidad del Estado depende de la forma en que es capaz de mejorar las condiciones de vida de los individuos para asegurar **su propia conservación.**

La felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado confieren al cameralismo una connotación relevante. En efecto, como tecnología de poder, el carneralismo **es una práctica que da vida a la dominación que el Estado**

ejerce sobre sus súbditos. Su carácter racional deviene del modo en que se combinan los medios de la acción administrativa para consumir con cálculo y eficacia las relaciones de mando y obediencia.

Los elementos teóricos del cameralismo se construyen desde una perspectiva que **tiende a fortalecer y mejorar** la actividad administrativa del Estado absoluto. Se trata de la actividad que se plasma en la sociedad de manera permanente y continua. Se trata de **hacer, de construir y de realizar en beneficio de los individuos obras que simultáneamente favorecen las potencias del Estado.** El cameralismo tiene como triada estructural al individuo, la sociedad y el Estado. Los articula para conseguir una fuerza de conjunto. No los identifica como algo inseparable. Más bien los caracteriza por el cúmulo de capacidades y talentos que cada uno **tiene para aprovecharlos. Es decir, para el cameralismo, la clave de la prosperidad del Estado radica en fomentar, promover y estimular la felicidad individual para que la sociedad progrese y progresando ésta, el Estado puede acceder a mejores estadios de engrandecimiento y bienestar.**

Por tanto, el cameralista es un tipo de funcionario que, además de servir al Estado, debe saber qué es éste y cómo se organiza. Le interesa el Estado **no como institución formal, sino como realidad histórica sustentada en relaciones económicas, geopolíticas y culturales que son producto de condiciones de vida dadas, no inventadas. La naturaleza tangible del Estado no es supuesto, sino realidad incontrovertible.**

De otro modo, no tendría significado conocer lo que el Estado representa

para el cameralismo. Uno de los ángulos medulares del cameralismo es cómo aprovechar los recursos y potencias que el Estado tiene. Ello implica que el conocimiento del propio Estado exige conocerlo en una faceta particular, a saber: **su vida administrativa. Al cameralismo le interesa el estudio de la actividad administrativa del Estado mediante el cultivo de la economía, la policía y la cameralia.**

Las ciencias mencionadas, además de su utilidad intelectual y práctica, son una propuesta de cómo debe ejercerse el poder, procurando el bienestar del Estado. Son una postura paradigmática y viable en momentos que los resabios feudales debían diluirse. Son ciencias que tienen como propósito conseguir que la vida del Estado sea próspera en términos de alcanzar la abundancia material, es decir, la riqueza, propiciando el bienestar de la sociedad. Esta ha de traducirse en un incremento de los ingresos del Estado, lo cual significa la aplicación de tecnologías administrativas para conseguirlo.

El cameralismo busca que el aumento de los ingresos del Estado sea obra del cabal aprovechamiento de los recursos y capacidades de que dispone. Es su objetivo que el Estado no padezca **ni escasez ni estancamiento. Que se aleje de las enfermedades políticas y económicas, las cuales se generan cuando la prosperidad se ausenta de él. El cameralismo es una estrategia que, mediante el conocimiento aplicado, indica por dónde ha de transitar el Estado para robustecerse y conservarse con salud** Concibe la abundancia de recursos, **no la escasez, las ciencias camerales estudian no sólo cómo administrar recursos, sino cómo producirlos abundantemente para administrarlos mejor."**

En consecuencia, tanto la economía como la policía y la cameralia, son ciencias cultivadas desde una óptica administrativa. Por lo cual significa que su producción y aprovechamiento se relacionan con la compleja actividad administrativa del Estado. Por ello, las ciencias camerales corresponden a una sociedad históricamente dada; una sociedad donde las resistencias feudales obstruyen el advenimiento de la vida moderna. Cada una de las ciencias mencionadas juega un papel activo para conseguir tal propósito. La economía no es considerada únicamente en los procesos que corresponden a la producción, el consumo y la circulación de las mercancías. Interesa que la distribución de las mismas llegue a los súbditos. Toca al Estado propiciar que la distribución de las mercancías se haga con el concurso de su acción administrativa. En este caso, la economía ha de contribuir al incremento razonable de los bienes de las personas, palanca determinante en la creación y redistribución de la riqueza. El ámbito privado que corresponde a la sociedad, es el terreno donde la economía ha de desarrollarse. Lo útil para el cameralismo es que la prosperidad particular sea correlativa a la pública, es decir, al Estado. Sólo así se entiende por qué la economía es materia cultivada desde el ángulo cameral. No concibe a la economía en un marco de relaciones individualistas. Su eje es la vida del individuo pero en colectividad. De ahí que la economía sea fuerza que puede y ha de contribuir a la felicidad de los súbditos que es el bienestar del Estado. "Economía o HAUSHALTUNGSKUNTS tiene como propósito enseñar cómo los medios de las personas pueden ser preservados, incrementados y razonablemente aplicados"."

Sin embargo, además de que la economía busca que la vida privada sea

productiva aprovechando sus fuerzas, el cameralismo tiene una concepción global que se contempla en la economía del Estado, concepto acuñado por Juan Enrique [usti, quien hizo aportaciones de gran valor intelectual para la comprensión de la economía desde la perspectiva cameral. Para Iusti, la economía de Estado tiene como objetivo "aportar el más alto grado de relación y coordinación... Esa coordinación se centra en las actividades económicas, a las que unifica y organiza, teniendo en mente la consecución de la felicidad de los súbditos"."

De este modo, la *economía de Estado* es vista como fuerza de conjunto, la cual se puede aprovechar con la actividad administrativa del Estado. **Como materia de Estado, la economía es medio que permite conseguir mejores condiciones de vida en favor de los súbditos. Por tal motivo, su naturaleza le confiere carácter administrativo en el cual el Estado se involucra con la aplicación de conocimientos y decisiones que corresponden a las ciencias camerales.**

La economía de Estado es el centro **donde tienen lugar los procesos de producción, consumo, circulación y distribución de las mercancías. Pero su objetivo no se circunscribe únicamente a ellos. Su tesis central es que el Estado ha de crecer y desenvolverse teniendo como pivote que la prosperidad y felicidad de los súbditos sea la suya. Por ende, los fines de la economía de Estado son de cobertura amplia, de alcance global, para que los súbditos no vivan con penuria, sino en la abundancia. La escasez no tiene cabida como modo de vida individual ni estatal.**

En cuanto a la cameralia, su importancia es vital para los fines que el

Estado se propone realizar en favor de los súbditos. Emparentada con la economía de Estado, la cameralia no es, sin embargo, campo de estudio cultivado con orientación exclusivamente financiera. No está divorciada de ambas, no obstante que su contenido es diverso; se conecta con la economía de Estado por vincularse con los fines del Estado y, en segundo término, porque alude a la forma en que pueden aprovecharse los recursos reales y potenciales que se encuentran en el territorio del Estado. Mientras que la economía de Estado estudia la naturaleza y les procesos productivos para conseguir su aprovechamiento cabal, la cameralia se ocupa de cómo aprovecharlos mejor con la aplicación de técnicas y tecnologías apropiadas. Es decir, cantidad y calidad son, en las Ideas de la cameralia, punto de partida para que la riqueza de un Estado pueda multiplicarse a partir de lo que tiene. En este sentido, la cameralia se encarga de formular inventarios sobre la variedad de recursos susceptibles de explotar racionalmente.

Son recursos que integran el patrimonio del Estado, y que constituyen fuerzas susceptibles para crear y reproducir riqueza. El patrimonio del Estado se integra, entre otros recursos por: bosques, ríos, praderas, canales, diques, tierras, minas, yacimientos, presas, flora, fauna, acuacultura, especies animales, lagos, focos ecológicos. Estos recursos, desde la cameralia, se cuidan mediante la **aplicación de una forma de administración que exige cálculo cuidadoso para asegurar su aprovechamiento eficaz. La administración del patrimonio del Estado es el objeto de la cameralia.**

Pero administrar el patrimonio estatal, no debe significar equivalencia alguna con los procesos de la gerencia pública a la cual concierne la esfera

interna del Estado; la administración de **su patrimonio implica el uso de tecnologías** para asegurar rendimientos óptimos en favor del Estado y la sociedad.

La administración del patrimonio estatal conjuga tecnologías administrativas. **esto es, exige además de destreza y capacidad, el dominio de un tipo de saber profesional relacionado con las artes del qué y cómo hacer.** Para Ridley, "la cameralística ...era la disciplina administrativa que habilitaba al gobierno **para desempeñarse en la administración del patrimonio estatal, tanto en la acción administrativa misma, como en lo concerniente a la forma de llevarla a cabo, es decir, el qué y el cómo del arte de la ciencia de la administración**".

La cameralia es una potencia que permite al Estado conocer los recursos y **camino que tiene para progresar. SU LOGOS se refiere al cúmulo de fuerzas productivas, que, asentadas en el territorio estatal, son susceptibles de utilizarse con la aplicación de tecnologías administrativas. Además, la misma contribuye a que el Estado también localice sus partes débiles para reanimarlas. Es un conocimiento de cuáles son sus capacidades reales y potenciales en cuanto a recursos se refiere.** Por medio de la cameralia es posible que el Estado **pueda incrementar sus ingresos, multiplicar sus riquezas y disponer de más y mejores medios administrativos que hagan posible fortalecer su capacidad financiera.**

De este modo, la abundancia o la escasez de los recursos financieros de un Estado depende de la forma en que consigue obtener sus ingresos ordinarios en un clima de prosperidad económica. Para ello, la cameralia indica los medios que hacen posible tal propósito. Cabe aclarar, sin embargo, que el in-

cremento de los ingresos estatales no es el fin último de la cameralia. Su objeto es que la cuantía dependa de cómo el Estado racionaliza la explotación de sus regiones y recursos, es decir, del cabal aprovechamiento de ellos. Al efecto, ha de tener un conocimiento pleno de qué tiene y cómo multiplicarlo. Para la cameralia, el dinero se obtiene de la riqueza material, no de la financiera. No le interesa el dinero por el dinero mismo, sino el que se crea a partir de la productividad.

Así, las finanzas del Estado en cuanto a salud y utilización serán fuertes y jugosas. Ello significa que el patrimonio estatal se encuentra bien administrado. De lo contrario, las deficiencias en su **administración incidirán en la baja recaudación de los ingresos. Son éstos, no tanto los gastos, el motivo de la cameralia.**

El volumen de los gastos depende de la disponibilidad real de los ingresos recaudados. Y los ingresos del Estado, para incrementarlos, deben obtenerse mediante "El uso razonable de las facultades del Estado. .. El raciocinio estatal se desdobra de la manera siguiente: primero, sugiere el levantamiento de un censo para fincar las bases de las **tasas impositivas, 10 cual a su vez comprende la ampliación de las facultades del Estado y la continuidad del asiento de las rentas del mismo. Le incumben también las rentas regulares del Estado y las regalías del soberano**".

Las facultades" del Estado ameritan en todo sentido, cálculo certero para no dilapidar sus capacidades, talentos y fuerzas productivas. La cameralia es pues suma de conocimientos aplicados para dotar al Estado de los medios que posibilitan la administración óptima de su patrimonio. Es una estrategia que

permite racionalizar y sistematizar las potencias del Estado con base en la localización, el registro, la cuantificación y el aprovechamiento ordenado de las riquezas de todo género. De este modo, el Estado, además de tener conciencia de sus propias fuerzas, tiene la posibilidad de atacar y eliminar las debilidades que pueden dañarlo.

V. LA CIENCIA DE LA POLICIA

En el espectro de las ciencias camerales, la ciencia de la policía tiene especial relevancia debido a que es el centro de la vida estatal. Se trata desde luego de la policía en su acepción moderna, la cual se gesta desde finales del siglo XVI y consolida en los siglos XVII y XVIII. Al igual que la economía y la cameralia, se forma y desarrolla como sustento teórico, ideológico y administrativo que fortalece la anatomía y la fisiología del Estado absoluto. Se cultivó también en la versión no cameral en países como México.¹⁶ Para los fines de este ensayo, se retomarán las ideas de Juan Enrique Justi, autor que la cultivó con precisión doctrinaria y definición clara. Ello no significa desconocer las aportaciones de otros autores a los que se hará referencia en cuanto a las materias de policía pero no en cuanto a un trazo ideográfico de lo que escribieron.

VI. PREAMBULO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

En su obra *Elementos Generales de Policía* de 1784, Juan Enrique Goutboes de [usti," da un paso trascendental cuando articula como estatuto teórico las ideas que conciernen a la ciencia de la policía. Lo hace en los marcos

que corresponden al esplendor del movimiento cameralista, ya que realiza una distinción meridiana entre las ciencias económicas y camerales, la ciencia de la policía y la ciencia de las finanzas. La distinción, sin embargo, no es equivalente a dicotomía alguna. Es una distinción de contenido, no semántica o filológica. Culmina con él, un proceso de cultivo que tuvo esfuerzos formativos tanto en las aulas¹⁸ como en la producción de autores precursores¹⁹ importantes. Sin embargo, corresponde a Justi el mérito indiscutible de haber cuajado con talento excepcional la sistematización doctrinaria de las ciencias camerales.

La obra escrita de Justi es importante: 1. *Economía de Estado o Tratado Sistemático de todas las Ciencias Económicas y Camerales necesarias para el Gobierno de un País*, escrita en 1755; 2. *Principios de Ciencia de la Policía*, de 1756; *Tratado Completo de Manufacturas y Fábricas*, de 1757; 3. *Naturaleza y Esencia de los Estados*, de 1760; 4. *Tratado del Buen Gobierno*, de 1759; 5. *Los Fundamentos del Poder y el Bienestar de los Estados o Exposición Detallada de toda la Ciencia de la Política, de Sistema de Finanzas*, de 1766. En cada una de las obras mencionadas se aprecia, por la diversidad de los títulos, que [usti tenía una concepción universal de los asuntos de Estado, Las materias que estudia en cada una de ellas revelan erudición por la agudeza con que son explicadas. Como productor genuino del lagos administrativo público, es natural que llegase a la delimitación tanto del objeto como de la construcción teórica de 10 que concierne a las ciencias camerales que son a la vez ciencias necesarias, ya que "ellas nos dan la luz que nosotros necesitamos para los propósitos de la vida política y social".²⁰

VII. CONTENIDO DE LA CIENCIA DE LA POLICIA

En el preludio de su obra *Elementos de Policía*, [usti hace importantes reflexiones sobre los motivos que lo conducen a darle tratamiento sistematizado y categorizado. "Yo **cumplo** con la promesa que hice en mi Economía de Estado, de dar sobre cada una de las ciencias, de que yo hablo en la primera parte de esta obra un tratado particular empezando por la policía... La **policía es una ciencia tan poco conocida** que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y quien la haya tratado a fondo, e independientemente de todas **las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella**".

La base de la producción teórica que Justí elabora sobre la ciencia de la policía es la distinción entre la política y la propia policía. En la vida del Estado absoluto ambas son importantes para diferentes momentos, tiempos y condiciones. Policía y política son palancas que confluyen con distintos medios y propósitos en la consecución de la seguridad y la felicidad estatal.

Son fuerzas que permiten gobernar tanto a enemigos como aliados. Impulsan al Estado en la tarea de velar por la sociedad. Aunque su origen etimológico proviene del vocablo *Polis*, su fonclo es distinto. Dice Justí que "La política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por **dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta de las acciones** de los objetos o intentos de las **potencias extranjeras, ponerse a cubiertos de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, co-**

nocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas".

Mientras tanto, el propósito de la policía "...es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus **reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder** tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, en procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para **subsistir, y en establecer un buen orden entre ellos**".²³

Sin descender al estudio específico de todas y cada una de las materias que integran su tratado de policía, es **conveniente enunciar el título de las mismas** que organiza con el rango de libros, capítulos y secciones. Su diversidad y desagregación, dan cuenta de cómo [usti dedica su talento al cultivo de una de las fuerzas creativas que el Estado tiene: la policía. El libro primero de la cultura de las tierras, tiene **además una sección, la primera denominada "De la Cultura Exterior de las Tierras"**. La división de los capítulos es la siguiente: I. Modo de barbechar un país para hacerle propio a servir de domicilio a los habitantes, **y a fructificarles las cosas necesarias para su subsistencia**: I. De la fundación de ciudades, y de los medios para hacerlas florecientes; **III. De la hermosura de las campiñas y de las ciudades; sección II, de la cultura interior de un país y del aumento de sus habitantes**; IV. Medios que deben emplearse para **atraer a los extranjeros**; V. De los medios de aumentar la población con los mismos nacionales; VI. Del cuidado que debe tener el Soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos; libro II. De las reglas que se

deben observar para florecer la agricultura. Sección I. De las mercaderías. Continúa con los capítulos: VII. De la economía rural, y de sus diferentes ramos; VIII. De las manufacturas y de las fábricas; IX. De los oficios y profesiones mecánicas; X. Del comercio y del tráfico; XI. De la circulación del dinero; XII. Del crédito; XIII. Otros medios de hacer florecer el orden económico, moderando el precio de las mercaderías y de las demás cosas necesarias de la vida; XIV. De los reglamentos necesarios para quitar los obstáculos que impiden florecer el orden económico. Libro III. De las costumbres de los súbditos, del orden y de la disciplina que debe establecerse entre ellos. Primera sección. De las costumbres de los súbditos. Este apartado comprende los capítulos: XV. Del respeto que deben tener a la religión y a sus ministros; XVI. De la atención que debe ponerse sobre las costumbres de los súbditos, y, del orden y de la disciplina que debe establecerse entre ellos; Sección II. Del cuidado que el gobierno debe tener de la educación de sus súbditos, si quiere que sean útiles a la sociedad. XVII. De la educación de la juventud; XVIII. Del lujo, de la prodigalidad y del mal uso de las riquezas; XIX. De los medios para desterrar la ociosidad, la mendicidad y otros abusos semejantes. Sección III. De la seguridad interior del Estado; XX. De la administración de la justicia; XXI. De la administración de la justicia que mira a la policía; XXII. De los medios de mantener la tranquilidad entre los ciudadanos, impedir los medios de hecho, los alborotos y las sediciones y, XXIII. De los medios de impedir el hurto, la rapiña y otros desórdenes semejantes;"

Se desprende de lo anterior, que la policía en [usf es el espacio vital para fortalecer y desarrollar el poder del Es-

tado. Inscrita en el ámbito de la economía de Estado, propicia que las facultades y las potencias del mismo sean impulsadas con base en el arreglo calculado e inteligente de sus piezas estructurales. Estas se refieren no sólo a los recursos y fuerzas productivas, sino que incluyen de manera particular a los seres humanos.

La policía es, por tanto, una ciencia de la vida. Le interesa todo aquello que tiene derecho a vivir. Nada de lo que en la sociedad ocurre le es indiferente. Está presente en las fibras más íntimas de la sociedad. De la prosperidad de ella depende la vida óptima del Estado. Optimizar la vida social mediante el bienestar de los súbditos, es la gran tarea que desempeña la policía. Es por ello, una potencia constructiva, dado que sus acciones tienden continuamente a buscar lo que al Estado conviene, considerando su vinculación con la sociedad. Se trata, sin embargo, de acciones administrativas, es decir, de aquellas que se plasman en la sociedad en términos de realizaciones.

Por tal motivo, la policía es la actividad administrativa del Estado, lo cual significa que el modo de hacer presente en la vida social la acción del Estado es lo que hoy se denomina la administración pública. Consecuentemente la policía es la manifestación administrativa que el Estado asume para dar cumplimiento a los cometidos que lo benefician, beneficiando a la sociedad.

Desde esta perspectiva, [usti señala que la policía tiene dos significados "uno extendido y el otro limitado"; "en el primero se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, a hacer un buen uso de

sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia **con que todas estas cosas están administradas**" ²⁵ y "en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y a **procurarles las cosas que necesitan para subsistir y edificar ciudades que les procuren un sitio seguro y cómodo**".

Felicidad y prosperidad son el vértice que apoya las acciones de la ciencia de la policía. **Felicidad para los súbditos y bienestar para el Estado, es imperativo político del más alto significado, debido a que atañe a la relación dada entre la sociedad y el Estado. No se trata de una felicidad abstracta, ni de un bienestar quimérico. Ni una ni otro son consustanciales a la verdadera naturaleza del poder estatal. O tienen cimientos fuertes para sostener el edificio de la sociedad, o el Estado cae en el estancamiento, lo cual equivale a ser débil. Como obra humana perfectible o degenerable, el Estado necesita para su progreso una sociedad sana y fuerte. Esto se consigue con la aplicación de procesos y tecnología que hagan viable una vida mejor.**

Administrar y promover la base material de la sociedad con el concurso efectivo de los súbditos, es propiciar la multiplicación de la riqueza estatal. "El poder de un Estado consiste en los bienes muebles de los súbditos que le componen, y como éstos son fruto del trabajo de la industria de los hombres, y proviene de los inmuebles, es fácil **de ver, que un medio para aumentar**

las riquezas del Estado es mutliplicar **los primeros**".

Entonces del trabajo industrioso de los súbditos depende el avance y el progreso del Estado. Toca a la policía enseñarles cómo ser útiles y productivos. "Lo que más contribuye al poder de un Estado es la industria, y los talentos de los diferentes miembros que le componen. Se sigue pues, que para **mantenerle, aumentarle y hacerle servir para la felicidad pública, se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y los conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que pueden destinárseles, y mantener él entre sí el orden y la disciplina que mira al bien general de la sociedad**".²⁶

También de la policía depende que la hacienda pública sea caudalosa o precaria, **es decir, si la policía se encarga de indicar a los súbditos qué han de hacer para racionalizar su modo de vida, ello significa que la producción y la eficiencia de la vida privada es la cadena que propicia la abundancia de la riqueza producida para aumentar la cuantía de los recursos financieros. De nada sirve depurar el conjunto de las técnicas de recaudación fiscal, si no existen fuentes reales y vivas qué gravar. Es la policía, la clave para que el Estado tenga los elementos que hacen posible, desde la vida de los súbditos, su conservación saludable.**

La expansión de las fuerzas del Estado se consigue cuando los súbditos **viven por encima de condiciones mínimas. Si éstas predominan como norma de convivencia, no es posible acceder a etapas de mejoría. Consecuentemente el progreso del Estado se diluye y vivirá con dificultades que pueden ocasionar su ruina. Para que ello no ocurra, la policía estimula el fortalecimiento de las**

relaciones productivas, intelectuales y morales de los súbditos. Que el desarrollo de ellos como seres humanos se realice de manera integral, no parcelada. **El ser humano en su integridad, es para el Estado el foco central de su razón existencial.** Por tal motivo, si los súbditos viven con prosperidad, el Estado también puede hacerlo; si los súbditos no desvuelven sus capacidades y destrezas, el Estado tampoco podrá hacerlo. En suma, de la vida buena de los súbditos depende la mejor vida del Estado.

Pieza central de la policía es que **no sólo se preocupa por la satisfacción de necesidades sociales con el concurso de la abundancia de los bienes materiales.** Lo supérfluo ocupa un lugar en **sus propósitos no para derrochar, sino acumular riqueza como símbolo de la capacidad productora** que hay en la sociedad. Como derivado de lo supérfluo, el lujo que hay en un Estado tiene límites para no fulminarlo con la ostentación y el saqueo. El lujo forma parte de la creatividad de la libertad individual al proporcionar aquellos satisfactores que no son indispensables ni **prioritarios. Sin embargo, es creado.** No puede impedirse que ésto ocurra, pues significaría poner frenos a la vida los individuos, lo cual equivale a que el Estado lesione la esfera privada. En todo caso, el lujo debe reglamentarse en provecho de la existencia del Estado. **Tal es el caso de los metales preciosos como el oro y la plata.** Como portadores de valor de cambio y valor de uso, son reflejo de cómo la riqueza y el valor **se insertan en la circulación de las mercancías para formar capitales, incrementando las rentas** ³⁰ del Estado. Ciertamente el oro y la plata, metales preciosos, **son reserva de capital en un Estado; es más, son parte del patri-**

monio de él. En consecuencia, su uso en las operaciones mercantiles es para fomentar más su riqueza y valor, no para exportarse indiscriminadamente en detrimento de la sociedad y el Estado. Como bien dice Iusti, "No conviene de modo alguno suprimir enteramente esta especie de lujo, porque con esta supresión se impedirá la circulación de infinidad de oro y plata, pero es menester limitarla, cargándoles un impuesto a los primeros sujetando las baxillas al contraste".³¹

Otra manifestación de lujo de un Estado son los adornos y bellezas de sus calles, parques, avenidas, alumbrado, jardines, fuentes y el arreglo de edificios. Como facetas de su vida exterior en la sociedad, **demuestran no sólo buen gusto y refinadas preferencias; ante todo, son manifestaciones de su vigor y belleza; de su preferencia por aprovechar porciones del excedente económico en la inversión de lujos públicos.** Ello no daña al Estado; demuestra el esplendor de una vida cómoda **donde se manifiesta el esparcimiento,** la recreación, el sentido de buen gusto y la valoración prudente de lujos para embellecerlo. Por ello, el ornato y la belleza del Estado son evidencia de que es un poder constituido sobre bases firmes, no débiles. "El esplendor denota no sólo la belleza del Estado, ordenado hacia la perfección, sino además, su fuerza y vigor. Por lo tanto, la policía asegura y remarca el vigor del Estado".

Como ciencia de la vida, la policía está pendiente de lo que a los individuos puede proporcionarles desde la satisfacción de las necesidades básicas hasta el goce de la belleza y los placeres. Entiéndase de los placeres que no le causan **daño ni al individuo, ni por consecuencia al Estado.** Son placeres que tienen

por objeto dotarlo de cultivo intelectual (**artes, lecturas, diversiones, cultivo** de la moral, el teatro) que moldea su personalidad y modo de vida. El **progreso integral del individuo es el eje** de la policía. Por tanto, se ocupa de **que no sólo viva, sino que viva bien;** con lo indispensable y hasta lo superfluo, "la policía vigila todo lo pertinente para la felicidad del hombre... la vida es el objeto de la policía, lo indispensable, lo útil y lo superfluo".

La policía ³⁴ lo es todo. Acompaña a los individuos desde que nacen hasta que mueren. Es poder constructivo y productivo del Estado. Asegura la dominación estatal con postulados de racionalidad que tienen como propósito desarrollar los elementos constitutivos de la vida humana, mejorando al Estado **como institución histórica, no formal**. Si el Estado no consigue el objetivo de velar con eficacia por la vida de la sociedad, no tendrá tampoco los medios para alimentarse y nutrirse. Es decir, la nutrición del Estado depende de lo que es la vida óptima de los individuos. Si es alentadora y productiva, no tendrá problemas que pongan en riesgo su **sobrevivencia**.

El otro ámbito se refiere a la inversión del poder fomentando la vida productiva, sin descuidar que la eficacia de la dominación estatal depende de que el poder, como sistema de relaciones **sociales, s610 se racionaliza si la conducta** de los individuos se orienta hacia el logro material, moral e intelectual. La racionalidad que involucra a la policía no es instrumental; es ante todo un descubrimiento de los ángulos de la vida para fortalecer al Estado con base en la articulación, estímulo y aprovechamiento de sus fuerzas internas productivas (individuos, talentos y recursos). Es la racionalidad que nutre el vigor del

Estado incrementando el vigor de la vida individual. Se manifiesta ésta, con la existencia de individuos útiles y productivos que coadyuvan a nutrir el poder del Estado.

La paradoja de engarzar fuerzas **represivas y fuerzas internas productivas** confiere al Estado en una doble expresión de su poder. La negativa *die politik* "consiste en la lucha del Estado contra **sus enemigos internos y externos**"; " **La segunda. positiva. polizei** "tiene que nutrir por igual la vida de los ciudadanos y la fuerza del Estado".³⁶ Aún más, "la policía tiene que mantener felices a los ciudadanos, entendida la felicidad como **supervivencia, vida mejor**".

La policía es una de las columnas **vertebrales que sostienen la dominación** del Estado recreando y mejorando la acción administrativa en la sociedad. Sus cometidos son la vida de los individuos. Por su cobertura, evita que el Estado se aleje de la sociedad, lo cual significa que no se anula. Cuando el Estado sólo **se ocupa de sí mismo, no puede aspirar** a la prosperidad ni al desarrollo sano. No es posible que ello ocurra, pues su condición de existencia depende de las relaciones materiales y sociales que soportan a la sociedad. Como bien dice Roma y Rosell, refiriéndose a la **importancia de la policía:** "mantiene los grandes imperios. y eleva los pequeños; pues aunque las costumbres y ocasos contribuyen inmediatamente a la prosperidad o a la decadencia del Estado, la ciencia del gobierno enseña a enmendarlos y a **prevenirlos; o a 10 menos a oponer a las** desgracias un contrapeso, con el cual **se evite la última ruina**".³⁸

Como tecnología del poder, la policía es uno de los centros de gravedad que hace posible que el Estado pueda enfrentarse a los énclaves medievales,

Permite asunismo, **que la acumulación** y la variedad de las fuerzas del Estado sean aplicadas bajo un trabajo ordenado y racional para obtener un **rendimiento mejor de la vida social**. Realizadora del bien común, la policía tiene el significado de una propuesta de vida. Su tesis medular gira en torno a dos **facetas estructurales estrechamente interconectadas; una, proporcionar beneficios** plenos a los individuos y, la otra, que de ellos el Estado obtenga los elementos constitutivos de su vida, mediante la **nutrición de sus metabolismos políticos y administrativos**.

De este modo, la felicidad, la prosperidad y el bienestar de los súbditos son la sustancia de la policía; son **elementos que acreditan la existencia del Estado**. Si no consigue que se traduzcan en modo de vida de los individuos, el modo de vida del Estado se afecta. La correlación de la vida estatal y de la sociedad es, en las ideas de policía, de naturaleza estructural. Ello significa que **la primera, para alimentarse y nutrirse**, debe crear las condiciones indispensables para que los metabolismos de la segunda le permitan crecer y fortalecerse.

VIII. CONCLUSION

Una vez expuestas las materias, objetivos y legitimidad de la policía, se **procede ahora a determinar categorías como elementos racionalizadores del ejercicio del poder y la acción estatal**. Como fuente intelectual permite que los fines estatales sean conseguidos, dando articulación y coherencia a proyectos de vida que el Estado diseña para potenciar sus fuerzas y las de la sociedad. Por oposición al antiguo orden feudal, plantea como propuesta una nueva idea de la vida. Idea fundada en desmem-

brar velos y valores propios de tiempos celestiales, donde los seres humanos sólo se explicaban por lo intemporal de su **existencia**.

La ciencia de la policía en cambio, parte de un criterio no unidimensional, sino multifacético de lo que es y debe ser la vida individual en comunidad. El centro de su tesis es el individuo entendido en su condición histórica, despojado de las regiones de la metafísica, considerado como actor y autor de su propia historia, valorado en ámbitos **seculares, no en el confinamiento de muros eclesiásticos**. Por tal motivo, la concepción paradigmática que de la vida tiene la ciencia de la policía, obedece a nuevas realidades sociales entendidas **también como nuevas realidades de poder**.

Es innegable que la ciencia de la policía es, **no supone, un cúmulo de conocimientos laicos que, organizados y articulados en un sistema de conceptos y teorías, constituye un sendero para captar, explicar y transformar la realidad de su tiempo**. Pero su rango científico no es neutral ni sin ideología. Está comprometido con los fines del Estado absoluto, lo cual implica que es potencia para integrar y ejercer el poder sobre bases racionales. El compromiso ideológico³⁹ de la ciencia de la policía no merma su riqueza doctrinaria. Se explica en razón de que teje un saber relacionado con el cómo ejercer el poder **administrativo procurando que los rendimientos del mismo sean eficaces**.

En el espíritu de la policía, el Estado no es institución distante de la sociedad. Tampoco ajena a ella. Es, por el contrario, el centro de poder que la **organiza para desenvolver sus riquezas y capacidades**. La sociedad recibe entonces movimientos administrativos impulsados

con cálculo de fuerza que permiten racionalizar y aumentar el poder del Estado. Sin duda, en la doctrina de la policía se concibe una sociedad débil que, para fortalecerse y desarrollarse, necesita del poder benefactor del Estado. Pero la debilidad de la sociedad no tiene como correspondencia un poder totalitario ni arbitrario que la anula.

Es un poder superior a los poderíos que en ella subsisten y consecuentemente tiene la misión de generar las condiciones de su progreso. No podía **ser de otra manera, cuando las relaciones feudales** estaban obstruyendo el avance de la economía y sociedad capitalista. Por ello, la presencia estatal **adquiere rango omnipresente y omnisciente**. No para frenar la vida social, sino **para administrarla. La administración** de la vida social ciertamente es una práctica de la dominación estatal. Es un modo de ejercer el poder. La diversidad de éste es amplia, en la medida que la sociedad carece de medios propios para conseguir su reproducción.

La policía representa para el Estado la parte tangible de su relación con la sociedad. Es el medio para llevar a cabo la administración de la sociedad, y administrar la sociedad es tarea compleja y **continua que sólo se consigue mediante acciones comunes que a todos benefician**. Entonces, la administración es la potencia que culmina con éxito la dominación de la sociedad, al dotarla, en los **marcos de relaciones de poder, de aquello** que necesita.

De este modo, la policía es el Estado **en acción. Su actividad se encamina a** que la vida externa de los individuos sea útil y provechosa. Cuando así es, la administración de la dominación estatal acredita los fines que la crearon. El bienestar, la conservación y la co-

modidad de los individuos, es la preocupación básica de la policía. Es contraria a todo aquello que limita la consecución de la vida óptima; siempre vela porque la abundancia no falte en el seno de la sociedad. Se ocupa de la población no en abstracto, sino entendida como la agrupación de individuos y clases trabajadoras y productoras. En este sentido, a la policía le interesa todo aquello que tiene derecho a vivir. Los seres humanos y las cosas son el objeto de sus actividades vitales. Los primeros, porque son el elemento más importante de la vida de un Estado. Son en realidad, lo que justifica y legitima la razón de ser del organismo estatal. Su cuidado, manutención, progreso y felicidad son los factores que permiten la prosperidad del Estado. Las segundas, entendidas como fuerzas productivas y **medios para alcanzar lo mejor, ocupan** un lugar primordial en el desenvolvimiento de la sociedad y el Estado. **Aprovecharlas con sentido de inversión y obtención** de frutos para su redistribución, es imperativo no renunciabile por **motivo alguno. Las cosas no son consideradas** por su mera utilidad.

La policía es pues, un modo de obrar que el Estado alimenta racionalmente. Modo que parte de realidades objetivas e históricas. Modo que engarza en conjunto las relaciones del poder junto con las relaciones del poder social que él organiza. Modo que se nutre de un lagos teleológico y tecnológico. Teleológico en **cuanto articula valores y medios de acción** con base en un concepto de la vida. Tecnológico, en cuanto que la conducción de la acción administrativa **reclama un conocimiento especializado**. No es un lagos neutral, ni carente de ideología.

Es un lagos comprometido con los fines del Estado; combina y exige, por

tanto, técnicas, procesos, procedimientos y estrategias que, conjugadas, hacen posible que la gobernación de la sociedad sea óptima. Con la policía el poder y el saber son unidad dialéctica. No son dicotómicos. El saber administrativo indica por dónde y cómo organizar el poder del Estado con el concurso de la dirección administrativa. Como poder ilustrado y dosificado cuida que la acción administrativa atienda objetivos estatales y sociales.

NOTAS

¹ Aristóteles, *La Política*, México, Editorial Cecsca, 1985, p. 127.

² *[ibid]*, p. 131.

³ *[ibid]*.

⁴ *[ibid]*, p. 123.

⁵ *[ibid]*.

⁶ *[ibid]*.

⁷ *[ibid]*, p. 131.

⁸ Guerrero, Ornar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Edit. Fontamara, 1986, p. 75.

⁹ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁰ *[ibid]*, p. 10.

¹¹ *[ibid]*, p. 173.

¹² *[ibid]*, p. 172.

¹³ F. F. Ridley citado por Ornar Guerrero en: *Las Ciencias de las ..* p. 134.

¹⁴ Justi, citado por Ornar Guerrero, *op. cit.*, p. 170.

¹⁵ "Por Facultad Justi entiende una forma de expresión del poder estatal, que puede estar formalizada o normada; lo importante del concepto es, sin embargo, que se refiere a una modalidad de las fuerzas estatales que puede ser adquirida, aumentada o perdida". *[ibid]*.

¹⁶ Es el caso de Simón Tadeo Ortiz de Ayala en su obra *Resumen de la Estadística*

del Imperio Mexicano. También el agudo e interesante trabajo que sobre las ideas administrativas del autor fue realizado por José Chanes Nieto, considerándolo uno de los primeros teóricos del México Independiente; de Hipólito Villaroel que en 1830 escribió *Enfermedades Políticas que padece la Capital de esta Nueva España*; de Luis de la Rosa que en el año de 1852 escribió la obra *Ensayo sobre la Administración Pública de México y Medios para Mejorarla*. A nivel de instituciones administrativas creadas con la influencia y orientación de la ciencia de la policía, destacan: El Banco de Avío, fundado en 1830; la Dirección General de la Industria Nacional, instituida en 1842; El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, establecido en 1853; sobresale asimismo, la Junta de Industria, organismo que representaba a los industriales privados; su autor fue Lucas Alamán.

¹⁷ "Dentro del marco del cameralismo, esto fue, radicalmente, el tránsito hacia la última etapa de su vida, es decir, su transformación en tres disciplinas teóricas enseñadas en las universidades y que se habían convertido en ciencias independientes. Por eso, a partir de 1755, hablar de las ciencias camerales es hablar de la ciencia de la policía, la economía de Estado y las finanzas públicas, si bien el propio Justi había hecho de las ciencias económicas y camerales una forma paralela de referirse a la economía de Estado". Guerrero Ornar, *op. cit.*, p. 155.

¹⁸ En universidades alemanas como Halle y Frankfurt se enseñaba la profesión de economía, policía y cameralia a partir de 1727. Hubo profesores destacados que la impulsaron. En Halle sobresalió Simón Pedro Gasser. En Frankfurt, Juan Cristóbal Dtkmar. La enseñanza se multiplicó a Jean, Ruten, Leipzing Uppsala, donde figuran respectivamente, Federico Stisser, Juan Furstentau, Daniel Schereber, Andrea Berch. Lo mismo ocurrió en la región alemana de Rhin-Palatinado en 1774". Guerrero, Ornar, *op. cit.*, pp. 105-124.

¹⁹ "Es el caso de un libro cameral anónimo, de Efraín Gerhard, Julio Bernardo Von Rohr, Joaquín Jorge Darjes, Jorge Enríquez Zincke y José Sonnenfels". *Ibid*, pp. 125-150.

²⁰ *Ibid*, p. 163.

²¹ Goutbooes de Justi, Juan Enrique, *Elementos Generales de Policía*, Madrid, 1784, p. XL

²² *[ibid]*, p. XII.

²³ *[ibid]*.

²⁴ *Ibid*, pp. 10-177.

²⁵ Justi, Elementos Generales ..., p. 18.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ "Cualquiera que intentase desterrar el lujo enteramente, o restringible con sobrado vigor, enervaría enteramente la industria y la actividad de los hombres ...un hombre a quien se le impida de sus bienes y procurarse los regalos y comodidades de la vida, abandona su patria, o no trabaja sino cuando le es forzoso". Justi, *op. cit.*, p. 152.

³⁰ "De ésto se sigue, que para que subsista el Estado y de las partes que se compone, se necesitan rentas. Estas rentas, que todos llaman rentas públicas, rentas del Estado, rentas del soberano, en el sentido más general proceden de dos causas, o de los dominios, o de las contribuciones". INSTITUCIONES POLÍTICAS, *escrita por el Barón de Bielfeld, Jacobo Federico*, Madrid, 1768, p. 3.

³¹ Justi, *op. cit.*, p. 3.

³² Foucault, Michel. *Dioses, Hombres y Pastores: Origen de la Tecnología del Poder y la Razón de Estado*. Revista Siempre, Sobretiro Cultural, octubre 27, 1982, p. VIII.

³³ Foucault, Michel, *op. cit.*, p. IX.

³⁴ "La policía es la ciencia de gobernar a los hombres, contribuyendo a sus prosperidades; y el arte de llenarles de felicidades en cuanto es posible, y deben serlo según el interés general de la sociedad ...considerada en sus operaciones ordinarias consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar las provisiones que eviten la pérdida de la paz... dar justicia por igual, sin consideración de empleo, estado o fortuna; conceder auxilios, protección y alivio a quienes lo necesiten". Barón de Bielfeld, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ Foucault, Michel, *op. cit.*, p. IX.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Roma y Rosell, Francisco. *Las Señales de la Felicidad en España y Medios de Hacerlas Eficaces*, Madrid, 1768, p. 3.

³⁹ "En suma, la cuestión de la ideología planteada a la ciencia no es la cuestión de las situaciones o de las prácticas que refleja de una manera más o menos candente; no es tampoco la cuestión de su utilización eventual o de todos los malos usos que de ella se pueden hacer; es la cuestión de su existencia como práctica discursiva y de su funcionamiento entre otras prácticas". Foucault, Michel. *Arqueología del Saber*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 311-312.

TEORIAS CLASICAS DE LA BUROCRACIA CAPITALISTA: HEGEL, MARX, WEBER Y MICHELS *

Ricardo Márquez Btas

1. INTRODUCCION: ¿POR QUE LAS TEORIAS CLASICAS?

La primera pregunta que cualquiera podría formularse a partir del tema del presente trabajo sería: ¿cuál es la utilidad, o el valor, de emprender el estudio comparativo de algunas proposiciones o tesis clásicas acerca de la burocracia capitalista? Las razones para hacer tal cuestionamiento se multiplican en la medida en que el calendario nos muestra el enorme margen de tiempo

que media entre, por ejemplo, la formación básica o fundamental de Marx, que data de mediados del siglo pasado, y nuestra propia temporalidad histórica, de finales del siglo XX.² ¿Por qué, entonces, proponerse el estudio y, en cierta forma, el rescate de análisis e ideas expuestas tanto tiempo atrás?

Personalmente diría que son muchas, quizá demasiadas, las razones para ello. Sin embargo, limitaré mi "exposición de motivos" tan solo a aquellas que considero más importantes.

* Deseo expresar mi particular agradecimiento por sus valiosos y estimulantes comentarios a versiones previas del presente trabajo a Alberto Amaut, de El Colegio de México. Desde luego, sólo quien esto escribe es responsable de su contenido.

Este texto representa una versión resumida de un trabajo más amplio (cfr. Márquez, R., *Teorías Clásicas de la Burocracia Capitalista*, [1989] Mimeo), que, a su vez, forma parte de un proyecto de más largo alcance, en el que se pretende conjugar: a) la recuperación de los aportes de diversas perspectivas teóricas para el estudio de la burocracia estatal; b) el análisis de

algunas cuestiones relacionadas con los fundamentos epistemológicos de ciertas teorizaciones (Cfr. Márquez, R., *La Totalidad como Perspectiva de Descubrimiento: Algunas Interrogantes Epistemológicas*, [1989] Mimeo); c) el estudio de la cambiante estructura institucional de la administración pública y sus vinculas con la evolución de la dinámica política de la sociedad; d) el análisis empírico de su composición profesional; y e) la influencia o impacto político de esta última sobre ciertas políticas públicas (Cfr. Márquez, R., *La Política de Distribución de Prestaciones Económicas del ISSSTE*, [1988] Tesis de Maestría [FLAeSO] Mimeo).

A) La más significativa de todas es, sin duda, que en relación al campo de los estudios sobre la burocracia estatal capitalista **-sin importar la región o el país particular al que estén referidos-, en las explicaciones acerca de su funcionamiento es clara y permanente la presencia e influencia de elementos interpretativos provenientes de los análisis realizados ya sea por Hegel, Marx, Weber o Michels.** En la mayor parte de los estudios sobre el tema, y también en los de mayor calidad, es muy importante la presencia de elementos teóricos e interpretativos cuya formulación originaria puede atribuirse a tales autores.

Esta constante, como es evidente, representa un inequívoco indicador de que las verdaderas bases teóricas para entender de manera adecuada tanto sus comportamientos como sus múltiples funciones se localizan en los análisis llevados a cabo por ellos. En pocas palabras, **esto significa que si algunas aportaciones e interpretaciones acerca de la problemática específica de la burocracia estatal capitalista pueden ser consideradas como básicas e indispensables para su adecuada comprensión, tales son precisamente las formuladas por ellos.** Cualquier interesado en el tema difícilmente podrá hacer caso omiso de sus respectivas aportaciones e interpretaciones.'

E) A pesar de lo anterior, una de las deficiencias más comunes y evidentes de la literatura sobre el tema es que en buena parte **-por no decir que en la mayoría-** de los estudios y análisis en los que de manera por demás insistente se hacen referencias a Hegel, Marx, Weber y Michels, existe una impresionante cantidad de lagunas, implícitos y silencio que oscurecen y dificultan el entendimiento cabal de sus

aportes e interpretaciones. La consecuencia más inmediata de esto es que frecuentemente la riqueza de sus formulaciones se ve truncada y deteriorada por lecturas e interpretaciones poco exhaustivas o bien poco afortunadas.

e) Quizá la más sombría de todas **las razones sea la lesiva persistencia de interpretaciones acerca del** comportamiento, papel o función de la burocracia estatal capitalista. A pesar del **inmenso margen de tiempo transcurrido** desde que Hegel, Marx, Weber y Michels formularan sus respectivas interpretaciones acerca del "fenómeno burocrático", **hay quienes todavía no logran deshacerse de los fantasmas del pasado y olvidan, ignoran o niegan los avances del conocimiento.'**

Tales personalidades fantasmagóricas suelen manifestarse, principalmente, bajo dos formas diferenciadas: *i)* ya sea bajo la forma de constantes redescubrimientos de lo ya sabido mucho tiempo atrás; *ii)* o bien bajo la aterradora forma de retrocesos a posiciones, explicaciones e interpretaciones superadas desde antaño por el saber sociológico. **Si los primeros casos, en los que se pretende presentar lo viejo-clásico, lo ya sabido, como una novedad intelectual, no son sino simples productos del olvido o la ignorancia de los avances logrados por el conocimiento; en los segundos, en cambio, no sólo sucede que aún lo viejo-clásico, lo ya sabido mucho tiempo atrás, se olvida o ignora, sino que, más aún, se le niega. Si en los primeros casos falla la memoria histórica y sociológica de los "analistas", en los segundos ésta simplemente no existe."**

Así pues, la adquisición y conformación de una memoria histórico-académica y sociológica de las aportaciones

de los cuatro autores mencionados acerca del comportamiento y función de la burocracia estatal capitalista, es otra de las razones que explican y justifican la realización de este estudio.

D) A lo anterior habría que sumar el hecho de que, tal como se ha comentado recientemente,⁹ en general el estudio político y sociológico de las instituciones estatales ha sido descuidado. Desde luego, América Latina no escapa a esta situación. **No es en manera alguna casual que, dentro del conjunto de las ciencias sociales de la región, una de las áreas menos desarrolladas sea precisamente el estudio de la burocracia estatal.**⁷

El retraso que, en relación a otros tópicos, padece el estudio de la burocracia estatal en América Latina se manifiesta claramente en el hecho de que, en un periodo de treinta años (1950-1980), tan solo el diez por ciento de las investigaciones llevadas a cabo en la región centraba su interés en los procesos e instituciones gubernamentales."

Con la caída de los regímenes militares y el renacimiento de la democracia en Latinoamérica," se tenía la esperanza de que existiera mayor interés por el estudio de las instituciones estatales. Con ello se esperaba lograr una mayor profundidad en el conocimiento de las **instituciones burocráticas y, al mismo tiempo, obtener datos o evidencias históricas de mayor desagregación o detalle que servirían para someter a verificación algunas tesis o conjeturas de alcance general acerca del comportamiento o papel del Estado en la región.**¹⁰

E) Si de acuerdo con esto, una de las tareas que actualmente le imponen al **conocimiento sociológico es la de avan-**

zar en el estudio de la burocracia estatal, este esfuerzo necesariamente implica, cuando menos, la evocación y meditación de las ideas que en torno a ella formularon Hegel, Marx, Weber y Michels en sus respectivos análisis.

Esto en manera alguna es gratuito, pues en nuestros días las influencias de **sus concepciones son claramente visibles**, ya sea en las ideas que prevalecen en amplios sectores de la sociedad, o bien en el tipo de enfoque que se emplea al estudiar la burocracia estatal. En México, por ejemplo, sobre todo entre los funcionarios altos y medios de la administración pública, bien podría decirse que predomina una imagen que está bastante cercana a la **concepción hegeliana:** como aparato útil para conciliar los múltiples y fraccionarios intereses grupales de la sociedad civil con el universal o general del Estado. Existen otros **segmentos sociales cuyas ideas están más cercanas a la visión de Marx: como organismo parasitario y socialmente ineficiente. En otros grupos, en cambio, prevalece la idea de la burocracia estatal más afín a la concepción de Michels: como una reducida élite política que domina al conjunto de la sociedad y se aleja de sus verdaderos intereses y necesidades."**

La influencia de sus ideas es igualmente visible en el campo académico, pues en éste pueden observarse claramente enfoques que emprenden el estudio de la burocracia estatal ya sea **como instrumento que contribuye a reforzar la explotación económica y dominación política de una clase social sobre otra (Marx); como conjunto de estructuras institucionales cuyo eficiente desempeño brinda un tipo de legitimidad legal-racional a determinado régimen (Weber); o bien como "élite dirigente o en el poder", en cuyo caso el**

interés se centra en las altas esferas del aparato administrativo del Estado (Michels).

En conjunto, las anteriores representan las principales razones que no sólo motivan sino que también justifican la realización de un análisis del tipo que aquí presentamos.

n, ALGUNOS FACTORES SUBYACENTES A LAS COMPARACIONES

Cualquier ejercicio que, como éste, tenga por objetivo llevar a cabo una serie de comparaciones, resaltando semejanzas y diferencias, previamente debe considerar que algunas de ellas se presentan más bien como consecuencia de, cuando menos, los siguientes factores: a) las particularidades histórico-estructurales de la realidad social inmediata con la que se enfrentan, es decir, las características específicas de sus respectivas sociedades; b) los particulares, específicos y diversos intereses analíticos que cada uno de ellos se fijó en la realización de sus estudios respecto a la burocracia capitalista; e) las diversas perspectivas teóricas desde las cuales abordaron sus objetos de investigación.

A) Algo quizás obvio, pero que no siempre se le toma suficientemente en cuenta, o se le da la importancia que merece, es el que tanto Hegel, como Marx, Weber y Michels, son hombres de su tiempo. Independientemente de ciertos factores comunes, las especificidades **de las sociedades en las que se desenvuelven imponen realidades y, en más de un sentido, problemáticas específicas** cuya indagación y reflexión resulta de vital interés para las sociedades correspondientes.

Por principio de cuentas, los tiempos de Hegel (1770-1831) no son los mismos que los de Marx (1818-1883), 1883), Weber (1864-1920) o Michels (1876-1936). En una época de rápidas e incansables transformaciones sociales, las realidades históricas que se **presentan ante cada uno de nuestros autores no pueden ser exactamente las mismas.** En general, podemos decir que algunas diferencias se derivan del hecho **de que se mueven, viven y mueren en distintas variables espacio-temporales.**

Esto es, ciertas diferencias entre ellos **tienen su origen no solamente en el hecho de que cuando dos movemos de una sociedad a otra cambian igualmente las problemáticas vitales de cada una de ellas, sino también, porque dada la diferencia temporal existente serán diversos los grados de evolución histórica del sistema social global que a cada uno de ellos tocará enfrentar.**

Por ejemplo, mientras que Marx alcanzará tan solo a vislumbrar en el horizonte histórico el advenimiento del imperialismo, a Weber y Michels tocará **vivirlo plenamente. De igual forma, aún cuando Marx se mantiene permanentemente preocupado por desentrañar las leyes que rigen el funcionamiento, cambio y evolución del proceso económico capitalista, esto no obsta para que ante las influencias del entorno social lleve a cabo análisis de corte mucho más político; tales como los realizados en *El Dieciocho Brumario de Luis Donaparte* y *La Lueha de Clases en Francia.***

Asimismo, los escritos de Weber revelan **los vaivenes e influencias de un medio social conflictivo y rápidamente cambiante.** No es difícil observar cómo **los intereses, escritos y análisis weberianos se mueven al tiempo que lo hacen**

los problemas de la sociedad alemana de su época. Cuando por 1892 la cuestión agraria es un asunto particularmente relevante, Weber saca a la luz: *La Historia Agraria Romana y su Significado para el Derecho Público y Privado*, se preocupa por llevar a cabo investigaciones y conferencias en torno a los campesinos y los trabajadores agrícolas, etcétera. En 1917, cuando se vislumbraba ya el fin de la primera guerra mundial y, en consecuencia, se planteaba la cuestión de dar una nueva estructura política para Alemania, Weber publica *Parlamento y Gobierno en el Nuevo Oro denamiento Alemán*.

Por su parte, Robert Michels escribió *Los Partidos Políticos*, situado en un entorno sociopolítico en donde el arribo y participación de las masas en el plano político no tenía precedente alguno, influido por sus participaciones directas en los congresos de 1903, 1905 Y 1907 de la Segunda Internacional y maravillado con el inusitado éxito del partido socialdemócrata alemán -precisamente cuando los partidos cobraban fuerza como los principales instrumentos para canalizar la participación política ciudadana, en un periodo en que las aspiraciones democráticas y socialistas eran fuertemente respaldadas.

E) De bastante pertinencia y, al parecer, aún indispensable. resulta hacer notar que si bien es cierto que tanto Hegel, como Marx, Weber y Michels realizan estudios sobre la burocracia capitalista, éstos no parecen tener el mismo interés cuando los llevan a cabo. Los tres toman a la burocracia como punto de referencia general, pero cada uno de ellos centrará su atención e interés en algunos aspectos muy particulares y específicos de ésta.

Así, por ejemplo, mientras que Marx estará interesado fundamentalmente por

vincular las actividades burocráticas con sus respectivos efectos en el plano de las relaciones de clase y explotación del conjunto de la sociedad; Weber, por su parte, mostrará mayor atención por desentrañar los principios, la lógica y las características o propiedades que rigen el funcionamiento de la forma organizativa burocrática; y, finalmente, Michels concentrará sus esfuerzos analíticos en las consecuencias sociales e intraorganizacionales de los mecanismos más íntimos de funcionamiento del aparato burocrático.

e) Si consideramos a diferentes perspectivas teóricas como puntos de referencia diversos desde los cuales se observa, recorta y estudia la realidad, o bien un fenómeno social cualquiera, podemos darnos cuenta de que al emplear perspectivas teóricas diferentes cada uno de nuestros autores estará privilegiando el estudio del "fenómeno burocrático" desde determinado ángulo o punto de vista que, a su vez, implica que se privilegien ciertas de sus dimensiones por sobre algunas otras.

III. LOS PUNTOS DE COMPARACION

Quizá la más general de las semejanzas que puede apreciarse en las respectivas teorizaciones de nuestros autores en relación a la burocracia capitalista es que tanto Hegel, como Marx, Weber y Michels más que brindarnos una definición breve, corta y sintética de ella, optan más bien por delinear sus características,

En efecto, en ninguno de los autores aquí incluidos es posible encontrar una definición sintética acerca de lo que para ellos representaba, cabalmente, la burocracia capitalista, pero sí, en cambio, es

posible encontrar una serie de **propiedades o características que, dentro de** cada perspectiva, le dan sentido o contenido, le otorgan su especificidad y delimitan sus límites; es decir, enmarcan sus contornos y acotan su particularidad. Este simple hecho, aparentemente tan fútil, nos da indicios de la complejidad que ya en tiempos de nuestros autores presentaba la problemática de la **burocracia** capitalista."

Una pregunta básica o fundamental es pues; ¿en qué términos está representada la burocracia desde la particular perspectiva de cada uno de estos **pensadores? El cuestionamiento anterior** es tan complicado que, de hecho, en él se encuentran implícitos, cuando menos, otros dos, también fundamentales; ¿cuál es el espacio social propio de la actividad burocrática? ¿cuál es la función que cumple la burocracia?

A este respecto podemos integrar, **aunque sea de manera provisional, dos** bloques. Por un lado, tanto para Hegel como para Marx la burocracia estará representada en términos de un conjunto de funcionarios administrativos. El espacio social propio de la actividad burocrática es en Hegel, al igual que en Marx, el ámbito estatal. En ambos pensadores tal conjunto de funcionarios **administrativos estatales pueden llegar a** constituir un grupo o estrato social diferenciado y, por tanto, particular o específico.

Para Hegel la esencia de las funciones burocráticas se encuentra en conciliar los múltiples intereses particulares coexisten en la sociedad civil con el general o universal del Estado. La burocracia cumple con éxito tal cometido, si promueve y defiende el interés común, general o universal por sobre los

particulares de las corporaciones de la sociedad civil.

Para Marx, en cambio, la principal función de este conjunto de funcionarios administrativos estatales será la preservación de un sistema productivo y político específico: el capitalista. De acuerdo con Marx, cualquiera que sea el régimen político o la forma de Estado específica¹³ en que dicho conjunto de funcionarios administrativos estatales desempeñen sus tareas, la función primordial de la burocracia será, precisamente, proteger la continuidad y vigencia del sistema capitalista.

Si bien es cierto que en los planteamientos de Marx la burocracia modificará (en grados variables) su conducta dependiendo del "estado de la cuestión social", de la particular correlación de **fuerzas sociales en un momento determinado**, su principal función será, invariablemente, la protección, salvaguarda y conservación del sistema capitalista. Al estar éste último basado en la explotación y dominación de una clase social sobre otra, el éxito de la burocracia en el cumplimiento de su principal función implicará también que, **en consecuencia, se preserve la explotación y dominación de la burguesía sobre el proletariado.**

En el otro bloque bien podríamos colocar a Weber y Michels, en cuyas reflexiones - a diferencia de Marx y Hegel- la burocracia estará representada no sólo en términos de un **conjunto de funcionarios administrativos**, sino que además se presenta como un particular sistema (objetivo y racional) de gestión y acción administrativa.

Así, para el caso de Weber y Michels, el ámbito social propio de la actividad burocrática no se limitará ya exclusiva-

mente a la instancia estatal, sino que abarcará al conjunto de las actividades que se desarrollan en la sociedad. En **ambos casos, por ende, la burocracia** estará representada en términos tanto de un conjunto de funcionarios, como de **un particular sistema de acción u ordenación administrativa**¹⁴ que guía u orienta -con elevados grados de racionalidad y eficiencia- las actividades desarrolladas por tal conjunto de funcionarios.

Pero para Weber, a diferencia de Michels, la principal función de la burocracia estatal capitalista, en tanto cuerpo o conjunto de funcionarios, será el ponerse a disposición de los poseedores o representantes legítimos de los poderes autoritarios de mando, **así como la** de hacer operativas las determinaciones **tomadas en los centros o instancias de decisión política.**

Dentro del pensamiento weberiano la **burocracia, o más precisamente la burocratización, en tanto sistema o conjunto** de principios de acción, se presenta como la modalidad organizativa más acorde, adecuada y/o compatible **tanto con los requerimientos productivos** como con las condiciones políticas y sociales del capitalismo.

En el caso de Michels, en cambio, la **acepción de la burocracia como conjunto** de funcionarios trascenderá claramente el campo de lo administrativo. Para Michels será evidente que tal' conjunto de funcionarios actuará tanto en el plano administrativo como en el político.

Si para los anteriores autores, la **burocracia, en tanto conjunto de funcionarios,** normal y fundamentalmente, limitaba su actuación al campo propio de lo administrativo y de la "operación"

de decisiones políticas **tomadas en instancias sociales o institucionales** diferentes, en Michels tales **funcionarios burocráticos no limitarán** ya su actuación al campo de la simple "operacionallización", **sino que** resultarán ser también -y de manera **fundamental-** **decisores políticos.**

Así, de acuerdo con Michels, la burocracia, como conjunto de funcionarios, **estará caracterizada por constituir una élite, minoría sociopolítica u oligarquía** que, a partir de su concentración de facultades administrativas y políticas, y de su ubicación en la cumbre de las organizaciones y de los ordenamientos sociales, dirige y domina al conjunto de la sociedad y a los diversos grupos que en ella coexisten.

Por otra parte, para Michels la **burocracia, en tanto sistema o conjunto** de principios de acción, se entiende no **únicamente en términos de forma** organizativa, objetiva, racional y eficiente **-adecuada, funcional, correlativa y complementaria** de los requerimientos productivos y sociales del capitalismo-, sino también como modalidad **organizativa que, a un tiempo, facilita el surgimiento** de tendencias oligárquicas (organizativas y sociales) y, en contrapartida, dificulta u obstruye las **tendencias democráticas.**

¿Qué es lo que permite a Weber y Michels, a diferencia de Marx y Hegel, ampliar el espacio social propio de la actividad burocrática, al conjunto de la sociedad? La respuesta a este cuestionamiento **reside, precisamente, en el** papel que tanto Weber como Michels le asignan al particular sistema o conjunto de principios de acción administrativa u organizacional que guía y ordena las actividades burocráticas.

En efecto, es muy diferente el papel y la importancia que en unos y otros se le asigna u otorga a dicho conjunto de principios de ordenación o acción. Si hay algo que permita tanto a Marx **como a Hegel circunscribir la existencia** o campo de actividad burocrática a la **esfera estatal, es precisamente la poca** importancia que comparativamente hablando le otorgan a tal sistema de **acción administrativa**.

La poca atención que ambos le conceden se refleja, entre otras cosas, primero, en la exigua cantidad de referencias explícitamente referidas a ello; y, segundo, por la poca profundidad y rigurosidad con que tratan el tema. Cuando ambos llegan a tocar el tema lo hacen ya sea desde una perspectiva idealista, para el caso de Hegel; **o bien desde un punto de vista con** fuertes inclinaciones peyorativas para el caso de Marx, que poco tienen que ver con el análisis riguroso de dicho conjunto de principios de acción.

Es precisamente la poca significación que tal sistema de acción adquiere en el conjunto de las reflexiones de Marx y Hegel respecto a la burocracia lo que posibilita la delimitación del campo de actividad burocrática al ámbito o esfera de lo estatal.

Si, por el contrario, tanto Hegel como Marx hubiesen concedido una mayor importancia o relevancia a dicho conjunto de principios de acción, no hubieran estado en posibilidad de **circunscribir sus observaciones acerca del** comportamiento de los funcionarios administrativos burocráticos al ámbito particular y específico de lo estatal.

De haberlo hecho, de haber concedido una importancia fundamental al conjunto de principios que guían las

acciones organizacionales, hubieran homogeneizado, o colocado en el mismo plano, el comportamiento y características de las organizaciones de la sociedad civil y las correspondientes del Estado.

De esta forma, al no poder circunscribir y limitar las propiedades burocráticas al ámbito estatal, les hubiese sido imposible establecer y resaltar los matices y características que a ellos interesaban.

Hegel, por ejemplo, no hubiera podido justificar, entre otras cosas, la superioridad del poder gubernativo o clase universal por sobre las organizaciones de la sociedad civil. Como tampoco hubiese podido justificar por qué la dirección y administración de las **corporaciones debía someterse a la dirección** del poder gubernativo.

A Marx, por su parte, le hubiese sido imposible caracterizar a la burocracia **como cuerpo o conjunto parasitario, funcionalmente ineficiente; y, sobre** todo, le hubiese impedido proponer la solución socialista y comunista basada en la (auto) administración obrera-popular. El propio Marx habría entrado en un callejón sin salida, ya que si a fin de cuentas el sistema de acción **administrativa u organizacional era el** mismo tanto para la burocracia estatal capitalista como para las organizaciones **obreras revolucionarias socialistas, el parasitismo y la ineficiencia funcional** acontecerían en ambas por igual.

A partir de lo anterior, estamos ya en posibilidad de establecer, de manera sintética por supuesto, algunos puntos fundamentales de semejanzas y diferencias entre las respectivas ideas de los diferentes autores aquí incluidos respecto de la burocracia capitalista.

Hay un acercamiento entre las visiones de Marx y Hegel respecto a la burocracia en tanto que ambos la entenderán **como conjunto de funcionarios administrativos estatales**; pero el punto nodal **de divergencia entre ambos se encuentra** en la diferente interpretación que hacen de la más importante de las funciones **con que ella cumple: mientras que para Hegel la más significativa función de este conjunto de funcionarios estatales es la de compatibilizar e incluir los múltiples y divergentes intereses coexistentes en la sociedad civil dentro del más general o universal del Estado; para Marx, en cambio, su principal función será la consolidación, defensa y preservación de un particular sistema económico; el capitalista.**

Respecto a la burocracia capitalista **como conjunto de principios para la acción**, o que subyacen en el trasfondo de las actividades burocráticas, las ideas de Marx y Weber son, en la interpretación final de sus resultados, fundamentalmente divergentes.

En efecto, mientras que para Weber dicho conjunto de principios de acción **o gestión -la burocratización en sí misma-**, imprime elevados grados de orden, racionalidad y eficiencia técnica a las diferentes actividades que se llevan a cabo; **para Marx, en cambio, tales grados elevados de orden, racionalidad y eficiencia -aplicados a las actividades de los funcionarios estatales- serán tan sólo máscaras que encubren sus verdaderos resultados: una rígida rutina administrativa que lleva a un formalismo cada vez más alejado de la realidad, un conjunto de prácticas inútiles progresivamente alejadas de las necesidades y requerimientos de la sociedad y, en suma, una serie de reglas que sitúan a los funcionarios por encima de los ciudadanos, a los supuestos mandatos**

por encima de los mandantes; es decir, a quienes deberían obedecer (funcionarios) por encima de quienes deberían mandar (ciudadanos).

Ahí en donde Weber observa un sistema de acción de máxima racionalidad y eficiencia técnica, **Marx ve un conjunto de procedimientos socialmente ineficientes y a una casta improductiva y parasitaria de funcionarios que obtienen su sustento gracias a los beneficios generados por otros sectores de la sociedad.**

No obstante esto, existirán algunos puntos de acuerdo entre las visiones de Marx y Weber respecto a la burocracia capitalista (como conjunto de principios para la acción). Marx y Weber concuerdan, por ejemplo, en el advenimiento de **la forma organizativa burocrática como producto de la creciente complejidad y diferenciación de la vida social. Ambos autores coinciden, además, en que la creciente división y especialización del trabajo se ve alentada no sólo por la dinámica propia del sistema capitalista, sino también por la difusión de la misma forma organizativa burocrática.**

Otros puntos de convergencia entre las visiones de Marx y Weber se localizan en, **al menos, tres puntos respecto a la naturaleza interna de la burocracia como sistema de acción o gestión: la prueba, la autoridad y jerarquía, y el secreto burocráticos.**

La prueba como la objetivación práctica de las cualidades operativas de quienes aspiran a obtener el *status* de funcionarios; la autoridad y jerarquía como derivadas del saber y conocimiento de las dificultades —y sus mecanismos de resolución— que enfrentan las actividades burocráticas; y, finalmente, el secreto acerca de qué se hace y cómo,

la información o documentación que se maneja y genera. Todas éstas son, de acuerdo con Marx y Weber, importantes premisas para la actividad **burocrática**.

Por otro lado, en cuanto a los análisis de Marx y Weber acerca del papel, misión o cometido histórico-social de la burocracia capitalista, es posible localizar en ellos tanto puntos de acuerdo como de divergencia. En relación a los puntos de acuerdo entre ambos, se refieren fundamentalmente al papel desempeñado por la burocracia en el pasado; mientras que los puntos de divergencia se refieren más bien a su papel futuro.

Así, algunos ejemplos de sus puntos **de acuerdo son sus coincidencias** respecto al crecimiento y emergencia del aparato político y administrativo estatal consustancial a la emergencia del Estado moderno, su importantísima y exitosa tarea de expropiar y combatir la dispersión de los múltiples poderes feudales y, a su vez, favorecer su centralización en la personalidad del **monarca absoluto, etcétera**.

Por lo que respecta a sus puntos de **divergencia, podemos mencionar, por ejemplo**, el de las relaciones entre socialismo y burocracia. Mientras que para Marx un eventual cambio en el sistema **productivo representará un avance** en los grados de igualdad, libertad y justicia social; para Weber, por el contrario, constituirá un retroceso. Esto, en buena medida, debido a las diferentes funciones que en dicho proceso de cambio ambos asignan a la burocracia, ya **sea como conjunto de funcionarios** administrativos estatales (Marx), o bien **como sistema de acción o gestión** (Weber).

Para Marx, además de la socialización de la propiedad privada y la gene-

ralización de la propiedad estatal, este cambio en el sistema productivo traerá consigo también una transformación cualitativa en las funciones del conjunto de **los funcionarios administrativos** estatales.

Si en el capitalismo las actividades que ellos desempeñaban se orientaban hacia la conservación de la explotación económica y la dominación política de la burguesía sobre el proletariado y, con ello, hacia su propia preservación y **existencia como estrato social diferenciado** cada vez más extraño al resto de la sociedad; en el socialismo, por el **contrario, sus funciones estarán encaminadas** no sólo a la eliminación del capitalismo y sus clases sociales, de la explotación económica y dominación política de la burguesía sobre el proletariado, sino también hacia la propia eliminación de ese conjunto de funcionarios administrativos estatales en favor de la **autodirección social-popular**.

Para Weber, en cambio, la sustitución de un sistema productivo por otro tendrá poco impacto sobre la forma organizativa burocrática como modalidad de acción o gestión, en tanto que ésta se mantendrá en cualquiera de los dos sistemas como forma organizacional predominante, ya que dicha sustitución no significará cambio alguno en la estructura y forma de realización u ordenación del trabajo. Por el contrario, la generalización de la propiedad estatal **representará una burocratización** en grado excesivo y, por consiguiente, verdaderas pérdidas en los márgenes de libertad individual y social.

La mayor parte de los puntos de semejanza y divergencia que hemos visto entre Marx y Weber son también aplicables a las comparaciones que pueden hacerse entre las concepciones de Marx

y Michels en torno a la burocracia capitalista. Bien puede decirse que la estrecha amistad entre Weber y Michels se cultivó y creció en buena medida **gracias a la cercanía -que no identidad-** de sus concepciones acerca de importantes fenómenos (como la burocracia) que, por aquellos tiempos, **llamaban poderosamente la atención de políticos y académicos.**

Para el caso de Marx y Michels, probablemente uno de los puntos de **comparación más interesantes sea también** el de las relaciones entre burocracia y socialismo. Mientras que para Marx con **la transición del capitalismo al socialismo se opera un cambio cualitativo** en las funciones del conjunto de los **funcionarios administrativos estatales, de tal manera que su actividad contribuye no sólo a eliminar los residuos o sobrevivencias clasistas, sino también a su propia eliminación como estrato social privilegiado;** para Michels, en contraste, independientemente del cambio en el sistema productivo, la burocracia (como forma organizativa) permanecerá vigente en cualquiera de ellos y, en consecuencia, **seguirán igualmente vigentes las tendencias oligárquicas, tanto en el plano de las organizaciones como en el conjunto de la sociedad.**

Por supuesto, a partir de diferencias como las anteriores, podríamos señalar muchas otras, pero éstas cada vez tendrían menos que ver con nuestro tema específico de estudio: la burocracia. Por ejemplo, a partir de las diferencias ya mencionadas entre Marx y Michels, **llaman nuestra atención sus divergencias sobre "el motor de la historia";** ya que mientras para Marx tal motor lo constituye la lucha de clases, para Michels éste estaría representado más bien por las luchas intra e interelitistas.

Como se ve, se produce una gran diferencia al sustituir la lucha de clases marxista, en donde las masas se convierten en elementos activos y de importancia fundamental; por la lucha intra e interelitista, en donde las masas son simple y sencillamente incapaces o materiales pasivos que, cuando llegan a moverse o activarse, sólo sirven para ser manipuladas y explotadas por una nueva élite o minoría sustituta.

Aunque sin llegar a ser idénticas, son **muchas las semejanzas entre las ideas** de Weber y Michels en torno a la burocracia capitalista. Tan solo por señalar **algunas cuantas, podríamos mencionar** su acuerdo en que los destinos de los partidos políticos habían caído en **manos de una minoría oligárquica, su idea de la burocracia como el sistema organizativo más acorde con las necesidades y requerimientos del capitalismo, su escepticismo, desencanto u oposición ante la alternativa socialista y, finalmente, su propuesta del líder carismático como opción válida para la resolución de los principales problemas políticos que detectaron en sus análisis.**

No obstante esto, no está de más **hacer notar que al menos en sus opiniones** respecto al líder carismático y la **democracia existirán ciertos matices que bien vale la pena dejar señalados.**

En efecto, ambos encuentran en el líder carismático la solución a los peligros que para la democracia entrañaba **la burocratización creciente de la sociedad (Weber),** y para que los intereses de las élites o minorías gobernantes no se distinguieran o separaran tanto de los intereses de las masas (Michels).

Sin embargo, mientras que en Michels el liderazgo carismático es tan solo una forma de atenuar los efectos desfavorables

rables de las inevitables e imperecederas tendencias oligárquicas; para Weber, en cambio, ése tipo de líder representará la vía para, primero, frenar el retroceso de la política democrática ante los embates de la burocratización creciente y, posteriormente, avanzar en la consecución progresiva de cada vez mayores grados de democracia.

Si para Michels el liderazgo carismático no es en forma alguna una vía para conseguir la democracia, pero sí de frenar la radicalización de las inevitables tendencias oligárquicas derivadas de la forma organizativa burocrática predominante; para Weber, por el contrario, representa no sólo una vía para frenar las tendencias sociales contrarias a la democracia originadas por la burocratización creciente, sino también una forma para la realización o consecución de la democracia misma.

Mientras que Michels, ante la permanencia de la forma organizativa burocrática, se mantiene firme en su visión cíclica de la historia como sustitución de unas minorías oligárquicas por otras, negando así la posibilidad de la democracia; en Weber el liderazgo carismático representa una forma de respaldar la posibilidad de, a un mismo tiempo, frenar y hacer compatible la consecución y realización de un orden social democrático con la burocratización creciente e inevitable de la vida social.

NOTAS

¹ Cuando aquí hablamos de las teorías clásicas de la burocracia capitalista nos referimos, por supuesto, a las ideas formuladas por Hegel, Marx, Weber y Michels. Con ello, claro está, no es nuestra intención ignorar la posible inclusión o consideración de aportes interpretativos y explicativos de otros pensadores, sino tan solo circunscribir

el alcance de nuestro estudio a los formulados por ellos.

Sobre los atributos que hacen de cierto autor ser un "clásico", puede consultarse la caracterización de: Bobbio, Norberto, *Estudios de la Historia de la Filosofía*, Madrid. Debate, 1985, pp. 257-258.

Por cierto, no es gratuito que en dicho estudio se incluyan capítulos específicos destinados al análisis de los escritos de Hegel, Marx y Weber. Si bien no existe capítulo alguno para el análisis de los trabajos de Michels, sí pueden encontrarse apartados reservados tanto a su maestro Gaetano Mosca, como a otro de los principales formuladores y sustentadores de la teoría elitista: Vilfredo Pareto.

² Este margen temporal, por supuesto, se amplía o reduce según consideraremos la época de Hegel o bien de Weber y Michels.

³ Desearía remarcar aquí el hecho de que tales aportaciones teórico-interpretativas nos ofrecen sólo las bases generales para el estudio y entendimiento de la burocracia estatal capitalista, y de ninguna manera pueden emplearse en sustitución de análisis más profundos y localizados que revelen las especificidades propias de cada burocracia estatal particular en un momento determinado.

⁴ Véase la crítica que hace Oszlak a este tipo de "sobrevivencias" interpretativas. Oszlak, Osear, "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, vol. XL, núm. 3, julio-septiembre de 1978, p. 903.

⁵ Tan solo por citar un caso típico, puede verse: Merino Huerta, Mauricio, *La Práctica Confundida: un Enfoque sobre la Democracia en México*, México, Asociación Mexicana de Ciencia Política, 1985. Mimeo. Ponencia presentada en el XIII Congreso Mundial de Ciencia Política, realizado en París, Francia, del 15 al 20 de julio de 1985.

e.Cir, Almond, Gabriel, "Tre Return to the State". en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 3, septiembre 1988, pp. 853-874.

⁷ Hopkins, Jack, "Contemporary Research on Public Administration and bureaucracies in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. IX, núm. 1, 1974, pp. 109-139.

⁸ Dent, David, "Past and Present Trends in Research in Latin American Politics, 1950-1980", en *Latin American Research Review*, vol. XXI, núm. 1, 1986, pp. 139-151.

⁹ Cfr. Lerner de Sheínbaum, Bertha, "El Renacer de la Democracia en América Latina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 120, abril-junio de 1985.

¹⁰ Tulchin, Josep, "Emerging Patterns of Research in the Study of Latin América", en *Latin American Research Review*, vol. XVIII, núm. 1, 1983, pp. 85-94.

¹¹ No parece estar de más llamar la atención sobre el carácter posiblemente esquemático y quizá un tanto apretado e insuficiente de estas observaciones. Ello, sin embargo, dado nuestro propósito de brindar una visión rápida y sintética del "terreno", no invalida su utilidad.

¹² Esta estrategia común viene a dificultar aún más la tarea comparativa que nos hemos fijado, pues al optar nuestros autores por delinear las características propias de la burocracia, deberemos realizar una labor discriminatoria para seleccionar entre ellas a las que consideremos más enfáticas, importantes o relevantes. Esto, claro está, nos plantea problemas enfático-valorativos -por así llamarlos- en relación a aquellos aspectos, características y/o dimensiones del problema que, desde nuestra particular perspectiva, adquieren mayor relevancia en el marco de las reflexiones de cada uno de nuestros autores. Tales problemas, sin embargo, parecen ser inevitables en cualquier reflexión que se fije los mismos propósitos de ésta.

¹³ Esto, por supuesto, no implica que ignoremos que dentro del pensamiento marxista las variaciones, ya sea en el tipo de régimen o en la forma de Estado, pueden acarrear modificaciones no poco significativas tanto en las funciones como en el como portamiento de la burocracia.

¹⁴ Vale la pena insistir aquí que ello no significa, en forma alguna, que tanto Marx como Hegel no tomaran en consideración o se ocuparan de los aspectos más directamente relacionados con el particular sistema de gestión o conjunto de principios de funcionamiento administrativo u organizacional que subyacen -como guías y normas- en el trasfondo de las acciones burocráticas. Significa tan sólo que, en sus respectivas caracterizaciones en torno a la burocracia, tal conjunto de principios de funcionamiento administrativo u organizacional ocupan una posición no tan importante en relación a otros elementos que -como el espacio o nivel específico en el que se ubican las actividades burocráticas, la principal función burocrática y/o los intereses que ésta persigue-, más propia y esencialmente definen

el contenido y la significación de aquello que ellos identificarán o entenderán como burocracia.

BIBLIOGRAFIA

Albrow, Martin, *Bureaucracy*, London, Macmillan, 1970.

Almond, Gabriel, "The Return to the State", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 3, septiembre 1988.

Arnaut, Alberto, *La Tipología de la Dominación de Max Weber*, México, FLACSO, s/f, Mimeo.

Bendix, Reinhard, *Max Weber*, Buenos Aires, Amorrourtu, 1970.

Bobbio, Norberto, *Estudios de la Historia de la Filosofía*, Madrid, Debate, 1985.

Bottomore, T. B., *Elites and Society*, New York, Basic Books Inc., 1964.

Burnham, James, *Los Muquiaveñistas, Defensores de la Libertad*, Buenos Aires, Emecé, 1945.

Cassinelli, C. W., "The Law of Oligarchy", en *The American Political Science Review*, vol. XLVII, núm. 3, septiembre, 1953.

Dent, David, "Past and Present Trends in Research on Latin American Politics, 1950-1980", en *Latin American Research Review*, vol. XXI, núm. 1, 1986.

Draper, Hal, *Karl Marx's Theory of Revolution*, New York, Monthly Review Press, 1977.

Giddens, Anthony, *El Capitalismo y la Moderna Teoría Social*, Barcelona, Labor, 1970.

Giddens, Anthony, *Política y Sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza, 1976.

- Hegel, Federico, *Filosofía del Derecho*, México, Juan Pablos, 1980.
- Hopkins, Jack, "Contemporary Research in Public Administration and Bureaucracies in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. IX, núm. 1, 1974.
- Jacoby, Henry, *La Burocratización del Mundo. Una Contribución a la Historia del Problema*, México, Siglo XXI, 1972.
- Kojeve, Alexandre, *La Dialéctica del Amo y el Esclavo en Hegel*, Buenos Aires, Pléyade, 1971.
- Krygier, Martin y Kamenka, Eugene (compiladores), *La Burocracia. Trayectoria de un Concepto*, México, FeE, 1981.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, "La Teoría Marxista Clásica y el Problema de la Burocracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre de 1979.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, "Dos Dilemas de la Burocracia Política Capitalista", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLII, vol. XLII, núm. 3, julio-septiembre de 1980.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, "La Visión de la Historia de Marx y Weber (Tesis Complementarias)", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre de 1983.
- Lerner de Sheinbaum, Bertha, "El Renacer de la Democracia en América Latina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 120, abril-junio de 1985.
- Linz, Juan J., "Robert Michels", en Shills, David (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. VII) Madrid, Aguilar, 1975.
- Loewenstein, Karl, *Max Weber's Political Ideas in the Perspective of Our Time*, Massachusetts, The University of Massachusetts Press, 1966.
- Marcuse, Herbert, *Razón y Revolución. Hegel y el Surgimiento de la Teoría Social*, Madrid, Alianza, 1972.
- Márquez, Ricardo, *La Política de Distribución de Prestaciones Económicas del ISSSTE*, Tesis de Maestría, FLACSO, 1988 (Mimeo).
- Márquez, Ricardo, *Teorías Clásicas de la Burocracia Capitalista*, 1989 (Mimeo).
- Márquez, Ricardo, *La Totalidad como Perspectiva de Descubrimiento: Algunas Interrogantes Epistemológicas*, 1989 (Mimeo).
- Marx, Carlos) *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, México, Grijalbo, 1983.
- Marx, Carlos, *Manuscritos de París y Anuarios Francoalemanes de 1844*, tomo V, Barcelona, Grijalbo, 1978.
- Marx, Carlos y Engels, Federico, *Obras Escogidas*, 3 tomos, México, Quinto Sol, 1985.
- May, John, "Democracy, Organization, Michels", en *The American Political Science Review*, vol. LIX, núm. 2, junio 1985.
- Michels, Robert, *Los Partidos Políticos. Un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna*, 2 tomos, Buenos Aires) Amorrortu, 1979.
- Mouzeliz, Nicos, *Organización y Burocracia. Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales*, Barcelona, Península, 1975.
- Oszlak, Osear, "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, vol. XL) núm. 3, julio-septiembre 1978.

- Oszlak, Osear, *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Parry, Geraint, *Political Elites*, New York, Praeger, 1970.
- Parsons, T. et al., *Presencia de Max Weber*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1979.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, "Concepto y Función de la Burocracia en Hegel, Marx y Weber", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 117-118, julio-diciembre 1984.
- Poulantzas, Nicos, *Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno*, México, Siglo XXI, 1983.
- Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Siglo XXI, 1985.
- Poulantzas, Nicos, *Sobre el Estado Capitalista*, Barcelona, Laia, 1977.
- Rendón Corona, Armando, "Ensayos Sobre la Elite del Poder", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLI, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre, 1979.
- Sheriff, Peta, "Sociology of Public Bureaucracies", en *Current Sociology. La Sociologie Contemporaine*, vol. 24, núm. 2.
- Shills, David (ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. VII, Madrid, AguiJar, 1975.
- Therbon, Goran, *Ciencia Clase y Sociedad. Sobre la Formación de la Sociología y del Materialismo Histórico*, Madrid, Siglo XXI, 1980.
- Tulchin, Josep, "Emerging Patterns of Research in the Study of Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. XVIII, núm. 1, 1983.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, FCE, 1983.
- Weber, Max, *Ensayos sobre Metodología Sociológica*, Buenos Aires, Amorrourtu, 1973.
- Weber, Max, *Escritos Políticos*, tomo 1, México, Folios.
- Weber, Max, *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, Barcelona, Península, 1973.
- Weber, Max, *Historia Económica General*, México, FCE, 1978.
- Wright, Erik O., *Clase, Crisis y Estado*, Madrid, Siglo XXI, 1983.

EL APARATO GUBERNAMENTAL COLIMENSE. BREVE SEMBLANZA JURIDICA

Enrique A. Salazar Abaroa

INTRODUCCION

Para quienes hemos escogido por camino profesional el servicio público, no pueden sernos ajenos los cambios jurídicos, políticos, económicos y sociales que se han dado y se siguen llevando a cabo en las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal; ya que estos tres ámbitos de gobierno significan parteaguas, espejos y experiencias para decantar instrumentos que apoyen el desarrollo democrático nacional.

El instrumento para conducir y promover el desarrollo del pueblo colimense, de acuerdo al contexto y a los medios y fines que ordena la Constitución Política de dicha //Autonomía" y sus leyes subconstitucionales, son el objeto de este breve ensayo o semblanza. Siendo pertinente aclarar de entrada que más que un análisis minucioso de los órganos y sus competencias con que cuenta el poder ejecutivo para apoyar su administración, es Una enumeración ju-

rídica de los mismos, de la matriz juspositiva y de su transformación o proliferación al paso del tiempo. Las funciones de dichos órganos secretariales que conforman el "aparato gubernamental administrativo colimense", quedan preponderantemente enunciadas por el *concepto-función* con que se les denomina.

Tomamos el título de "aparato" como sinónimo de instrumento; y 10 escogimos así ya que al hablar de *administración pública colimense* en sentido amplio, puede denotar el aspecto dinámico material de la misma; es decir, vale recordar qué funciones administrativas también se despliegan por órganos legislativos y judiciales; además, que aceptar en forma omnímoda el *dictum administrativo* para todo ensayo. de que *la administración pública es el gobierno en acción*, alienta positivamente a brincar las fronteras del dogma de la teoría de la *división de poderes*, para caer aceptando como "gobierno en acción", a 10 que en los

hechos y acertadamente se vive en aquellas realidades donde priva una vida política madura con instituciones y partidos sólidos: la colaboración de poderes. Pongamos pues que el título no es *ad libitum*.

Cabe destacar (positivo para la formación del Estado nacional en el pretérito, negativo en el presente y altamente perjudicial en el futuro inmediato) que dado el centralismo político, administrativo, económico y cultural que ha permeado a la República Mexicana, las autonomías que integran los Estados Unidos Mexicanos han padecido de lo **que adjetivaría como una acinesia [urídico administrativa]** dado que las mudanzas (reformas, renovaciones, innovaciones, precisiones, etcétera, el aparato gubernamental administrativo centralizado, desconcentrado o descentralizado) jurídicas o estilos que afectan a la República de las autonomías, han sido impuestas o impulsadas la mayoría de las veces por la **dinámica reformista** proveniente de los poderes de la Unión. Lo anterior no quiere decir que sea negativo *per se*; preciso es acentar que la capital de la República Mexicana ha sido, es y seguirá siendo, el centro político, cultural, financiero e informativo más importante del país y quizás de Latinoamérica; si bien lo anterior se ha reflejado en **sinnúmero de ocasiones en una** mera imitación del aparato gubernamental federal, que trajo como consecuencia una adiposidad burocrática redundando en ineficacia, ineficiencias y distracción de recursos en contra del desarrollo de regiones enteras.

Por sus bondades, el aparato gubernamental administrativo federal (centralizado y descentralizado) se ha significado por ser la academia de práctica *polítio-administrativa* donde han abrevado (por lo antes expuesto) el gran

porcentaje de cuadros políticos dirigentes de los 31 autonomías federadas y jefes de Departamento del Distrito Federal. Lo anterior aunado al papel central y destacado que ha tenido la UNAM como semillero de los cuadros dirigentes del país.

Las transformaciones *en y de los aparatos administrativos gubernamentales* (de oficinas a departamentos, de departamentos a direcciones y de direcciones a subsecretarías y secretarías) si bien reflejan el centralismo político, también ha sido por la descentralización de la vida nacional, que está permitiendo **una mayor capacitación y adiestramiento** de los políticos locales, evitando temporales fugas de recursos humanos por necesidades intelectuales, culturales, económicas y políticas. Por ello nuestro **interés en enumerar, como al principio** lo citamos, la composición del aparato gubernamental administrativo colimense. Sumando el que la jerarquía secretarial abre la posibilidad, en igualdad de circunstancias, de alcanzar plataformas políticas como principio que alienta la carrera pública, ha intentado dinamizar la promoción y desarrollo de regiones y sectores de la economía; compaginando en algunas ocasiones y calcando el aparato gubernamental administrativo a nivel nacional: Dejando a un lado la relación y equilibrada dimensión de los aparatos gubernamentales administrativos locales con las realidades socioeconómicas y su transformación democrática.

La acinesia jurídico administrativa a la que nos referimos queda ejemplificada en el caso de la autonomía colimense (y quizás en la mayoría de las autonomías) en que desde 1857 a 1985, esta entidad sólo a conocido dos ordenamientos (a nivel Ley) que reglan el accionar de su aparato gubernamental

administrativo; más aún: podemos afirmar que la autonomía de Colima se había quedado a la zaga en cuanto a **evolución administrativa se refiere. Como ejemplo de nuestra aseveración** citaríamos que Aguascalientes, desde 1982, cuenta con su Ley Orgánica de la Administración Pública, donde **transforma la jerarquía de sus órganos administrativos a nivel secretarías; así mismo sucede con Morelos en 1983, Chiapas y Puebla en 1981, por citar algunos casos. Colima, con la Ley de Administración Pública de 1985, da un jalón para impulsar el desarrollo colimense en forma reglada, democrática, eficaz, eficiente y honesta; pero no por la mera transformación de direcciones a secretarías y su número; sino por precisar responsabilidades, apuntalar las tesis de la descentralización, desconcentración, sectorialización, función de globalización; y algunas precisiones entre sector centralizado y paraestatal.**

La anterior Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Colima (1968) **cumplió en demasía como sostén jurídico y programa administrativo e instrumento** para promover el desarrollo; y justo es reiterar que hace tiempo las **transformaciones políticas y económicas nacionales y locales** la habían rebasado; como resultado de ello, competencias, funciones y facultades se concentraban **con los problemas que ello implicaban en el Ejecutivo Estatal y en la Secretaría General de Gobierno: convirtiendo a ésta última en una vicegubernatura.**

El ordenamiento de 1985 que estructura la administración pública colimense sufrió **al igual que su similar a nivel federal) de la precariedad constitucional en cuanto a disposiciones en materia de administración centralizada y con mucha más razón en el ámbito de la paraestatalidad.**

El texto de 1985 abroga explícitamente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Colima de 1968 que, a iniciativa del exgobernador Silva García, había sido aprobada por el Honorable Congreso Local. Y también manda derogar cualquier disposición fuera del texto de 1985 que se oponga al mismo. Vale justipreciar que la Ley abrogada mostraba las primeras luces de la modernidad administrativa al dar vida legal a la figura de la descentralización, considerando la posibilidad de que organismos descentralizados llegaran a tener el carácter de autoridad.

La Ley de 1985 es consecuencia de nuestro devenir histórico legislativo; por 10 que en ella se fusionan en un acertado y congruente ejercicio codificador las antiguas disposiciones con las **reformas e innovaciones jurídicas vigentes. Sin embargo, presenta contradicciones** - a nuestro parecer- por 10 que haremos referencias a ellas, con el objeto de que sean tema de un análisis que nos **lleve a adquirir más conocimientos jurídicos, rectificando o ratificando nuestras apreciaciones al respecto.**

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Para el año de 1856, México se encontraba en una posición de grandes dificultades, las luchas internas y las **agresiones imperialistas hacían menos** que imposible la paz, medio sin el cual no podía organizarse la administración estatal para promover el desarrollo nacional y propiciar justicia, libertad y **democracia para los mexicanos.**

A 35 años de que la nación mexicana se había erigido en un país independiente, **la patria entera se encontraba ante** la disyuntiva de volver a organizar al

país conforme a las tradiciones conservadoras y centralistas, que había dejado la colonia representadas por el dictador **Santa Anna, o bien, intentar la creación de una nueva administración acorde** con las modernas teorías republicanas y democráticas apoyadas por los liberales. En este marco histórico surge la Constitución de 1857.

2. CARACTERISTICAS DE LA CONSTITUCION DE 1857

Tuvo preponderancia el Poder Legislativo (Congreso Unicameral) sobre el Ejecutivo; su construcción obedeció preponderantemente a un móvil netamente político para evitar la permanencia de Santa Anna en el poder; le da la categoría de Estado a Colima que, desde 1824 hasta 1857, tuvo el rango de territorio.

A menos de nueve meses de haberse promulgado la Constitución Federal de 1857, que elevaba a Colima a la categoría de Estado, José S. Núñez, gobernador provisional del estado, **promulgaba** la Constitución Local de 1857.

Colima tomó parte durante la Guerra de Reforma, desconoció el golpe de Estado de Comonfort:! y el presidente Juárez, convirtió a Colima en la capital de la República, en los primeros meses de 1858.²

A finales de 1864, Colima fue ocupada **durante la intervención francesa**, donde se estableció el gobierno adicto a Maximiliano de Austria, que le convierte en uno de los 50 departamentos que integraban al país.³

2.1. La Administración Pública y la Constitución Estatal de 1857

La Constitución de 1857 (Artículo 41), señalaba a Colima como un estado

libre para el arreglo de su administración local, con el fin de lograr "la felicidad pública". Además, en el artículo siguiente definía la esencia política del estado al adoptar "...para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular".

El Artículo 43 determinaba que el poder público era único y que jamás podría desempeñarse por una sola persona o corporación. **Y, a continuación** especificaba (Artículo 44) "se dividirá en tres departamentos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Más adelante (Artículo 46) señalaba que el Ejecutivo se depositaba en un ciudadano nombrado popularmente, denominado gobernador del estado.

La Constitución colimense de 1857 atribuía al Ejecutivo estatal la responsabilidad de la buena marcha de la administración pública, señalando (Artículo 68) que eran atribuciones del gobernador: "proveer con arreglo a la Constitución y las leyes secundarias a los empleos que sean de su *resorte*", concepto que puede considerarse de dos **maneras, según Martín Alonso, en su** enciclopedia del idioma: Primero, como **un medio material o inmaterial de que** una persona se vale para lograr un fin; y segundo, se le entiende como incumbencia.

Por su parte la Fracción VIII (Artículo 68) le otorgaba la atribución de formar reglamentos necesarios para el mejor gobierno en los ramos de la administración pública del estado, pasándolos al Congreso para su revisión.

Con base en la Constitución de 1857, el Ejecutivo colimense se auxiliaba de distintos órganos: secretario de gobierno, prefectos, subprefectos y tenientes:

el primero de ellos, el secretario de gobierno, era **“quien debía autorizar las órdenes del gobernador. Y sin dicho requisito no serán obedecidas”**: función **que viene a ser un antecedente del actual refrendo**.

De acuerdo al Artículo 85, se podía **malinterpretar que el secretario poseía** facultad de iniciativa, ya que se le encargaba "elaborar un Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría con la aprobación del Congreso". Sin embargo, de lo anterior y de acuerdo con lo estipulado por el Artículo 68, Fracción VIII, esta facultad se atribuía al gobernador de la entidad *stricto sensu*, y el Artículo 58 señalaba quiénes tenían el derecho de iniciativa citando a los diputados, al gobernador, al Tribunal de Justicia, a los prefectos y a los Ayuntamientos; en ningún momento le otorga dicha facultad al secretario de despacho.

En la Sección II Artículo 72, encontramos un Consejo de Gobierno que cabe resaltar como uno de los antecedentes de las modernas comisiones intersecretariales. Aunque dicho Consejo **tenía denotaciones parlamentarias**.

El Consejo de Gobierno era nombrado por el Congreso, se instituía sólo y en ocasión de concedérsele facultades extraordinarias al gobernador del estado, su actuación se normaba por el mismo Reglamento Interior del Congreso y sus atribuciones eran: auxiliar y supervisar al gobernador en el cumplimiento de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo por el Poder Legislativo. Los requisitos para ser miembro del Consejo eran los mismos que para ser diputado.

Respecto a los otros órganos auxiliares del Ejecutivo Estatal, estaban en

función de la división territorial que implícitamente señalaba la Constitución del 57, es decir: los prefectos eran titulares de los departamentos (división regional que establecía la Constitución) **“...con entera dependencia del gobernador del estado...”**.

Los prefectos eran el conducto de comunicación de las órdenes del gobierno (Artículo 90), pasándolas a los subprefectos y estos a los Ayuntamientos **o tenientes; es decir, había tantos prefectos y subprefectos como partidos** (Artículo 95) y tantos partidos como población existente; para formar un Ayuntamiento se requerían cuando menos **“cuatro mil almas”** (Artículo 96).

“En los pueblos que no hubiera Ayuntamiento se nombrará por el gobernador un teniente propietario y un suplente que cuide de la policía y orden interior y que al mismo tiempo será encargado de ejecutar las órdenes del prefecto, subprefecto y del Ayuntamiento”. Y más adelante la norma suprema colimense de 1857 facultaba al gobernador para nombrar a los tenientes.

El Título 60. con el rubro "de la Hacienda del Estado" ordenaba (Artículo 152) que para la custodia y la distribución de los caudales públicos **existiera una Tesorería al cargo de un tesorero general**.

El anterior funcionario señalado como ministro, era nombrado por el Congreso. Aunque el tesorero era nombrado por el Congreso y en la distribución de los caudales públicos se tenía que sujetar al presupuesto general aprobado por el Congreso **“si el gobernador le ordenase que se ministre alguna cantidad que no constare en él, el tesorero deberá hacerle sobre ello las observaciones que estime convenientes,**

más si el gobernador insistiere, deberá ministrarla quedando en este caso libre de responsabilidad" (Artículo 154).

Desconocemos la eficacia a nivel local de la Constitución colimense de 1857. La Federal por circunstancias de asonadas, invasiones, facultades extraordinarias y la dictadura de Díaz no se cumplió. O su vigencia en la realidad fue más que discontinua.

3. LA CONSTITUCION DE 1917 FEDERAL Y ESTATAL

La Constitución de 1857, predominantemente antipersonalista, obedeció a un movimiento político de la corriente partidista liberal que se expresa en el Plan de Ayuda.' La Carta de Ouerétaro fue producto de un movimiento social, de una revolución en el sentido amplio del término, que decantó a un moderno Estado de Derecho Social.

La Carta de Ouerétaro, en el contexto federal, amplió el campo de acción al Ejecutivo. le concedió la posibilidad de contar con órganos administrativos de carácter técnico. para auxiliar al Presidente de la República otorgándole responsabilidad administrativa con intervención directa en la economía.

Siendo gobernador del estado Felipe Valle, se promulgó la Constitución del Estado de Colima de 1917, que confirmaba los principios democráticos y republicanos contenidos en la de 1857; es decir, la forma federal, la soberanía popular, el origen democrático del poder público y representativo del gobierno.

En la Fracción XXI del Artículo 58 se ordena al gobernador visitar los pueblos del estado anualmente para vigilar el orden administrativo y más tarde

dar cuenta a los demás poderes de lo que correspondiese.

Las Fracciones XXIV y XII, conjuntamente establecen facultades administrativas de vigilancia sobre la Hacienda Pública, que con el tiempo se tornaron más complejas dado el crecimiento de la administración y las nuevas responsabilidades atribuidas al estado, lo cual emerge en nuestros días como una Contraloría.

En la Carta de 1917 como la de 1857, el llamado Poder Ejecutivo Local era apoyado directamente por el secretario del despacho, entre cuyas principales funciones estaba la del refrendo.' mediante el cual, el secretario debía firmar las órdenes, decretos y reglamentos que el gobernador expediera, y sin llevar su firma, no serian obdecedidas.

Se incorpora un oficial primero (antecedente del oficial mayor) como auxiliar del secretario de despacho.

Según el Artículo 62 de esta Constitución se le prohibía al secretario autorizar con sólo su firma cualquier acuerdo o comunicación oficial, además se le hacía responsable de todos aquellos actos que autorizara contra la Constitución y las leyes del estado sin disculparlo el haberlo acordado con el Ejecutivo.

En este contexto se extingue la figura del prefecto, que también fue llamado jefe político, de negros recuerdos para la democracia municipal.

Desaparece la antigua división política administrativa en Departamentos y partidos para dar vida a los municipios, desaparecen los, prefectos, subprefectos y tenientes; y para alcanzar

la categoría de municipio se conserva la condición de cuatro mil habitantes.

4. HEFORMAS AL APARATO GUBERNAMENTAL ADMINISTRATIVO COLIMENSE

Las constituciones de la Autonomía de Colima, las de otras autonomías y la Carta Federal, han sufrido transformaciones referidas al aparato gubernamental administrativo: presentamos en los cuadros (págs. 105 a 108) un breve ejemplo de dichos cambios y relaciones jerárquicas en cuanto a dependencia y facultad de nombramientos, tomando en consideración las Constituciones de 1857, de 1917 y las reformas a nivel estatal de esta última.

5. LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DE 1968

La promulgación de esta Ley obedeció a la necesidad de reglamentar las amplias tareas encomendadas al Poder Ejecutivo y obligó a imaginar e incorporar instituciones jurídicas como la desconcentración y descentralización, con el fin de hacer más eficiente y eficaz las responsabilidades, atribuciones e instrumentos de gobierno de la autonomía colimense.

Implícitamente considera la división entre administración centralizada y paraestatal; aunque no señala el puesto que establece (en una confusión doctrinal!) en su Artículo 6, que el Poder Ejecutivo del estado se ejercerá:

a) Por el gobernador del estado directamente, o las dependencias del Poder Ejecutivo.

b) (...)

e) Por los organismos descentralizados que existan o que en el futuro se establecieron en la medida en que se les confiere una delegación de facultades propias del Ejecutivo.

La norma denota que es amplísima la posibilidad de quienes pueden ejercer atribuciones del Ejecutivo; además, que el concepto de autoridad tan debatido por la doctrina se ve con amplias posibilidades de materializarse en cualquier organismo descentralizado.

La Ley Orgánica de 1968 detalla cuáles serán los órganos que auxilien en sus funciones al Ejecutivo Estatal, siendo estos: Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor de Gobierno, Procurador General de Justicia, Director de Economía y Planificación, Director de Urbanismo y Obras Públicas, Director de Educación Pública, Director de Tránsito y Director de Turismo.

Este ordenamiento establecía jerarquía política y administrativa del Secretario General de Gobierno y el Oficial Mayor sobre las demás dependencias gubernamentales.

Resalta en esta Ley la reaparición del Consejo de Gobierno (Artículo 21) que tuvo origen en la Constitución de 1857, desaparece en la Constitución de 1917, Y hace de nueva cuenta acto de presencia en la Ley Orgánica de 1968, aunque integrado de diferente manera con algunas funciones similares de orientación y apoyo que tenía el mismo en 1857. Sin la denotación parlamentaria o su integración en casos de excepción política.

Se establecía (Artículo 23) que los acuerdos que se tomaran durante las

reuniones del Consejo podían tener a juicio (jurisdicción retenida) del Ejecutivo Estatal el carácter de resoluciones ejecutivas, por lo cual el cumplimiento de las mismas era un acto obligatorio para la dependencia o dependencias que el gobernador señalara.

6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE COUIIIA DE 1985

Como atinadamente se señala en la exposición de motivos de la LOAPEC, la expedición de esta Ley se debió a que la autonomía colimense, sujeta a los principios de nuestro Estado de derecho, requiere garantizar la seguridad jurídica del actuar del poder público y formalizar, reglando, el curso de acción de sus titulares.

La LOAPEC de 1985 de conformidad con su exposición de motivos "...adecua y actualiza la estructura administrativa del gobierno estatal, reordena a fondo el aparato gubernamental, redefine competencias entre las dependencias del Ejecutivo, crea algunas otras, elimina duplicaciones, atribuye facultades y asigna competencias y responsabilidades en forma clara y precisa a las diversas dependencias y entidades que integran la estructura orgánica del estado".

7. FUNDAMENTO Y ANALISIS CONSTITUCIONAL

El fundamento constitucional de esta Ley, se encuentra en el Artículo 33, Fracción II de la Constitución Política del estado, que faculta al Congreso Constitucional de Colima a legislar sobre todos los ramos de la administración o gobiernos interiores de competencia del

estado. de acuerdo a la Constitución Política Federal, contemplando en sus atribuciones la creación, adición y reforma de un ordenamiento como el citado.

8. ANALISIS DE LA LOAPEC DE 1985

La LOAPEC se divide en tres capítulos con **34 artículos, más siete artículos** transitorios. El Capítulo I' que contiene del Artículo 1º al 18, acoge las disposiciones generales; el Capítulo 2' que comprende del Artículo 19 al 26, trata de la competencia de las dependencias centralizadas; el Capítulo 3º integrado por los Artículos 27 hasta el 34, se denomina de la administración pública paraestatal.

Como lo expusimos en nuestra introducción, se transforman la mayoría de las dependencias gubernamentales al adquirir rango de secretarías y precisarles nuevas competencias y atribuciones. **Resaltaremos algunas características e innovaciones que aporta este ordenamiento** y posteriormente pondremos a consideración de los causales lectores de este **ensayo. dos reflexiones de técnica jurídica** que nos provoca la LOAPEC. Una acusadamente comete el mismo error de invasión de poderes que anteriormente provocaban los ordenamientos federales, producto de nuestro sistema presidencialista.

Los Artículos 1º, 2', 3' Y 4º de la Ley Orgánica establecen y aclaran que la nueva administración pública colimense está formada por la administración centralizada y paraestatal, lo que no hacia la Ley anterior, y que la administración pública centralizada se integra por la gubematura del estado, las secretarías, la Procuraduría General de

Justicia y la Oficialía Mayor; en tanto, la Paraestatal, comprende los organismos descentralizados, las empresas de **participación estatal, los organismos de fomento y fideicomisos.**

El Artículo 4º establece una innovación eficaz, al incorporar que el Ejecutivo Estatal contará con las unidades de coordinación y apoyo técnico que el propio gobernador considere necesarias para el óptimo funcionamiento de la administración pública. Aquí, aunque no hay medición específica por parte del legislador, se comprendería a la Secretaría Particular, Privada, Coordinación de Asesores, el COPLADE y la Dirección de Comunicación Social!

El Artículo 6º ordena que entre los secretarios no habrá ninguna diferencia jerárquica, teniendo igual rango; situación que permite coherencia y eficacia política y administrativa, mejorando la comunicación y coordinación entre las dependencias centralizadas; con ello formalmente se suprime la vicesecretaría que representaba la Secretaría General de Gobierno, quedando **dicho órgano como un respetuoso coordinador entre pares.** Cabe mencionar la ausencia en este artículo de la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de Justicia; el origen de este artículo lo encontramos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Artículo 21, y en el Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La coordinación sectorial y la coordinación global es otro de los atributos del presente ordenamiento; aunque el **sector paraestatal colimense es mínimo;** la incorporación de estas figuras administrativas es **previsora para que las secretarías respectivas asuman gradualmente** (conforme a las circunstancias y desarrollo del sector paraestatal) la pla-

neación, **coordinación, evaluación** y operación de las entidades propias de este sector, para que no suceda lo que a **nivel federal, cuyo sistema paraestatal creció desproporcionada y anárquicamente** y encubrió ineficiencias y grandes corruptelas, por la falta de control y **sistematización en su actuar.**

La figura administrativa de la coordinación otorga la tutela de las entidades paraestatales a las secretarías. Los **entes paraestatales son instrumentos de ejecución de acuerdo a los lineamientos** y planes que expide el jefe del Ejecutivo directamente o por medio de las dependencias centralizadas.

Consideramos que en esta Ley específicamente deben de establecerse las relaciones entre las dependencias de coordinación global y sectorial y el sector **paraestatal, así como la enumeración de las entidades, relacionándolas con la dependencia, afín ya que la LOAPEC lo omite actualmente.**

El Artículo 12 señala la figura del refrendo al prescribir que "...cada dependencia centralizada formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos y decretos del titular del Ejecutivo. A fin de que tengan validez las leyes, reglamentos y decretos, deberán ser firmados por el gobernador, por el secretario general de gobierno y por el titular de la dependencia a que corresponda su **aplicación; cuando estas disposiciones se refieran a asuntos de la competencia** de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas".

Algunos estudiosos apuntan que la institución del refrendo se explica como un intento de limitar la voluntad del Jefe del Ejecutivo, en tanto que otros

sostienen, 'como señala Ruiz Massieu, que el refrendo busca la responsabilidad de los secretarios en la ejecución de la normatividad.' Esta facultad no puede ser delegada pues es un acto personalísimo: sobre este artículo volveremos posteriormente.

El Artículo 14 prevé la desconcentración administrativa; figura que implica la dependencia jerárquica total a los **órganos centralizados con** desconcentración de autonomía técnica; guardándose las decisiones principales la Secretaría que desconcentró **dichas funciones**.

Los **convenios de coordinación** fueron plasmados (Artículo 15) en la Ley de 1985, Y con base en ellos queda a discreción federalista de las autoridades de la Autonomía colimense la posibilidad de **unirse a los planes que se establezcan a nivel nacional**.

El Artículo 16 señala la posibilidad de **constituir comisiones** intersecretariales para el despacho de asuntos en que **debe intervenir más de una Secretaría** o entidad. Cabe hacer mención que este artículo retoma parcialmente el Artículo 21 de la LOAPF. Digo parcialmente, porque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la **transitoriedad, permanencia y titularidad de dichas comisiones, además de hacer referencia a las "entidades de la administración pública paraestatal", y en el ordenamiento colimense, el concepto de "entidad" no es definido en el Artículo 1°.**

También es conveniente destacar que el Artículo 1° de la LOAPEC borda jurídicamente en forma imprecisa cuando señala que distribuye las funciones "...que componen (...) la administración pública paraestatal", pero no

hace mención a ninguna de dichas funciones.

En cuanto a las comisiones intersecretariales, a nuestra manera de ver pudo haberse conservado ese rasgo histórico del Consejo de Gobierno que instituyó la Consittución de 1857, borró la Carta de 1917, reapareció en la LOPEEC y desaparece con la LOAPEC. Opinamos lo anterior puesto que básicamente **las funciones y características** que tenía el Consejo de Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal de 1968 son las mismas que **tienen o puedan tener las comisiones intersecretariales de la Ley de 1985.**

Buscamos en el articulado y específicamente en el capítulo dos, que trata sobre la competencia de las dependencias centralizadas, para ver cuáles asumen la responsabilidad de elaborar el plan estatal de desarrollo y no la encontramos. **Lo anterior no quiere decir que forzosamente dicha responsabilidad la tendrá un órgano de la administración pública centralizada, pero sí es conveniente (como consideramos debe estar en algún decreto) incorporar tal función dentro del cuerpo normativo constitucional y de la LOAPEC, especificando quiénes, qué órgano o qué órganos se avocarán a cumplir dicha disposición.**

Las dos reflexiones político-jurídicas que haremos están relacionadas con la igualdad jerárquica que otorga a las dependencias el Artículo 6° de la LOAPEC y el refrendo del Ejecutivo y de los secretarios para la validez de las leyes, reglamentos y decretos que apruebe el poder Legislativo de acuerdo a sus facultades constitucionales y la doctrina de la división de poderes.

En la Norma Suprema Estatal. Artículos 24, 51 Y 58, se da vida jurídica

al Secretario de Programación y Finanzas del Estado, al Procurador General de Justicia, al Secretario General de Gobierno; **no haciendo mención de ninguna otra Secretaría; además, el Artículo 139 establece que el Secretario General de Gobierno, el Procurador General de Justicia, el Subprocurador y el Secretario de Programación y Finanzas del estado gozarán de fuero. Agregaríamos para ejemplificar lo expuesto, que el Artículo 111 de la Constitución Federal establece sin distinción alguna fuero para todos los secretarios de despacho.**

Cabe abonar a lo anterior que el Artículo 6º de la LOAPEC da igual rango a cinco secretarías y excluye a la Oficialía Mayor y a la Procuraduría General de Justicia.

La pregunta que hago es la siguiente: ¿el que la Constitución colimense dé vida constitucional a ciertas dependencias y **da fuero a contados funcionarios**, rompe con el espíritu de igualdad jerárquica y **de inexistencia de preeminencia** alguna, que busca el Artículo 6º de la LOAPEC entre los funcionarios mencionados?

También agregaríamos que el Artículo 20 en contraposición del espíritu del Artículo 6º convierte a la Secretaría General de Gobierno en una coordinadora global de las coordinadoras globales *puesto que le corresponde: "Coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes del estado, con los Poderes de la Unión, "con las entidades centralizadas y descentralizadas locales, con las de las otras entidades federativas y con las de las autoridades municipales."*

Respecto al refrendo aseveramos que **se da una invasión de poderes, se supe dita el Legislativo al Ejecutivo y a los auxiliares de este último, y por lo**

tanto se contrapone la LOAPEC a la Constitución Estatal y Federal al establecer que "a fin de que tengan validez las leyes, reglamentos y decretos, **deberán ser firmados por el gobernador y por el titular de la dependencia a que corresponda su aplicación,**

No quisiera concluir este esquemático análisis sin acotar lo siguiente: a mi parecer el precepto 29 carga con el mismo error que el ordenamiento federal, al prescribir el Artículo 29 que "son empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, aquellas en las que el Estado aporte directamente o a través de alguna de sus dependencias o entidades, parte del capital social."

Aquí sentimos que la confusión reside en la separación que se hace de Estado y dependencias. Ninguna dependencia (sentimos) tiene personalidad jurídica propia por lo que en realidad es el Ejecutivo estatal el único, en este caso, que directamente puede contribuir en parte o con la totalidad del capital social de una empresa paraestatal.

9. REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE COLIMA DE 1985

Las primeras reformas que se dan a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima se conocen por el Decreto Número 36, publicado en el Periódico Oficial del gobierno constitucional de dicha Autonomía y se refieren a los Artículos 6º y 19 de la LOAPEC, creando una nueva dependencia que es la Secretaría de Salud y Bienestar Social. El mismo Periódico Oficial del sábado 2 de agosto de 1986

contiene una trascendente rectificación por lo que al refrendo toca, siendo la tercera reforma a la LOAPEC en su Artículo 61.

La exposición de motivos referente a la reforma del Artículo 61 señala que con dicha modificación "...se establece con precisión la facultad constitucional de refrendo que poseen los secretarios del ramo respecto de los actos del gobierno, con relación a la de los actos de promulgación de leyes y decretos del Legislativo". El artículo modificado literalmente queda de la siguiente manera: "ARTICULO 61. Todas las órdenes, acuerdos, decretos y reglamentos del gobernador, deberán firmarse por el secretario general de gobierno y por el secretario del ramo a que el asunto **corresponda. Sin este requisito no serán** obedecidas. Para la promulgación de leyes y decretos del Congreso, se requerirá únicamente la firma del secretario general de gobierno". Cabe resaltar que en esta trascendente reforma constitucional sobre el refrendo tuvo importante participación el INAP y el IAPC, puesto que a promoción de este Instituto y su filial colimense se llevó a cabo, el 13 y 14 de junio de 1986 en Colima, un seminario sobre *la Nueva Administración Pública Colimense*, en el que participaron: Pedro Zorrilla Martínez, José Chanes Nieto, Raúl Olmedo, Ignacio Pichardo Pagaza, entre otros miembros del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

La cuarta reforma a la LOAPEC se da mediante el Decreto número 143, publicado en el Periódico Oficial del sábado 27 de febrero de 1988. La modificación aludida toca los Artículos 6', 19 Y 23 adicionando un Artículo 23 Bis. Por medio de esta reforma y la adición del Artículo señalado, desaparece la Secretaría de Desarrollo repartiéndose

sus funciones y denominación entre dos nuevas secretarías, que son la de Desarrollo Urbano y Vivienda y la de Desarrollo Económico. El nuevo Artículo 23 Bis adicionado se refiere a los asuntos que corresponderán a la nueva **Secretaría de Desarrollo Económico.**

10. ADDENDA

Con lo anterior concluimos este sumarisimo ensayo, pero hay cuestiones legislativas que nos llaman la atención y que consideramos de interés para la doctrina mexicana de la división de poderes: me refiero a dos artículos constitucionales publicados y reformados por Decreto número 5 del 16-XI-85 y 2-VIII-86 en el *Diario Oficial*. Por orden cronológico, el primero se vincula al Artículo 33 Fracción IV que dice: "ARTICULO 33. Son facultades del Congreso:

"Fracción IV. Aprobar o reprobar las cuentas de los caudales públicos, que deberá presentar la Secretaría de Programación y Finanzas dentro de los 30 días siguientes a la apertura del periodo de Sesiones ordinarias de cada año.

"En caso de que fueran *reprobadas dichas cuentas, consignar al Ministerio Público a los presuntos delinquentes para la averiguación correspondiente y aplicación del castigo a los responsables.*

Hasta donde nuestras luces jurídicas alcanzan, desconocíamos que sea facultad de los congresos consignar. Siendo atribución y monopolio la consignación del Ministerio Público. Seguramente el Legislador quiso decir "incitar al Ministerio Público o concitar al Ministerio..."

La segunda cuestión trata de lo que quizás sea una dilatación de facultades de un poder, puesto que el artículo constitucional establece que: "las iniciativas de Ley o el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso". (Mayoría absoluta). "Cuando fueren *objetadas* (veto) por representantes del Ejecutivo, **Supremo Tribunal de Justicia o ayuntamientos**, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia" (Artículo 47 C).

El Reglamento Interior del Congreso del estado (1982) en su Artículo 110 ordena "Cuando el gobernador, de conformidad con el Artículo 40 de la Constitución devuelva *con observaciones* (veto) una disposición del Congreso..." y el Artículo 111 de este mismo Reglamento **manda que "serán necesarios los dos tercios de votos para desechar las observaciones del Ejecutivo ..."**. Resumiendo: el Reglamento citado no contempla observaciones del Supremo Tribunal de Justicia.

Reiteramos: consideramos que la facultad de veto dada al Supremo Tribunal de Justicia rebasa la mera participación de otro Poder en el proceso de elaboración de normas, al participar de forma y fondo con el veto en la facultad de aprobación de leyes y decretos; **por 10 que se presta a una confusión de poderes en perjuicio del ya por sí aporreado Poder Legislativo**. Cabe abundar que la facultad de iniciar leyes por el Poder Judicial (Artículo 74) denota colaboración en la elaboración de **las mismas; pero el veto, aunado a la facultad de iniciativa, cuando menos en el marco de la doctrina mexicana** (quizás desde la óptica de teoría pura el Derecho no sea así) es una dilatación de facultades que llega a la invasión.

Quede pues finalmente de manifiesto nuestro interés por publicitar el sustento jurídico del apartado gubernamental administrativo colimense, con el objetivo de que al dar a conocer este ensayo provoque reflexiones sobre el mismo tema, que sirvan para perfeccionar los instrumentos republicanos y **democráticos que la Autonomía colimense** se ha dado para promover el bienestar de su pueblo y a la par, formar y conformar los recursos humanos con **mayor imaginación e iniciativa adecuados** a la realidad colimense, para transformar esta realidad en forma continua como hasta hoy se ha venido llevando a cabo.

NOTAS

¹ "En las elecciones de 1857 resultó electo Presidente constitucional el mismo general Comonfort, quien después de jurar de nuevo la fiel observancia del Código Federal ante el Congreso, entró a desempeñar la presidencia el 1 de diciembre del mismo año.

"Pero lo hemos dicho ya: este funcionario no aceptaba de corazón la nueva ley, y ahora agregamos que tampoco era leal preso tanta un juramento que a los diez días se proponía violar, el 11 de ese mismo mes de diciembre, engañando aún a algunos miembros de su Gabinete, como a Benito Juárez, a quien había llamado para encargarlo del Ministerio de Gobernación y a quien autorizó para asegurar el Congreso, que desconfiaba ya de su lealtad al nuevo sistema, dio un golpe de Estado disolviendo la Cámara, suspendiendo la Constitución, asumiendo un poder discrecional y aprisionando a varios miembros del partido avanzado, entre ellos al mismo Benito Juárez".

Altamirano, Ignacio M., *Historia y Política de México*, 1ª Ed. PRI, México, 1985, p. 62.

² "Juárez, después de una peregrinación a los estados del interior en la que corrió graves peligros, hasta el de ser asesinado en un motín que estalló en Guadalajara, de que 10 salvó la elocuencia de Guillermo Prieto y el valor de Cruz Aedo y Malina, dos jóvenes jaliscienses que acudieron con el pueblo en su favor, se dirigió al puerto de

Manzanillo, se embarcó para Panamá y de allí se dirigió a Veracruz, en donde el gobernador Gutiérrez Zamora lo acogió solícito y le dio apoyo, hasta el punto de que el Presidente constitucional hizo de aquella plaza la residencia del gobierno liberal".

³ "A principios de noviembre de 1964, Colima fue ocupada por los generales Márquez y Doway, quedando establecido el gobierno espurio adicto a Maximiliano de Austria. Luego, en virtud de la Ley de División territorial expedida el 3 de marzo de 1865, misma que dividió al imperio en 50 departamentos, el Departamento de Colima quedó integrado por los cinco distritos siguientes: Colima, Zapotlán, Sayula, San Gabriel, y Manzanillo".

Hernández Corona, Genaro, *Directorio del Estado de Colima y Zonas Limítrofes de*

Jalisco y Michoacán, 2a. Ed., Juan Osgueta Velázquez, 1964, p. 14.

⁴ Ortiz Salinas, Antonio, *Régimen Político y Toma de Decisiones*, Ed. Equipo Editor, S. C., México, pp. 27-30.

⁵ *Reirendo*: nos encontramos con que el acto del Presidente no es acto orgánico completo, sino uno parcial que necesita unirse con el acto del secretario de despacho correspondiente, para que la orden, decreto o Reglamento del gobernante sean obligatorios.

Schmill Ordóñez, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, 2a. Ed., Textos Universitarios, 1977, pp. 292.

⁶ Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios sobre la Nueva Administración Pública Mexicana*, Ed. LIMUSA, México, 1981, pp. 51-54.

CONSTITUCION DE 1857

ORGANO	ARTICULO	FACULTAD DE NOMBRAMIENTO
Secretario de Despacho del Gobierno	_____	Poder Ejecutivo
Prefectos y Subprefectos	_____	" "
Tenientes	_____	"
Consejo de Gobierno	_____	Poder Legislativo
Tesorero General	_____	

CONSTITUCION DE 1917

ÓRGANO	ARTÍCULO	FACULTAD DE NOMBRAMIENTO	AÑO DE REFORMA
Secretario de Despacho	58 Fc. IV	———— Poder Ejecutivo	————
Oficial Primero	— — 64	———— Poder Ejecutivo	————
Procurador General de Justicia y Ministerio Público.	58 Fc. IV	———— Poder Ejecutivo	————
Director General de Rentas (Edo.)	———— 33 Fc. XX	———— Poder Legislativo	————
Receptor de Rentas. (Cabecera municipal)	———— 112	———— Poder Legislativo	————

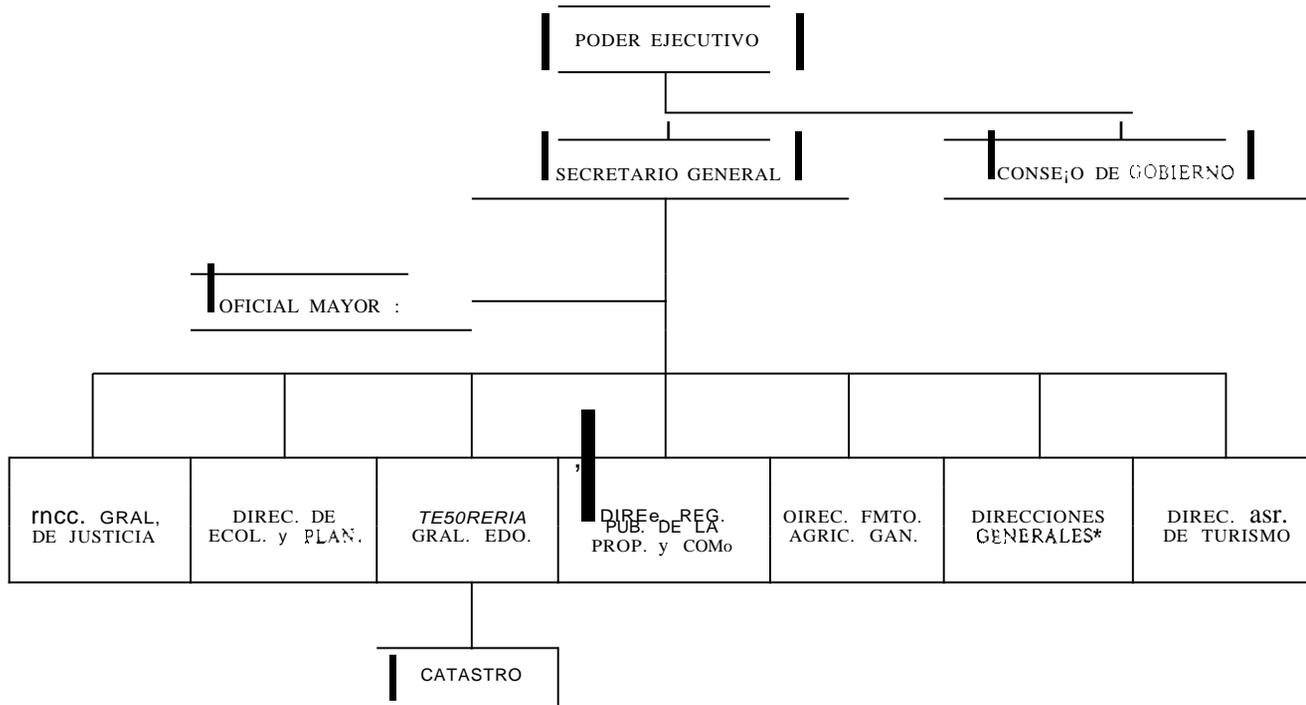
1980

ÓRGANO	ARTÍCULO	QUIEN LO NOMBRA	AÑO DE REFORMA
Secretario de Despacho	58 Fe. IV C — — —	Poder Ejecutivo	1924, 1953.
Director General de Hda. y Administración.	58 Fe. V C — — —	Poder Ejecutivo — — — —	1932, 1952, 1954.
Tesorero Gral. del Edo.	— — — 58 Fe. V C — — —	Poder Ejecutivo — — — —	1932
Procurador Gral. de Justicia y Agente del Ministerio Público	58 Fe. V C — — —	Poder Ejecutivo	1936, 1966.
Jefe de Fuerzas de Policía y Seguridad del Estado.	58 Fe. V C ———	Poder Ejecutivo ———	1932, 1952, 1954.
Receptor de Rentas, Cabecera Municipal.	——— 112 C ———	Tesorero ———	1932

1986

ORGANO	ARTICULO	QUIEN LO NOMBRA	AÑO DE REFORMA
Secretario de Despacho	— — 58 Fe. IV C - -	Gobernador	1953
Secretario de Programación y Finanzas del Estado.	- - 58 Fe. IV C - -	Gobernador	1985
Procurador General de Justicia y Agente del Ministerio Público.	— — 58 Fe. V C — —	Gobernador	1985
Jefe de Fuerzas de Policía y Seguridad del Estado.	— — 58 Fe. V C — —	Gobernador	1985
Receptor de Rentas, Cabecera Municipal.	— 112 C	Secretario de Programación y Finanzas del Estado.	1985

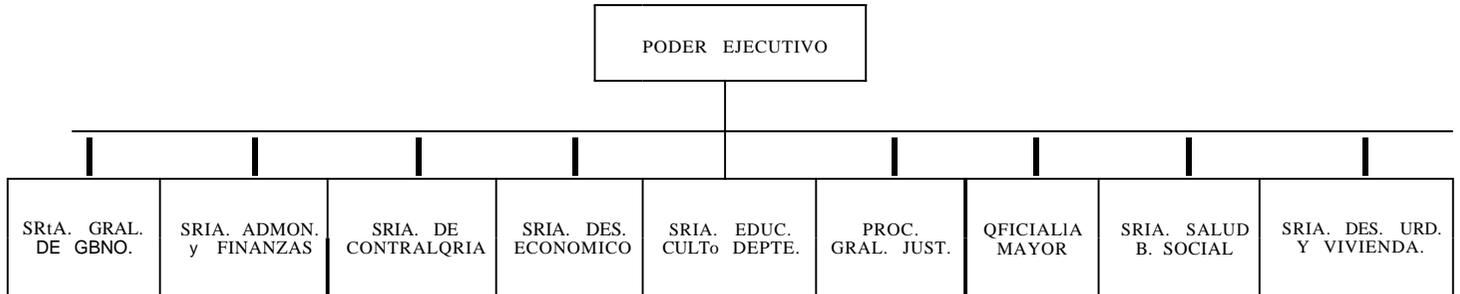
LOPEEC 1968



Dirección General de Planificación, Urbanismo y Obras Públicas.
 Dirección General de Educación Pública.
 Dirección General de Tránsito.

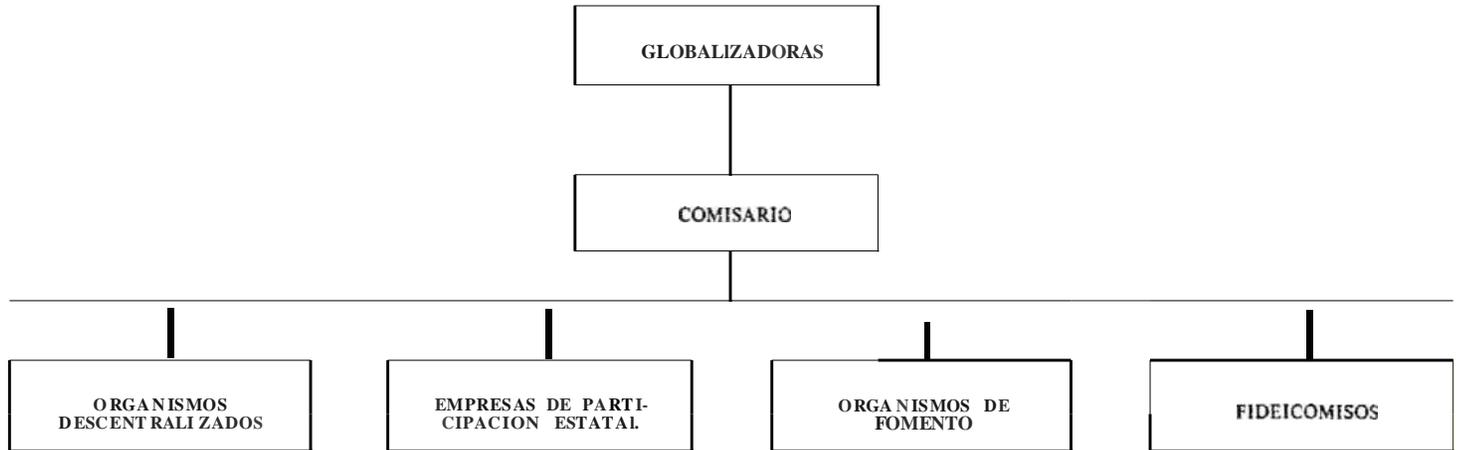
LOAPEC 1985

ADMINISTRACION CENTRALIZADA



LOAPEC 1985

ADMINISTRACION PARAE8TATAL



CONTROL DE GESTION EN EL AMBITO PUBLICO

José Mejía Lira

INTRODUCCION

La administración pública requiere hoy en día mayores y mejores respuestas. La dinámica social y política que vive nuestro país ha planteado varias y diversas respuestas por parte del gobierno hacia la sociedad civil, donde se exige que un nuevo modelo de desarrollo incluya las nuevas necesidades y **demandas, cuyos requerimientos exigen una administración pública moderna y eficiente, donde imperen modelos de gestión, no sólo burocráticos, que incluyan sistemas administrativos acordes al dinamismo y complejidad actuales.**

En este sentido se requiere asumir la necesidad del cambio en una doble connotación, tanto en lo que se refiere al modelo de desarrollo que se propone **adoptar, como en los perfiles que, en consonancia con 10 anterior, deberá contener la gestión pública y sus servidores.** Además, se hace evidente **una suerte de reactualización del criterio de**

eficiencia, como uno de los orientadores de la gestión pública, sobre todo si reconocemos que las necesidades y carencias de nuestra sociedad han aumentado de manera considerable, planteándonos el uso adecuado de recursos técnicamente escasos en una perspectiva global.

Así, los objetivos que se plantea el Estado mexicano son cada vez más amplios y complejos y, por ende, lo son las **actividades y estructuras que se requieren para su cumplimiento.** En este contexto, el desafío para la administración pública es gigantesco, sobre todo si **reconocemos sus carencias y deficiencias actuales e históricamente prevalecientes.**

En este marco es donde aparece la necesidad de contar ya no sólo con un **sistema de planeación participativa, sino también con un seguimiento de las actividades que sea capaz de reflejar las fallas técnicas y humanas que imposibilitaran, en su caso, el cumplimiento de los objetivos y donde el servidor público**

asume su responsabilidad y establece **mecanismos que considera propios a la problemática que la realidad le impone.**

La búsqueda de mayores y mejores **sistemas de coordinación y control, dentro de los que se cuenta la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la necesidad de la participación de los distintos sectores y miembros de la sociedad en el diseño de los planes y de políticas públicas, la política de simplificación administrativa, cuyo objeto es alcanzar una mayor racionalidad en los trámites burocráticos acercando los servicios a la ciudadanía y buscando una descentralización de la función administrativa gubernamental, dándole al municipio la responsabilidad que la Constitución establece, implican todos ellos un cambio de actitud y una filosofía diferente en cuanto a la administración pública se refiere.**

Este cambio conlleva el reconocimiento por los servidores públicos de un accionar eficiente y serio, donde los principales actores implicados en los procesos político-administrativos se preocupen por la obtención de los objetivos de sus instituciones, buscando superar obstáculos y los diferentes problemas inherentes a sus actividades. Es aquí donde aparece el "Control de Gestión", como una alternativa para orientar y mejorar la administración de los organismos y entidades públicas.

Nos preocupa señalar aquí la importancia de esta función, pero entendida **en su perspectiva actual: como sistema de autocontrol, y no en su connotación de vigilancia. Reconocemos que hasta hoy no son, en su mayoría, muy fructíferas las experiencias de los Sistemas de Control de Gestión (SCG) implantados en la administración pública mexicana, pero creemos que ha sido por**

mal entendimiento en algunos casos y en otros por persistir una mentalidad no acorde al SCG.

Partiremos de establecer una conceptualización del SCG, para enseguida **proponer un sistema que consideramos apropiado al sector público mexicano, y finalmente señalaremos algunas condiciones que consideramos existen para el caso de nuestro país en general. No se pretende decir que el sistema aquí expuesto sea el único viable, más bien buscamos ofrecer unas cuantas líneas propositivas para avanzar en el diseño de mejores mecanismos de gestión, en este caso particularizando en la función de control.**

I. EL CONTROL DE GESTIÓN, COMO ELEMENTO DESCENTRALIZADOR

Para poder aprender y ubicar 10 que pudiéramos llamar la filosofía descentralizadora del control es necesario precisamente **que empecemos intentando hacer una definición apropiada a dicha filosofía, aunque como ocurre generalmente en las disciplinas o ciencias llamadas sociales, encontrar una sola definición respecto de un concepto o categoría es una dificultad que hemos de reconocer. Nos aventuramos a señalar que por control entenderemos todos aquellos procesos o mecanismos que buscan asegurar una respuesta o un resultado, ya sea de individuos, organismos o variables, ajustados a ciertos patrones, metas o expectativas previamente definidas.**

De 10 anterior se desprende que en el plano organizacional, el control persigue la finalidad de obtener, tanto de los individuos como de las variables involucradas, conductas, metas o resultados que previamente fueron definidos

y que, desde nuestra perspectiva, parecen ser necesarios para alcanzar determinados objetivos. Por ahora no interesaría hacer mención al diseño de estos objetivos. sin embargo, debemos de reconocer que el manejo y diseño de los mismos es un elemento importante para el análisis organizacional y de consideración en ciertas teorías motivacionales.

Por consiguiente, el control es una de las funciones fundamentales de la gestión, en la medida en que no basta solamente con la aceptación al trabajo cooperativo orientado a la consecución de determinados fines, sino que es imprescindible asegurar, respecto de los individuos, que ese trabajo cooperativo se ajuste a determinados patrones que lo hagan realmente funcional a la materialización de los objetivos propuestos. Del mismo modo, en cuanto a las variables materiales, se persigue que éstas tengan un comportamiento ajustado a las necesidades, cuando esté en nuestras manos influir para que ello ocurra.

De este modo, podemos concluir que **la esencia del control es conseguir una cierta conducta o comportamiento de personas y medios materiales y circunstancias, ajustados a nuestros fines. Así, hablamos de control cuando exigimos a los empleados que chequen con una tarjeta la hora de entrada y salida del trabajo, buscando que cumplan con un horario establecido; al igual que cuando se señala la necesidad de mantener el circulante monetario dentro de ciertos límites para evitar presiones inflacionarias.**

En la historia referente al control podemos encontrar el predominio, sobretudo en las primeras fases del desarrollo administrativo, del control sobre el comportamiento individual, avanzando posteriormente en la aplicación de

controles sobre los medios materiales, específicamente a partir del desarrollo y formalización de la cibernética.

Concentrarse en los aspectos del individuo parecía perfectamente lógico para el estado de desarrollo en que se encontraba la humanidad, donde las primeras teorías **10 consideraron como elemento susceptible de ser manipulado, en el sentido de poder conseguir una cierta conducta de él. Es así, que por mucho tiempo, control y obediencia fueron términos estrechamente asociados.** El control se aplicaría para que los hombres sean obedientes a las órdenes e **instrucciones recibidas, encarando esta postura las relaciones de autoridad y poder formalizado. Por esta razón, el principio de premios y castigos, restringidos en un inicio al aspecto monetario,** fue la fórmula predominante en la administración.

Posteriormente, con el descubrimiento de que los individuos no se movían sólo por incentivos materiales, se pensó en atender también a sus inquietudes emocionales o de grupo para el diseño del sistema de recompensas. Estas vertientes dieron por resultado, de una u otra manera, aquellas corrientes que pensaban en el control como un proceso donde se establecían relaciones de comportamiento estructurado que darían por resultado los objetivos buscados.

La cibernética producirá una suerte de revolución en relación con el control al afirmar que todos los sistemas, orgánicos o inorgánicos, tienen un sistema de control interno que les permite detectar aquellos elementos internos y externos, que por alguna razón están funcionando de manera distinta a lo requerido o programado. Con esto, se empezaba a desarrollar una tendencia que percibía que el control no sólo tenía un aspecto punitivo de sanción al fun-

cionamiento erróneo, sino que también era un elemento crucial para corregir oportunamente las deficiencias producidas por el funcionamiento o por las relaciones contextuales cambiantes.

Adicionalmente, esto permitió pensar en la necesidad de observar y buscar influir en las variables contextuales que **que tenían una interacción importante** para el comportamiento del sistema. Es importante señalar aquí el cambio de una connotación del control orientada a consideraciones punitivas y de supervisión, a una visión de autoregulación del sistema.

Concomitante al desarrollo de estas ideas, surge la concepción e incluso el **convencimiento de algunos teóricos** de que el control jerárquico no puede ser funciona! a la complejidad y desarrollo **de las actuales organizaciones, señalando** que la conducta necesaria del personal no se logra con el ejercicio de la autoridad, sobre todo si se observa el **crecimiento de los agentes encargados de controlar, necesarios para satisfacer** dicha función. Por consiguiente, se señala la necesidad de lograr otros mecanismos de participación y aceptación **de ciertos roles en las organizaciones,** los cuales pasan por el manejo de una identidad colectiva, la participación en el diseño de objetivos, etcétera.

Todos estos cambios llevaron a trastocal' los mecanismos de control, aceptándose que es necesario considerar esta función en su conceptualización de regulación para el sistema, subrayándose el sentido predictivo que hay que añadirle, tanto en su consideración material como en la de los individuos, lo que lleva más a la reflexión sobre la vulnerabilidad de los programas y acciones que a la preocupación de la persistencia o no de un tipo de conducta. Este tipo de control debe ser

capaz de introducir los cambios que el contexto y la dinámica propia de la **organización requieren, por lo que un** exclusivo control por reglas y procedimientos se revelaría ineficiente ante el dinamismo que se vive hoy en día.

Por otra parte, una gran exigencia **que se plantea a cualquier mecanismo** de control es que sea realmente efectivo y genere la eficiencia. Un control **por supervisión pareciera favorecer más** lo contrario. Sólo en la medida en que cada uno de los involucrados en una **tarea, en los distintos niveles que se** contemple (operación, decisión, planeación, etcétera), sientan que el control es útil no para una mayor vigilancia o evaluación, sino fundamentalmente para la consecución de objetivos de la **unidad o instancia en la que se encuentran** circunscritos, podremos hablar de un verdadero control. Esta sería la primera exigencia para el control de gestión: la repartición de la tarea del control entre los diferentes individuos que se encargan de la toma de **decisiones.**

Existe una segunda precondition referida a la clara división de un objetivo en sub-objetivos, donde existirán los llamados centros de responsabilidad, que **presumen una identificación de cada** uno de los responsables con los objetivos de la unidad correspondiente. El SCG significa un avance al buscar la delimitación exacta de las funciones y tareas que cada centro debe desarrollar para llegar a los objetivos finales, **significando un mecanismo descentralizador.**

Hasta aquí ya tendríamos varios **elementos a considerar para** conceptualizar la nueva orientación del control. El **llamado control de gestión tiene** como naturaleza el ser un autoregulador de las actividades, siendo simplemente un sistema de información que a través de

ciertos parámetros, generalmente especificados en indicadores, permitirá corregir o aprovechar las desviaciones de la gestión surgidas de las decisiones de cada centro de responsabilidad.

11. EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

El control es el sistema de información que nos va a permitir ver si los objetivos se han alcanzado (control de eficacia) y si el uso de recursos no ha sido excesivo con respecto a los resultados obtenidos (control de eficiencia).

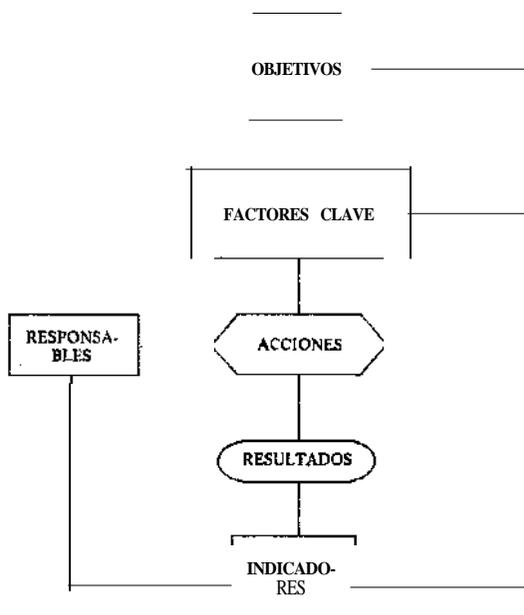
Dentro de esta óptica los objetivos podrían considerarse externos al control. El seguimiento se dará a través de ciertas indicaciones que medirán el grado de obtención de una situación deseada. Para fines prácticos podríamos distinguir el control estratégico como aquel que evaluará la realización de los

objetivos fundamentales y control operacional el que se interesa en el cumplimiento de las operaciones necesarias para alcanzar los objetivos fundamentales.

El sistema de control de gestión comprende los siguientes elementos (ver esquema).

1. Los objetivos de la organización o unidad susceptible a ser controlados.
2. Los medios y las acciones fundamentales para la obtención de objetivos (factores clave o áreas críticas).
3. La definición de responsabilidades.
4. La definición de resultados a seguir y/o evaluar.
5. Los instrumentos de medida y control, y
6. El surgimiento de acciones correctivas para reorientar la situación.

ESQUEMA DE CONTROL DE GESTION

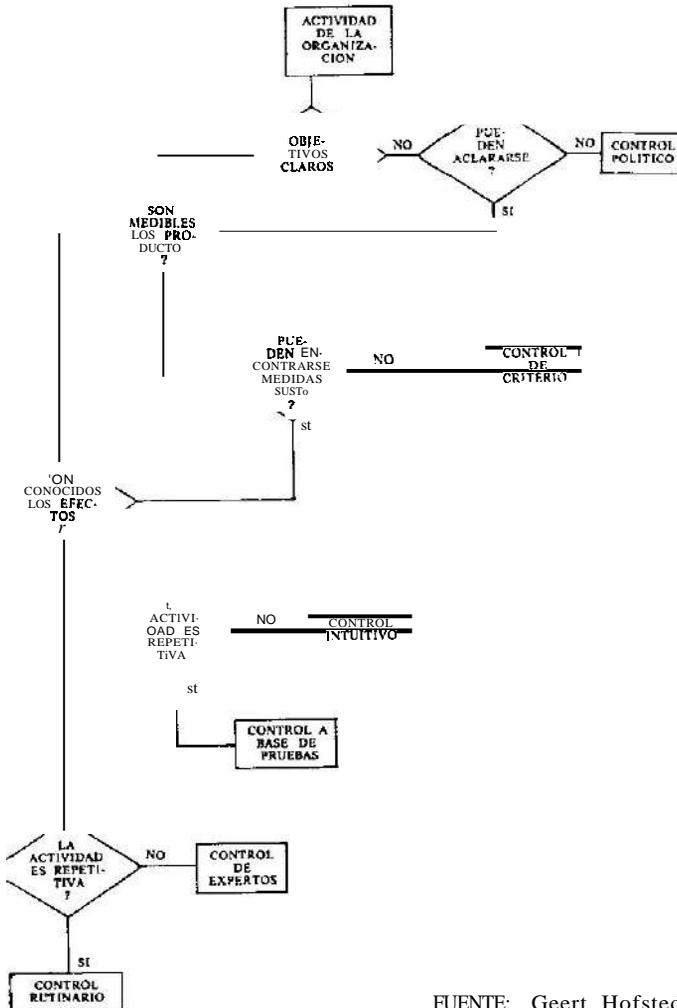


1. *Los objetivos.* Dentro de una óptica de control de gestión lo que interesará, a nivel de los objetivos, es que estén más o menos claros al sistema. Estos pueden estar definidos por ciertos procedimientos o bien percibidos por el centro de responsabilidad en cuestión.

Realmente uno de los mayores problemas en las administraciones públicas es la comprensión y la clarificación de los objetivos, que en muchas oca-

siones no es viable por existir intereses, o por las relaciones que el centro de responsabilidad en cuestión tiene con su contexto de actividad. Por ello se ha establecido que es primordial la búsqueda de una clarificación de objetivos, o en su caso visualizar el porqué no existe dicha clarificación. La tipología mostrada a continuación permite comprender las diferentes situaciones de la actividad administrativa y sus viabilidades de control.

TIPOLOGIA DEL CONTROL



FUENTE: Geert Hofsted

La tipología presentada nos muestra la importancia de tener objetivos claros, cuya ambigüedad puede deberse a **distintas causas, como el dinamismo contextual**, la pugna entre grupos implicados en la actividad, etcétera. El primer esfuerzo sería buscar aclararlos, pero si no es posible, aun así podemos llevar adelante la tarea del control, Sólo que en este caso el control será meramente político, es decir, el manejo oportuno de las instancias de poder, equivalentes a una exigencia de la fidelidad política, donde el que decide podrá optar por hacer lo contrario y exigir la aceptación de sus subalternos a estos cambios. Afortunadamente no es esta la situación **común; pero esto nos demuestra que** el control de gestión, como búsqueda por alcanzar los objetivos, es viable, aun **en circunstancias como la señalada.**

Otro problema puede ser el de la medición, que suele ser COMún en niveles superiores de la administración pública. Por ejemplo si definiéramos el objetivo fundamental de la Secretaría de Educación Pública como elevar la cultura del **pueblo mexicano, nos encontraríamos con** un enorme problema de medición, sin **embargo podríamos buscar medidas** sustitutas, o al extremo definir un criterio para aceptar o negar que vamos por el camino adecuado para alcanzar el objetivo que nos hemos planteado.

También podríamos encontrarnos con el hecho de no conocer los efectos, y **estar por ende incapacitados para controlar** la actividad. Si la actividad es **repetitiva el "ensayo y error" solucionarán** el problema, correspondiendo al **control por pruebas; si este no es el caso,** será la intuición la reguladora de la actividad o el uso de expertos que **nos señalarán, gracias a sus** conocimientos en la materia, lo adecuado o no de las actividades.

Además, debemos de tener claro que las actividades públicas, y por ende sus objetivos, no son neutrales en su realización, **pudiendo beneficiar, pero también afectar negativamente, a determinados grupos o personas. Al extremo** incluso, pueden afectar el orden público, por ejemplo en la creación de una línea del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), ésta puede afectar a las personas a quienes se les expropia un inmueble, entre otras.

Todos estos efectos podemos denominarlos *efectos ligados*, que en su conjunto serán positivos y negativos. Así, una política de *simplificación administrativa puede tener* como efecto ligado la reubicación del personal liberado de ciertas actividades, o bien, la exigencia de realizar más actividades por parte de la ciudadanía (llenado de formularios, fotocopias de documentos o de comprobantes, etcétera), o incluso puede necesitarse más personal o equipo debido o ser una **simplificación hacia afuera,** es decir, a favor de la ciudadanía.

El problema es que no existe un control de los efectos ligados. La atención **prestada a estos efectos parece estar en relación a los siguientes elementos:**

1. La presión del medio. Un grupo o la prensa pueden ser sensibles al efecto de cierta actividad, por lo cual ejercen presión de manera tal que se considere el hecho en las decisiones y acciones del ámbito público.
2. La existencia de una política fuerte **en ciertas actividades, es decir, privilegiar** una actividad de forma que **"nada" podría ir en su contra.**

Jl. Medios y acciones (la definición de factores clave). Si se cuenta con una clasificación de objetivos se podrá con-

tar con una definición de actividades que se consideran fundamentales (claves) para la obtención del objetivo.

Podríamos considerar en un primer momento que los objetivos principales están dados, y por ende, nuestro problema sea el definir qué hacer para alcanzarlo. La búsqueda por estos puntos clave estará guiada por los siguientes principios:

1. Cada unidad decisoria, a la que llamaremos centro de responsabilidad, **se asocia a un objetivo.**

2. Los objetivos deberán definirse en forma tal que puedan generarse **indicadores para su seguimiento.**

3. La posibilidad de acción correctiva debe estar ligada a los indicadores.

En este punto no podemos abstraernos de los actores que intervienen en la definición de objetivos para las unidades administrativas públicas, como son:

a) la autoridad superior, o coordinadora sectorial, cuya influencia puede llegar a definir —o tratar de que así sea— los factores clave para la acción, y donde la normatividad juega un papel muy importante; b) las autoridades financieras (incluida la Secretaría de Programación y Presupuesto y obviamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública), que determinan ciertas líneas de acción; c) los administradores de la unidad en cuestión (organismo, entidad, **empresa, etcétera**), **que en ocasiones cuentan con una racionalidad que les es muy propia;** d) el grupo "técnico" interesado en la calidad de los servicios o productos, a veces dejando de lado el aspecto "costos"; e) los defensores de los intereses corporativos del personal, representados generalmente por el sindicato; f) los usuarios o beneficia-

rios del servicio o producto que, en el marco de la planeación democrática, tenderían a contar con más influencia, y g) en el caso de ciertas empresas públicas y de algunos servicios debemos reconocer también la influencia de ciertos competidores reales o potenciales.

Creemos que todos estos actores **gozan de un cierto poder de influencia** que determina en mayor o menor grado las acciones y medios utilizados por las organizaciones públicas. **Lo importante será ser capaces de determinar los elementos fundamentales que nos permitirán realizar un control por excepción, es decir, crearemos indicadores basados en estos factores, dado que no podemos esperar hacer un seguimiento de todas y cada una de las acciones.**

III. Lo definición de responsabilidades. Una de las mayores exigencias **para establecer un sistema de control de gestión** es la definición del organigrama de gestión, que corresponde a una representación formalizada de responsabilidades.

La realidad de la administración pública parecería dificultar esta definición, pues como hemos señalado no es posible reducir la responsabilidad a dimensiones **únicas, sobre todo si tenemos que considerar los efectos ligados.** Además en ciertos ámbitos públicos se tiende a dejar grados altos de laxitud en la acción que dificultan el establecimiento de la responsabilidad. Sin embargo, la coherencia de objetivos es exigible por el hecho de tener que asegurar la misión final del organismo público, por ello se ha propuesto jerarquizar las necesidades de responsabilidad, es decir, bajo el hecho de que las **organizaciones públicas satisfacen diversas necesidades, se debe especificar cuál de ellas está privilegiada.**

Si bien es deseable la jerarquización, no es una realidad. El llegar a una definición de responsabilidad "cerrada" es difícil y problemática en el sector público. **Por lo mismo proponemos una solución pragmática consistente en el cruce de responsabilidades y acciones por medio de matrices creadas ex profeso.**

Más que una propuesta analítica, pensamos que estableciendo matrices de relación; entre objetivos, factores clave y centros de responsabilidad, se puede llegar a capturar de cierto modo la responsabilidad que conllevan las distintas **actividades. Además en ocasiones reflejarán las necesidades de corresponsabilidad, pero con una gran virtud: permitirán probar la coherencia de la idea que el funcionario tiene de su rol, la práctica del mismo y el rol que le asignan sus superiores por un lado y el medio ambiente por el otro.**

IV. *E/ seguimiento de resultados.* El fin último del sistema de control de gestión es ser un sistema de información que reporte sobre las actividades **de manera que podamos corregir y aprovechar las desviaciones presentadas.** Por consiguiente, la eficiencia del sistema de control estará dada por las posibilidades que brinde para afectar las **acciones.**

El seguimiento de resultados implica tener claro lo que se busca, pero también el cómo se busca, por lo cual **es importante especificar criterios para ello.** En el caso del sector público es **evidente que existen varios criterios que pueden manejarse como son:**

1. La utilidad. Referida a la conformidad de la acción, a la misión de interés general. Es decir, requerimos observar si realmente está siendo

utilizado el bien o servicio generado por la unidad pública en cuestión.

2. Eficiencia. Referida a una relación **costo-beneficio que en las organizaciones públicas se maneja con referencia a la programación y la presupuestación,**
3. Eficacia. Relación costo-ventaja. Idea de que una organización pública no debe buscar la rentabilidad, pero que importa la ventaja que **proporciona.**
4. Legalidad. Derivada del derecho **administrativo. Significa el circunscribirse al marco legal de actuación.**
5. Continuidad. Algunos servicios deben ser prestados bajo cualquier **circunstancia.**
6. Igualdad. Referida al hecho de que ciertos servicios públicos deben ser prestados a todos sin hacer distinción o practicar una segmentación.

Estos no serían los únicos, pero sí **los más importantes y comunes en el ámbito público.**

V. *Instrumentos de medida y control* Existen diferentes técnicas de medición y control, pero la mayor parte de ellas son *a posteriori*, sobre todo la información de tipo contable. En nuestro caso sólo haremos mención de los indicadores de gestión, que pueden derivarse de los diversos elementos de **información existentes en las organizaciones,** pero que muchas veces se elaboran **ex profeso, sobre todo si consideramos los criterios establecidos en el punto anterior.**

Un indicador es un dato empírico o una medida que revela la presencia o

intensidad de un fenómeno o una variable. Es necesario recalcar que necesitamos la existencia de una conexión entre la competencia delegada y el indicador de resultados.

Las organizaciones públicas se justifican por una cierta finalidad y por la búsqueda de ciertas misiones, de ahí que será fundamental el tener en el indicador algo que nos señale si se está avanzando o no en el sentido deseado.

Será fundamental tener en claro cuál es el criterio evaluador para la actividad para poder diseñar los indicadores.

$$\text{Eficacia programática} = \frac{\text{Metas alcanzadas}}{\text{Metas programadas}}$$

$$\text{Eficacia presupuestal} = \frac{\text{Presupuesto ejercido}}{\text{Presupuesto asignado}}$$

Como puede verse, lo que interesa es el logro de ciertas metas o el cumplimiento en el ejercicio presupuestal; por consiguiente, la eficacia es la capacidad de lograr objetivos y metas programadas lo que interesa, manejándose un horizonte de tiempo determinado.

2. Indicadores de eficiencia. Son los indicadores que establecen la obtención de la relación entre metas y recursos a un nivel de recursos específicos. Para el sistema programático puede considerarse este indicador como la medición de la relación entre metas alcanzadas y recursos ejercidos, de tal forma que podemos plantearlo en la forma siguiente:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Eficacia programática}}{\text{Eficacia presupuestal}}$$

Si importase solamente el si obtuvieron ciertas metas o no, aún así tenemos incorporado un criterio evaluatorio correspondiente al de eficacia. Con base en los criterios incorporados en los indicadores es que podemos clasificarlos de la siguiente manera:

1. Indicadores de eficacia. Son los que permiten determinar cuantitativamente el grado de cumplimiento de una meta u objetivo en el periodo determinado. En el sector público es común el manejo de este indicador con una lógica presupuestaria, donde se establecen las siguientes relaciones:

3. Indicadores de capacidad. Este indicador nos señala la medida de las posibilidades de cobertura de los servicios públicos y actividades de la administración pública, pudiendo ser utilizado *a priori* para decisiones que pasan por definir prioridades, orientaciones y aspectos urgentes a atender.

4. Indicadores de calidad. Aquí lo importante es tener un indicador que nos señale no sólo la prestación de un **servicio, o la realización de cierta actividad**, sino que se otorgue o realice a niveles de calidad adecuados. En general un indicador de este tipo se maneja más en el sentido negativo, es decir, ante las dificultades de medir la calidad se establecen indicadores de **satisfacción de los usuarios de los servicios o en su caso de no satisfacción.**

Así, un ejemplo de estos indicadores puede ser el número de quejas, el tiempo no disponible del servicio, las fallas de servicio, etcétera.

5. Indicadores de estructura. En realidad este tipo de indicador es de uso **muy relativo, pues en ciertos niveles no importaría que exista tal repartición de empleados o de recursos, pero donde sí se revelan importantes es en la estructura de usuarios de los servicios públicos**, donde puede importar el tipo

de usuarios (por ingresos, por zonas, por frecuencia, etcétera).

Existen un número mayor de indicadores, pero consideramos que los anteriores son los más usuales. Lo importante será el diseño de un cuadro de mando que haga un seguimiento de los objetivos que se ha planteado la administración pública en turno. Para ello, como señalamos antes, conviene manejar algunas matrices que nos permiten el manejo de información, como la propuesta en seguida.

MATRIZ PARA EL VACIADO DE INDICADORES

INDICADOR	TIPO	FORMULA	MIDE	PRUEBA O EJEMPLO

PROPUSO

AUTORIZÓ

REVISÓ

Según se ha señalado, las experiencias de control en el sector público mexicano no han llegado a ser lo significativas que se desea; sin embargo, será posible continuar avanzando en la medida que podamos ir mejorando los mecanismos que sirven para dicha función.

No se habrán resuelto todos los problemas con el uso de los pocos mecanismos aquí propuestos, pero sí se habrá adelantado en los pasos que deben darse para llegar a contar con un sistema de control donde la preocupación de quienes lo utilizan sea el logro de los objetivos de la gestión pública.

Hoy en día más que nunca necesitamos de un funcionario público que se responsabilice de sus acciones y decisiones, y que se preocupe por la satisfacción de las demandas de la sociedad. La cual habrá de participar cada vez más en la definición de las tareas públicas y en el seguimiento y vigilancia de su realización. Por consiguiente, un sistema como el control de gestión, tal y como lo hemos definido aquí, será un arma útil y necesaria en todo el ámbito de la administración pública.

Contar con mecanismos de información basados en indicadores sobre lo fundamental, no sólo permitirá mejores decisiones, sino incluso será un medio útil para la comunicación y coordinación de las actividades. Además permitirá una mayor transparencia de la gestión pública.

BIBLIOGRAFIA

- Anthony, Robert N., *Planning and Control Systems: A framework for Analysis*, Cambridge, Mass., Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1965.
- Anthony, Robert N., y Herzlinger, Regina E., *Management control in non profit organization*, Cambridge, Richard D. Irwin, 1980.
- Ardoin, J. L. Y H. Jordán, *Le contrôleur de gestion: visages de l'entreprise*, Paris, Flammarion, 1979.
- Barenstein, Jorge, *La Gestión Estratégica de Empresas Públicas en México*, México, CIDE, 1982.
- Blanco Illescas, Francisco, *El Control Integrado de Gestión*, México, Lirnusa, 1980.
- Du Tilly Y Falmer, Roberto H., *CON/ol de Gestión*, Toruca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1988.
- Fiol, Michel y Ramirez, Guillermo. "Contra J de Gestión y Empresas Públicas", en Janet KelJy de Escobar, *Empresas del Estado*, Caracas. IESA, 1985.
- Gibert, Patrick, *Le Contrôle de Gestion dans les Organisations Publiques*, Paris, Les Editions d'organisation, 1980.
- Mejía Lira, José, *Algunas Ideas sobre el Control de Gestion*, México, CIDE, mimeo, 1983.
- Meyer, Jean, *Le Contrôle de Gestion*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.
- Ubilluz Martino, Mario, *El Control Integral de la Administración Pública*, Lima. Editorial Escuela Nueva, S. A., 1988.
- Torres, Marcela y Recabarren, Juan. "El control de gestión y su vinculación con el proceso de evaluación en las empresas públicas", en *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, México, CIDE, vol. J. núm. 1, enero-abril. 1986.

LA IMPORTANCIA DE LA FORMACION PROFESIONAL EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCION PUBLICA

Ma. Gabriela Cortés Ceballos

El aumento acelerado de la población, la diferenciación de clases sociales **agravada por los desequilibrios económicos**, la inseguridad política y social, han traído **como consecuencia un aumento de las demandas de servicios públicos**. Por ello, el Estado contemporáneo ha tenido que sufrir una transformación gradual para ya no limitarse a garantizar a los individuos un ámbito de libertad, **sino también dar respuestas a la sociedad que se manifiesta en auxilios y servicios cada vez más amplios y complejos**. Las funciones gubernamentales **tradicionales, además de las nuevas**, constituyen factores del desarrollo que, **al ser ejecutadas por la administración pública**, convierten a ésta en un instrumento primordial del desarrollo.

Esta dinámica ha repercutido en la extensión de las tareas del Estado como administrador. En la actualidad existen tareas tan disímboles, que se ha **querido la creación de un complejo**

aparato administrativo, característico de los nuevos estados industriales. Sobre el tema, Michel Crozier dice que "la **sobrecarga de instituciones no es una desviación del proceso democrático, sino una profunda expresión de la necesidad y dificultad para manejar la complejidad**", y agrega que los **insuficientes recursos tradicionales con los que cuenta el Estado para dar respuesta lo obligan a inventar nuevos métodos para dominar la complejidad**, mismos que deben ser aceptables para la ciudadanía.

El Estado mexicano se ha transformado de un Estado tradicional en un Estado promotor del desarrollo, integrando una verdadera infraestructura administrativa, con suficiente flexibilidad para participar en el proceso del **desenvolvimiento económico y social del país**. "A partir de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo económico del **país se acelera y las instituciones administrativas crecen y se adaptan a las necesidades del cambio**"!

Es evidente que en una administración tan compleja como la nuestra ha venido adaptándose a éstas nuevas funciones del Estado, sin que, en muchas ocasiones, se haya estudiado con detenimiento si el funcionamiento de los distintos organismos es el adecuado. La administración pública ha ido creciendo en forma agregada en función de las necesidades del momento; no ha habido **una lógica organizacional en la evolución** de su estructura. Trámites burocráticos lentos, desfase entre el **proyecto y la obra, coordinación** imperfecta entre las dependencias, duplicidad de funciones y puestos, etcétera, son **situaciones todavía vigentes en nuestro sistema administrativo**. El gran desafío del Estado mexicano y de su administración, es transformar esta realidad **mediante una respuesta eficaz. Debe redimensionar su tamaño**, tanto en cantidad como en calidad, y el administrador público debe participar como orientador y promotor del cambio.

La educación en México deberá **tomar también nuevos rumbos para estar preparada para las nuevas demandas de especialización que requiere la administración pública**. El sistema educativo juega un papel primordial al preparar a los futuros funcionarios públicos. Es **necesario que desaparezca la pretensión** de que el cargo público se obtenga por pertenecer a partidos o grupos. Cabe consecuentemente la pregunta: ¿cuál debe ser el papel que juegue el licenciado en administración pública en ésta realidad?

El presente trabajo tiene como objetivo establecer la utilidad práctica de la ciencia de la administración pública para la sociedad. Es importante **reconocer** que esta ciencia no tiene la difusión que amerita. Hoy más que nunca

se necesita de "servidores públicos" capaces de resolver problemas. con una gran aptitud vocacional como administradores, pero ante todo, con una gran identificación con la misión que asuman.

El trabajo se inicia analizando el último **censo de recursos humanos del sector público central y paraestatal**, para conocer el número de egresados de la carrera de administración pública que colaboran en él. En la segunda parte, se explican los alcances de la profesión, sus antecedentes y los problemas que ésta ha tenido que enfrentar. En la última parte, y a manera de ejemplo, se expone el caso de Francia, que tiene una gran tradición en la formación de sus funcionarios públicos.

I. PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO

Quando el Estado, por medio de sus **instituciones no responde a las aspiraciones de su sociedad, se rompe el equilibrio político**. La supervivencia del Estado dependerá de la sensibilidad que tengan los gobernantes para ir adaptando su organización a los fines colectivos que expresen los anhelos de las **mayorías**.

El proceso que ha seguido el desarrollo económico y social del país ha implicado cambios muy profundos que han venido afectando las actividades de las instituciones del sector público. Fenómenos como el aumento de la población, la demanda de empleo, la reivindicación social y los movimientos políticos, han dado como resultado a lo largo de la historia de nuestro país **un crecimiento muchas veces desordenado de las organizaciones públicas**. Este ritmo acelerado no siempre ha

podido adecuarse a los imperativos de los distintos procesos de desarrollo. En consecuencia, **la "modernización administrativa" es fundamentalmente un problema de cambio, de adaptación, de educación y, sobre todo, de profesionalización del servidor público.**

Hoy en día la educación superior es factor fundamental en el desarrollo de nuestra sociedad. Las posibilidades de desarrollo de esta sociedad dependen en gran parte de la formación de los **cuadros científicos, técnicos y administrativos capaces de mejorar o cambiar formas de organización.**

La educación superior juega un papel fundamental porque es la instancia generadora de los cuadros administrativos. "La educación moderna debe responder a las demandas de la sociedad, contribuir a los propósitos del desarrollo nacional y propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobierno en el compromiso de **contribuir, con su potencial y sus recursos a la consecución de las metas de la educación nacional**",

En el funcionamiento de cualquier gran institución, ya sea pública o privada, se requiere personal preparado. En el sector público se necesita personal competente, dedicado a servir a los intereses públicos, pues esta tarea ya no es asunto fácil que pueda ejercer cualquier ciudadano común. "Para ello la administración pública requiere **re-encauzar las políticas en materia de recursos humanos, dado que la situación actual demanda (...) cada día más (...) personal preparado, capacitado y responsable, en la cantidad y la calidad indispensable para dar soluciones adecuadas a la problemática social**".'

La profesionalización del personal público significa, por parte del gobier-

no, la identificación, la aceptación y la toma de decisiones pertinentes para satisfacer la necesidad de contar con un personal preparado para las diferentes actividades que debe cumplir. El Estado debe formar, retener y desarrollar en el servicio público a las personas más capacitadas e integrarlas dentro de las diversas funciones y ocupaciones estatales. Este proceso, para ser llevado a cabo con éxito, requiere que el gobierno se apoye en las universidades, escuelas técnicas, etcétera, para poder contar con el personal eficiente que aún no se tiene en el sector público.

Podemos afirmar que las necesidades sociales demandan del sector público servicios y productos cada día mejores. Por ello, los servidores públicos deben **mantenerse en contacto con la compleja realidad socioeconómica y es necesario que tengan una visión interdisciplinaria. "Al convertirse el servicio público en un trabajo realizado colectivamente, la interacción del personal con formación en diversas ramas del conocimiento es más difícil de administrar, pero el aprovechamiento de su mayor potencial puede lograrse a través de que los grupos aprendan a colaborar en el cumplimiento de metas comunes"**.⁴

Las Profesiones más Exitosas

Los licenciados en derecho han ocupado tradicionalmente los puestos más altos en la jerarquía burocrática. Peter Smith encontró que los abogados representaron 44.4 por ciento de la élite gobernante en el periodo comprendido entre 1900 y 1911, el 37.8 por ciento desde 1917 a 1940 y el 47.1 por ciento desde 1946 a 1971.'

El sistema político dejó de lado a los líderes militares en el gobierno de

Cárdenas. Ávila Camacho fue el último militar que llegó a la presidencia; le sucedieron los abogados Miguel Alemán, Adolfo López Mateas. Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado." Los primeros presidentes de esta lista tendieron también a nombrar abogados para los altos puestos políticos.

Esta tendencia se ha ido modificando en los últimos años. En el periodo de López Mateas los abogados ocuparon el 52.9 por ciento de los puestos de mayor responsabilidad. Esta cifra decayó en un 16.7 por ciento a finales del régimen de López Portillo. En el cuadro 1. se muestra la reducción que han sufrido los abogados en el gabinete a partir del año de 1958.

CUADRO 1
DESPLAZAMIENTO DE LOS ABOGADOS DE PUESTOS
DEL GABINETE 1958-1982

Número de:	López Mateas		Díaz Ordaz	1970	Echeverría Álvarez		López Portillo		De la Madrid
	1958	1964	1964		1970	1976	1976	1982	1982
Secretarías de Estado	17	18	18	18	18	19	18	18	19
Abogados	9	8	8	7	6	8	6	3	7
Ingenieros	1	2	3	5	4	5	0	0	1
Médicos	1	1	2	2	1	1	1	1	1
Militares	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Otros Profesionistas	3	4	3	2	4	3	8	11	8
No Profesionistas	2	2	0	0	1	0	1	1	0
% de abogados	52.9	44.4	44.4	38.9	33.3	42.1	33.3	16.7	36.8

NCA: Las posiciones de gabinete incluyen a los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa, Marina, Hacienda, Programación y Presupuesto (a partir de 1976), Industria y Comercio (a partir de 1976), Recursos Hidráulicos (hasta 1976), Agricultura, Comunicaciones y Transportes (a partir de 1958), Obras Públicas, Educación, Trabajo, Reforma Agraria, Turismo (a partir de 1974), Patrimonio Nacional (hasta 1976), Presidencia (hasta 1976), Pesca (a partir de 1982), así como la Procuraduría General de la República, el Sector Salud y el Departamento del Distrito Federal. La categoría de otros profesionistas incluye a los economistas, agrónomos, arquitectos, contadores, maestros de escuela, administradores de empresas con maestría y científicos en ciencias físicas y sociales.

FUENTE: Cleaves, Peter. "Las Profesiones y el Estado: el caso de México". México, El Colegio de México. *Jornadas*, Núm. 107, 1985, pág. 204.

A pesar de que los abogados parecieron surgir en el gabinete inicial de De la Madrid, la cifra debe de interpretarse con cuidado. Tres de los siete abogados nombrados pertenecieron a administraciones anteriores. Los niveles

inferiores de este gabinete fueron ocupados por una amplia gama de profesionales; administradores de empresas, contadores y comunicólogos que provenían en la mayoría de los casos, de universidades privadas y habían reali-

zados estudios de postgrado en el extranjero.

Los abogados empiezan a preocuparse por el desplazamiento del que están siendo objeto. Esta profesión se ha identificado siempre con la política y ésta con la ejecución de la ley. El éxito de los abogados se debe a su habilidad para la negociación, en donde la persuasión **es una de sus características**, y a la cohesión de sus agrupaciones profesionales. Sin embargo, su prestigio **empieza a decaer, razón por la que** están siendo desplazados por otras profesiones.

De manera paulatina una gama amplia de profesionistas se han concentrado en diversas dependencias gubernamentales: los médicos en el sector salud, los agrónomos en el sector agropecuario, etcétera, **pretendiéndose con esto un mayor nivel de competencia técnica y facilitar las relaciones entre los funcionarios.**

Respecto a la profesión de administración pública, **encontramos que, de acuerdo a su objeto de estudio, debiera existir un porcentaje mayor de egresados de esta profesión trabajando en el sector público; se apuntarán algunos elementos para analizar porqué esta situación no se da en la práctica.**

En dónde están los administradores públicos

En el trabajo se incluye el análisis del porcentaje de egresados de la licenciatura de administración pública que se encuentran trabajando en el gobierno, a partir de los datos del último censo de recursos humanos que data de 1975. El universo del censo para la administración central estuvo constituido

por todos los funcionarios, empleados de base y de confianza, personal eventual, a listas de raya o que recibía honorarios en el momento de la encuesta." Los resultados fueron los siguientes: En el sector central el número de los servidores públicos ascendió a 770,248, de los cuales 75,782 tenían nivel profesional. Los administradores únicamente eran 5,245, cifra que representó sólo un 6.92 por ciento. La clasificación de profesionales en el área administrativa no sólo incluyó egresados de la licenciatura en administración pública, sino también de otras profesiones como administración de negocios, administración de empresas, organización turística, relaciones comerciales, relaciones industriales, técnico en administración de personal, técnico en administración municipal, técnico en organización y métodos, técnico en turismo y otras.

Los abogados encabezaron la lista al representar el 12.35 por ciento del total de profesionistas, seguidos por los médicos 10.99 por ciento, los ingenieros civiles 10.69 por ciento, los contadores 9.65 por ciento, los ingenieros mecánico electricistas 6.94 por ciento y los administradores 6.92 por ciento.' **Corno señalé en párrafos anteriores, en el área administrativa se agruparon más de 12 profesiones relacionadas, por lo que podemos deducir que los egresados de la carrera de administración pública no fue mayor del uno por ciento (ver cuadro 11).**

En el sector paraestatal el total de los servidores públicos fue de 624,148; de entre ellos 66,423 tenían nivel profesional. En el área administrativa sólo **se encontraron 4,331 personas que** presentaron el 6.52 por ciento. Los médicos fueron el grupo predominante 16.14 por ciento, seguidos de los con-

CUADRO II

**ESTUDIOS SUPERIORES DE LOS FUNCIONARIOS
DE LA ADMINISTRACION CENTRAL**

75,782 = 100%

<i>Especialidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Jurídica	12.35
Médica	10.99
Ingeniería Civil y de la Construcción	10.69
Contable	9.64
Ingeniería Mecánica, Eléctrica y Electrónica	6.94
Administrativa	6.92
Económica	4.83
Ingeniería Agronómica	4.03
Ingeniería Química y Química Industrial	3.23
Ingeniería Industrial	3.17
Militar	2.75
Química, Bioquímica y de Farmacia	2.65
Médica, Veterinaria y Zootécnica	2.19
Arquitectura	2.18
Ingeniería Topográfica, Geología, Geodésica e Hidrográfica	2.14
Biológica	1.67
Pedagógica	1.67
Literaria	1.46
Odontológica	1.38
Ciencias Sociales	1.29
Psicológica	1.24
Física y Astronómica	1.19
Matemática	1.17
Histórica	0.97
Artística	0.53
Ciencias y Técnicas de la Información y Periodismo	0.49
Filosófica	0.49
Geográfica	0.48
Ingeniería de Exploración y Explotación de Recursos	
Materiales no Renovables	0.40
Antropológica	0.32
Actuarial	0.28
Diseño Industrial	0.14
Biblioteconómica y Archivística	0.13

FUENTE: Censo de recursos humanos del sector público federal: administración central. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México. 1975, pág. 67.

tadores 13.79 por ciento, los ingenieros mecánico electricistas 13.61 por ciento, los abogados 7.10 por ciento, los ingenieros civiles 6.64 por ciento y en el área administrativa 6.52 por ciento constituida por las mismas profesiones que en el sector centralizado." (ver cuadro 111). Fueron censados trabajadores de planta o de base, funcionarios y empleados de confianza, personal eventual y de lista de raya, profesionales que percibían honorarios o por servicios que prestaban directamente a las instituciones y el personal comisionado."

Se puede observar, en consecuencia, que el gobierno representa una importante fuente de trabajo para los profesionistas en México y que dentro de ellos los administradores públicos representaron menos **del** uno por ciento.

Datos más recientes, contenidos en el *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano* publicado en 1987, permiten constatar que en el ámbito ejecutivo del gobierno sólo había seis personas egresadas de la licenciatura analizada; uno en el poder legislativo y ninguno en el judicial." El número de servidores públicos considerado fue menor que para el censo de 1975, al incluirse únicamente los mandos superiores del ejecutivo, legislativo y judicial en julio de 1987.¹³ (ver cuadro IV).

En el poder Ejecutivo se incorporaron a los principales funcionarios de la presidencia de la República, a los secretarios de Estado, subsecretarios, coordinadores, contralores internos, oficiales mayores, jefes de unidades y directores generales, así como a sus equivalentes en el sector financiero, organismos descentralizados, desconcentrados y principales empresas paraestatales; se incluyó también a los embajadores y

representantes permanentes ante organismos internacionales.

Para el poder legislativo, se consideró a los diputados, senadores y a los funcionarios administrativos de alto nivel. De igual manera para el poder judicial.

II, LA FORMACION DE ADMINISTRADORES PUBLICOS EN MEXICO

En esta segunda parte del trabajo analizaremos las causas de este fenómeno, tomando como punto de partida el objeto de estudio de la licenciatura analizada sus antecedentes, las universidades que imparten la carrera y cuántos fueron los egresados en 1987.

Objeto de Estudio

"El objetivo general de la licenciatura de administración pública es el de formar profesionales capaces de dirigir la acción gubernamental, con base en su aptitud para investigar su realidad objetiva y proponer opciones viables para la ejecución de la actividad pública". La ciencia de la acción gubernamental integra tanto aspectos prácticos como basamentos teóricos. Por lo tanto, su enseñanza implica necesariamente comprender el enlace entre teoría y práctica. El estudio de la administración pública se localiza en la lucha por el poder, la dirección administrativa del Estado, la relación del Estado con la sociedad civil y la organización del régimen político.

Lo propio de la administración pública es la acción del Estado: ninguna otra disciplina tiene por objeto el estudio de dicha acción como tal, ni la implantación de las políticas públicas, ni se preocupa por la eficiencia de las

CUADRO III

**ESTUDIOS SUPERIORES DE LOS FUNCIONARIOS
DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL**

66,423 = 100%

<i>Especialidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Médica	16.14
Contable	13.79
Ingeniería Mecánica Eléctrica y Electrónica	13.61
Jurídica	7.10
Ingeniería Civil y de la Construcción	6.64
Administrativa	6.52
Ingeniería Química y Química Industrial	4.88
Económica	4.57
Química, Bioquímica y de Farmacia	3.69
Ingeniería Industrial	3.00
Arquitectura	2.95
Odontología	2.49
Ingeniería Agronómica	2.25
Ingeniería de Explotación de Recursos Materiales no Renovables	1.49
Ciencias Sociales	1.37
Psicología	1.27
Ingeniería Topográfica, Geológica, Geodésica e Hidrográfica	1.25
Médica, Veterinaria y Zootécnica	1.24
Biológica	0.71
Filosófica	0.66
Física y Astronómica	0.65
Literaria	0.64
Ciencias Técnicas de la Información y Periodismo	0.58
Actuarial	0.41
Histórica	0.35
Artística	0.35
Matemática	0.30
Pedagógica	0.28
Antropológica	0.21
Biblioteconómica y Archivística	0.19
Geográfica	0.17
Diseño Industrial	0.13
Militar	0.12

FUENTE: *Censo de recursos humanos del sector público federal: administración des-centralizada y de participación estatal mayoritaria.* Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México, 1975, pág. 165.

CUADRO IV

PROFESION y ACTIVIDAD BASICAS

	<i>No. de personas</i>	<i>Porcentaje</i>
Poder Ejecutivo = 1156		
Lic. en Derecho	289	25.00
Lic. en Economía	186	16.09
Lic. en Contaduría	107	9.26
Lic. en Ingeniería Civil	83	7.18
Lic. en Medicina	52	4.50
Lic. Administración de Empresas	48	4.15
Lic. en Ingeniería Mecánica Electricista	44	3.81
Lic. en Relaciones Internacionales	27	2.34
Lic. en Administración Pública	6	0.52
Poder Legislativo = 466		
Lic. en Derecho	154	33.05
Maestro Normalista	46	9.87
Dirigente Sindical	34	7.30
Lic. en Economía	34	7.30
Lic. en Contaduría Privada	15	3.22
Lic. en Empresas	11	2.36
Lic. en Administración Pública	1	0.21
Poder Judicial = 283		
Lic. en Derecho	275	97.17
Maestro Normalista	5	1.77
Lic. en Contaduría	2	0.71
Lic. en Administración de Empresas	1	0.35

Datos obtenidos de: Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1987. págs. 820, 831, 839.

medidas para el logro de los objetivos sociales de la acción política del Estado".¹⁵

Es importante considerar que las funciones del Estado, día con día, son más amplias y complejas. La aparición de **fenómenos masivos en todos los órdenes** de la convivencia social y el proceso de desarrollo de las naciones imposibilitan la existencia de gobiernos expectantes, **"policías" y meros observadores de las interacciones comunitarias. A ello obedece la creciente intervención del Estado** en las actividades productivas; en la regulación de la sociedad en materias **tales como trabajo, seguridad social, educación y salud pública**; en la normatividad de todo aquello que favorece el desarrollo, como el turismo, el **comercio, los medios de comunicación, la tecnificación en el campo, etcétera.** De ahí que el gobierno requiera contar con **cuadros administrativos mejor preparados** y él papel importante que debiera jugar el administrador público.

Antecedentes Históricos de la Proiesi á

En México, como en todos los países, la administración pública está ligada al sistema social y particularmente al sistema político. Su desarrollo como disciplina y como actividad ha ido evolucionando de acuerdo con el desenvolvimiento del país. Desde los primeros días del México independiente, se han producido **libros, tratados, ensayos, etcétera. que** hablan sobre la preocupación de estudiar a la administración pública como una disciplina y también de la necesidad de preparar al servidor público! 'A manera de ejemplo, Simón Tadeo Ortiz de Ayala, en 1832, propuso la creación de una institución destinada a la formación y capacitación de empleados públicos. "El gobierno de la unión haría

un gran servicio a la nación creando un liceo general de ciencias elementales, literatura e idiomas vivos (...) especialmente destinado a la instrucción de la juventud en la geografía, antigüedad e historia nacional, el derecho constitucional, el de gentes, la estadística y economía política y todos los elementos necesarios para formar hombres de Estado que sepan gobernar por principios la República y representar con honor **a la nación en los países extranjeros**"."

La preocupación por crear instituciones destinadas a la formación y capacitación del personal público existía ya en el siglo pasado. En el año de 1922 un grupo de empleados del Departamento de Contraloría, estableció unos cursos de Contabilidad Fiscal, teniendo en cuenta las deficiencias que presentaban los empleados en el desarrollo de su trabajo, creándose así la Escuela Superior de Administración Pública, con el objetivo **de educar, instruir y capacitar al empleado público.** Su plan de estudios de carácter técnico dependía de la Dirección Técnica, Industrial y Comercial, de la Secretaría de Educación Pública. En 1926 la Escuela dependió, para **finés de financiamiento, del** Departamento de Contraloría y académicamente de la Universidad Nacional de México, convirtiéndose en la institución destinada a la formación de los altos funcionarios del gobierno. En julio de 1929 la Universidad Nacional decidió que la Escuela Superior de Administración Pública se fusionara con la Escuela Superior de Comercio y Administración. "Las consecuencias fueron desfavorables para la función pública, pues en esa facultad se dejó de formar administradores públicos para formar **de manera exclusiva gerentes privados**".¹⁸

La creación en México de la carrera de ciencias políticas y administración

pública a nivel de licenciatura y de posgrado no fue casual, sino que obedeció a razones políticas. "En el orden político, la formación de cuadros y la **improvización de dirigentes, debía ser** conducida en el primer caso y sustituida en el segundo, por profesionales en el análisis del poder y de sus fines. En **el orden administrativo, la función pública** no podía continuar siendo realizada a partir de simples criterios de rentabilidad económica y/**Deficiencia administrativa, sino que había que anteponer a éstos, un criterio social**".¹⁹ Las instituciones públicas eran manejadas por profesionistas que carecían de una formación adecuada. LDS puestos más altos del gabinete estaban ocupados fundamentalmente por egresados de la **carrera de derecho; era ésta, dentro de las carreras de ciencias sociales, la que ofrecía una perspectiva relativamente cercana a las necesidades exigidas por el sector público en expansión.**

Hubo intentos por explicar el **comportamiento de las ciencias sociales en** función de la formación profesional. El primer intento para racionalizar el estudio de las ciencias sociales se le debe a Justo Sierra que, en 1907, trató de implantar, dentro de la carrera de **derecho, la especialización de ciencias** jurídicas y sociales, este esfuerzo nunca se cristalizó.

Años más tarde, cuando el ámbito de la actividad del sector público fue **creciendo, se requirió personal con conocimientos más especializados; las instituciones públicas en expansión** enfrentaban problemas numerosos y complejos. Se hizo evidente la necesidad de **nuevas profesiones con una formación social** para hacer frente a problemas de ineficiencia administrativa. Por tal motivo, **se insistió en la necesidad de crear una escuela de estudios superiores que**

incluyera una carrera cuyo objeto fuera estudiar, analizar y conocer a fondo la problemática social. Fue hasta 1951 cuando se fundó en la Universidad Nacional Autónoma de México, una nueva escuela, la Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, la cual nació con **cuatro carreras profesionales: la de ciencias sociales, la de ciencias políticas, la de ciencias diplomáticas y la de periodismo; y una subprofesional: la consular,** que años después fue suprimida. Los alumnos de esta escuela no pretendían **desarrollar sus nuevos conocimientos** dentro del ámbito académico, sino usarlo dentro de la administración pública. "En ese primer momento el papel de la ECPS parecía ser el de una escuela de **cuadros**".²⁰ En el discurso inaugural del entonces rector Luis Garrido se hizo patente la idea de que "La intervención del Estado en la vida económica, social y política de la nación, que trae indeclinablemente el aumento y la **complejidad de sus funciones, requiere en consecuencia, una mayor preparación** de parte de los que se consagran a la política y la circunstancia de que la crisis **que se registra en el mundo, necesita el auxilio de las ciencias de la sociedad para encontrar solución, hicieron pensar en la conveniencia de crear una** Escuela de Ciencias Políticas y Sociales".²¹ En 1958 se consideró que la Escuela debía enseñar las ciencias Políticas en función de la administración pública del país. Así reaparecieron **cuatro carreras modificadas: ciencias sociales, ciencias políticas y administración pública, periodismo y ciencias diplomáticas.** LDS resultados no pudieron verse de inmediato debido a que una profesión va abriéndose paso paulatinamente. "Hasta 1967 apenas se habían titulado 35 licenciados en ciencias políticas y administración pública".²² En 1967 fue creada la División de Estu-

dios Superiores y la Escuela se convierte en Facultad. Dentro de sus cursos de posgrado se encontraban las maestrías y doctorados en ciencias políticas, **sociología**, relaciones internacionales y administración pública.

La creación de la licenciatura en administración pública en nuestro país ha estado estrechamente ligada al proceso de transformación de la sociedad, dinamizado a partir de la década de los **cincuenta**. México entra en un periodo de crecimiento sostenido que habría de prolongarse hasta los años setenta. Este crecimiento tuvo como resultado la **ampliación** de la actividad estatal, tanto en materia de regulación, como de **intervención directa**.

Universidades que imparten la carrera

La creación de la carrera en México aparece desde 1958 hasta 1980. La participación de las universidades públicas en la formación de administradores públicos revela datos poco alentadores, ya que sólo 18 universidades imparten la carrera: Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Baja California Sur; Universidad Autónoma de Coahuila; Universidad Autónoma de Chihuahua; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Autónoma de Puebla; Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Universidad Autónoma de Tamaulipas; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Universidad Autónoma del Estado de México; Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Universidad del Sudeste; Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Acatlán; Universidad de Colima; Universidad de Occidente, Unidad en los Mochis, Culiacán y Guasave; Universidad de Sonora, Unidades Her-

mosillo, Caborca y Navojoa: Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad de Guadalajara. Existen tres universidades privadas que imparten la carrera de administración pública a nivel de licenciatura; la Universidad del Noroeste (Saltillo), la Universidad Iberoamericana y en El Colegio de México. Se puede observar que es necesario **fomentar** la incorporación de la carrera de administración pública en muchos estados, ya que sólo en 16 universidades estatales se imparte la profesión, además de dos en el Distrito Federal. Llama la atención que en la región sur de la República, no existe ninguna **uní-versidad** en donde se imparta dicha **carrera**.

Otro aspecto que ha resultado problemático para la identificación plena **de la formación**, es que desde su creación a la formación en administración pública se le ha denominado de diferentes formas. La cédula profesional registra el título de licenciado en ciencias políticas y administración pública, sin embargo, no todas las universidades lo respetan: así, en dos universidades el título es licenciado en administración pública y ciencias políticas, en 12 es de licenciado en administración pública, en **seis más es de licenciado en ciencias políticas y administración pública** y existe también la modalidad de licenciado **en administración con área de concen-**tración en administración pública, en la Universidad Autónoma Metropolitana (ver cuadro V).

De lo anterior se deduce que hay diferentes criterios para impartir la carrera, unos se proponen formar **estudiantes con conocimientos en ciencias políticas y administración pública** y otros con una orientación hacia alguna de las dos áreas. El estudio de la **ad-**ministración pública no puede separarse

CUADRO V

NÚMERO DE EGRESADOS EN 1987 DE LA LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Universidades</i>	<i>Egresados en 1987</i>	<i>Nombre del Título del Egresado</i>
1. Universidad Autónoma de Baja California (Mexicali)	79	Lic. en Administración Pública y C. Políticas
2. Universidad Autónoma de Baja California Sur (La Paz)	26	Lic. en Administración Pública y C. Política
3. Universidad del Sudeste (Campeche)	28	Lic. Ciencia Política y Admón. Pública.
4. Universidad Autónoma de Coahuila (Torreón)	65	Lic. Ciencias Pol. y Admón. Pública
*5. Universidad Autónoma del Noroeste (Saltillo)	11	Lic. en Administración Pública.
6. Universidad de Colima	11	Lic. en Administración Pública.
7. Universidad Autónoma de Chihuahua (Ciudad Juárez)	12	Lic. en Administración Pública.
*8. Universidad Iberoamericana	42	Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública.
9. Universidad Nacional Autónoma de México (Coyoacán)	173	Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública.
*10. Colegio de México (inscripción cada 2 años)		Lic. en Administración Pública.
11. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (Pachuca)	11	Lic. en Administración Pública.
12. Universidad de Guadaluajara	175	Lic. en Administración Pública.
Universidad Nacional Autónoma de México (Acatlán)	234	Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública.
13. Universidad Autónoma del Estado de México (Toluca)	121	Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública.
14. Universidad Autónoma del Estado de Morelos (Cuernavaca)	18	Lic. en Administración Pública.
15. Universidad Autónoma de Nuevo León (Monterrey)	50	Lic. en Ciencias Políticas y Admón. Pública.
16. Universidad Autónoma de Puebla (Puebla)	245	Lic. en Administración Pública.
17. Universidad Autónoma de San Luis Potosí	14	Lic. en Administración Pública.
18. Universidad de Occidente (Los Mochis)	17	Lic. en Administración Pública.
Universidad de Occidente (Culiacán)	24	Lic. en Administración Pública.
Universidad de Occidente (Guasave)		Lic. en Administración Pública.
19. Universidad de Sonora (Hermosillo)	38	Lic. en Administración Pública.
** Universidad de Sonora (Caborca)		Lic. en Administración Pública.
** Universidad de Sonora (Navojoa)		Lic. en Administración Pública.
20. Universidad Autónoma de Tamaulipas	30	Lic. en Administración Pública.
	1424	

* Universidades privadas.

** No se ofrece completa la Licenciatura.

Para la presente investigación no se consideró el número de egresados de la Universidad Autónoma Metropolitana, por encontrarse los datos unificados de la Licenciatura de Administración Pública y Privada.

FUENTE: Anuario Estadístico 1988. ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior), 1988.

de la ciencia política; pero esto no debe influir para inclinar la formación hacia alguna de las dos disciplinas, sino encontrar una integración equilibrada. La ciencia política debe ser estudiada de manera sistemática para que forme parte del método en el ejercicio profesional del administrador público. La administración pública es un escenario político, es una pieza del sistema mexicano y los titulares de los órganos administrativos son agentes políticos, por lo que cualquier intento de modificar su organización y sus procedimientos, no sólo es cuestión técnica, sino a la vez una decisión política que afecta el equilibrio del poder. "La administración pública **no es ajena a la política, sino que es, a la vez como administración pública, administración y política**".

La administración de ninguna manera suple a la política y las técnicas administrativas siempre deben estar subordinadas a las directrices que marca el proyecto político. Pero como contraparte, la política tampoco debería suplir a la **administración pues esto conduce en muchas ocasiones a improvisaciones, ineficiencias y deshonestidades inaceptables**. Por lo tanto, la licenciatura de administración pública, debiera de ser estudiada bajo su enfoque administrativo y su enfoque político, en tanto "una buena política se correlaciona con una buena administración como requisito para que se puedan programar **objetivamente las acciones y evaluar responsablemente sus resultados**".

Actualmente la participación de estos profesionales se realiza en el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., fundado en 1955, el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, afiliado al Partido Revolucionario Institucional.

El Estado y la Profesión

La actual problemática nacional exige abandonar la concepción prevaleciente de que los puestos públicos pueden desempeñarse eficientemente sólo con sentido común y buena voluntad. La improvisación y el nepotismo ponen en peligro la estabilidad del sistema político. **Se requieren mayores conocimientos políticos y administrativos por parte de los funcionarios públicos.**

El estudiante en administración pública **es un funcionario en potencia; ingresa a formar parte de los cuadros intermedios de la administración pública. Debe permanecer a través de los cambios sexenales de la administración para poder dar continuidad a las acciones gubernamentales y aprovechar su experiencia acumulada. Sin embargo, la gran mayoría de los estudiantes no poseen los medios para acceder al aparato administrativo; son individuos provenientes de clases medias y no cuentan con los "apoyos" necesarios para abrir la puerta de entrada al sector público. Los que logran ingresar, tienen que enfrentarse a toda clase de profesionistas que habilitados en administración pública no quieren arriesgar su posición al incorporar innovaciones para mejorar los asuntos del gobierno. En muchas ocasiones terminan desempeñando funciones que no van acordes con su formación profesional. Es contradictorio que el Estado invierta en las universidades y no capte al egresado de administración pública; creándose así las condiciones pero no los medios adecuados para el ejercicio de la profesión.**

Por lo que se refiere al servicio social, es necesario que los estudiantes acudan a las dependencias públicas a nivel federal, estatal y municipal, con el objeto de aplicar sus conocimientos

adquiridos y auxiliar al Estado para hacer más eficiente la función pública. En muchas dependencias se otorgan facilidades para expedir el reconocimiento a tareas que no fueron efectivamente desempeñadas. El servicio social no se encuentra articulado con el campo de trabajo. El Estado mexicano debería apoyarse en ese requisito universitario para inducir la formación especializada de sus cuadros, que al paso del tiempo se transformarán en profesionales dedicados al servicio público, formando parte de un conjunto de trabajadores intelectuales especializados.

Otro problema que se presenta es que el egresado llega al campo de trabajo sin práctica alguna; no tiene la experiencia de un contacto directo con la administración pública; esta situación también podría salvarse con un servicio social bien coordinado entre las universidades y el gobierno, permitiendo al estudiante conocer su campo de estudio, es decir, darle oportunidad de relacionar sus conocimientos teóricos con la práctica administrativa.

A pesar de los esfuerzos económicos y educativos llevados a cabo por el gobierno federal, el número de profesionistas en el país y en especial el de los administradores públicos es notoriamente insuficiente para cubrir las necesidades actuales. La estructura curricular y la preparación de los cuadros no siempre coincide con los requerimientos del gobierno. El número de egresados de la profesión es muy limitado, ya sea porque son pocas las universidades en donde se imparte la carrera, por falta de canchamiento sobre las potencialidades de la misma y, sobre todo, por la incierta perspectiva de trabajo que caracteriza al servicio público. Los datos hablan por sí solos: en 1987, se titularon en

toda la República mexicana sólo 1424 estudiantes de la licenciatura de administración pública, en la Universidad Autónoma de Puebla el número de titulados fue el más alto, 245, la siguen la Universidad Nacional Autónoma de México en su unidad de Acatlán con 234 y la Universidad de Guadalajara con 175²⁵ (ver cuadro V).

La falta de estos cuadros administrativos en nuestro país ha provocado muchos de los problemas de ineficacia e ineficiencia en la administración pública. Con frecuencia se ha pretendido que dichos cuadros se integren manejando técnicas alejadas de todo criterio político, en la falsa creencia de que el uso de tales técnicas hará posible resolver problemas de ineficiencia. La conjunción de ambos aspectos, el político y el técnico administrativo, debiera ser resultado de la formación universitaria en administración pública. El país requiere de profesionistas que manejen herramientas metodológicas, técnicas y científicas propias de la administración y posean - además - el criterio y la formación universitaria y profunda capacidad de interpretación y de análisis con un claro sentido de responsabilidad social.

III. CONCEPTO Y EVOLUCION DE LA FUNCION PUBLICA EN FRANCIA

En la actualidad, los países con una gran tradición en el campo de la administración pública, se encuentran dedicados a una activa y tenaz labor a fin de formar cuadros en organización y administración gubernamentales. Francia es un ejemplo de país con una gran tradición en la formación de sus funcionarios públicos.

Antecedentes

Desde la Alta Edad Media los reyes de Francia, para ejercer su poder, **comprendieron que era necesario rodearse** de consejeros, además de los príncipes y de los señores de la Corte. Su mérito fue saber escoger hombres de eminentes cualidades. Los juristas del siglo XII tuvieron como herederos a los miembros de los consejeros de la **monarquía absoluta**. Con el afán de difundir la autoridad del príncipe hasta los rincones más apartados del reino se crearon los cargos de gobernadores de provincia y en el siglo XVIII los intendentes. Entre 1870 y 1945, en la Escuela Libre de Ciencias Políticas se formó una generación de oficiales que eran los únicos que podían - a su vez - formar a los candidatos para preparar la oposición a los cargos públicos. Únicamente los estudiantes que vivían en París podían participar de esta experiencia y tener acceso al servicio público. Hasta la Segunda Guerra Mundial los funcionarios del Estado se caracterizaban de la siguiente manera: a) La **inmensa mayoría de los funcionarios** salía de familias cuyos miembros pertenecían tradicionalmente a los grandes cuerpos del Estado, lo que poco a poco **provocó que se crearan verdaderas dinastías**. Operaba en medios sumamente restringidos; y, b) Los grandes cuerpos del Estado organizaban una **dificilísima oposición para asegurarse la permanencia** de sus cuadros. La necesidad de **reformar este sistema se materializó en** el decreto del 9 de octubre de 1945, que creaba la Escuela Nacional de Administración, respondiendo fundamentalmente a tres preocupaciones: i) democratizar los cuadros superiores del Estado, ampliando el abanico del reclutamiento y ofreciendo a jóvenes funcionarios iniciados ya en la práctica administrativa, la posibilidad de una

promoción interesante; ii) asegurar un reclutamiento suficiente, en número y en calidad; y, iii) afirmar la independencia con respecto a la política de **los técnicos de la administración, exigiendo** de ellos una clara consciencia de su función pública frente al Estado. La escuela fue creada para la preparación de funcionarios públicos en distintas especialidades (economía, finanzas, **diplomacia** y otras). El ingreso era y es por **concurso, para personal con título universitario** o con dos años de estudios superiores y cuatro de antigüedad en la función pública. Los cursos tienen una duración de dos años y medio. Desde **su ingreso los alumnos se consideran** como funcionarios en ejercicio. Los que **ya son funcionarios tienen su remuneración** y mantienen su cargo. [Jiménez Nieto señala que la ayudantía, pasantía o trabajo de campo sigue siendo la **columna dorsal** de las técnicas de formación utilizadas por este centro educativo.²⁶

La tradición francesa en materia administrativa, heredada de los principios de la Revolución de 1789, admite que los funcionarios sean independientes de los partidos, e incluso de la mayoría del gobierno bajo el que sirven. Liberados de las presiones políticas, deben expresar su opinión del Estado, tener presente el espíritu de servicio y buscar el bien común. En Francia ha ocurrido que la administración, en tanto se le ha concebido como la personificación del Estado, no puede ser considerada como empresa o como conjunto de servicios. Para el hombre político o para el funcionario francés la **administración no se limita a entenderse** como técnica, para ellos, es la **potencia política en acción**. **“En Francia, que puede ponerse como ejemplo de país en donde la función pública sirve como elemento para la motividad social, los**

principios que rigen el reclutamiento son los del concurso y la igualdad para el acceso de los puestos".²⁷

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de la administración pública ha sido considerado como una disciplina derivada de las ciencias sociales; **comprende las relaciones entre los hombres, con un concepto de cooperación** para la realización de los fines colectivos. La administración pública no opera en el vacío y quienes en ella participan imprimen en su labor un sello original, producto de factores personales de la atmósfera social, cultural y económica en que se han formado. **La profesión en administración pública no tiene patrones inmutables en sus objetivos y contenidos, por ello, está en permanente renovación.** A medida que se desarrolla la sociedad moderna las **funciones de la administración pública son cada vez más extensas.** En la década de los noventa México está sufriendo cambios y transformaciones importantes en su estructura estatal: de ello se han derivado acciones tendentes al **fortalecimiento de la vida económica, se han dado pasos para reestructurar su administración, se está viviendo una época de enorme expansión de la actividad comercial, particularmente la externa; se está proyectando una nueva imagen de México en el exterior.** Estas son algunas de las modificaciones a las que el administrador público tendrá que enfrentarse en el futuro inmediato. **Por ello, es necesario actualizar la formación profesional de los egresados y de los profesionales en función de la compleja problemática del Estado y su administración. Al efecto hay que revisar los contenidos de las materias, los sistemas de enseñanza y los métodos de in-**

vestigación. "El campo de estudio de la administración pública tiene que ser enriquecido para no quedar a la zaga de otras profesiones. El desafío del administrador público es inmediato".

El licenciado en administración pública, **además de ser un científico social que realice un trabajo permanente de análisis, debe ser un agente de cambio que comprenda el comportamiento social y que presente alternativas viables y razonadas para la solución de los problemas.** De ahí que la misión del administrador público no admite demora o improvisación. La nueva realidad del Estado mexicano exige al administrador público comprender una nueva concepción de la vida política del país. **"Se necesitan administradores que participen en el debate del presente y el futuro y que no pretendan ser gestores de lo existente, de lo posible; deben ser exploradores de otras posibilidades y realizadores de lo hasta ahora imposible".²⁹**

Ante esta situación, es urgente desechar y producir nuevos conocimientos que, además de inyectar vitalidad a la profesión, amplíen el horizonte de áreas y preparación frente a otras profesiones. Ninguna profesión tiene el monopolio de la tarea administrativa pero el administrador público de acuerdo con su **formación académica, debe convertirse en un apoyo indispensable en la formación de nuevos cuadros administrativos.** El gran número de profesiones que atienden los problemas del Estado, también reclaman un lugar en el quehacer gubernamental. Dentro de la inmensa y diversa problemática estatal, existe posibilidad de ubicación para una gran gama de profesionistas. Pero esto no debe estar reñido con el hecho de que en las universidades se deberían de inculcar, en todas las profesiones, **mayores conocimientos sobre la ciencia**

de la administración pública. La gran mayoría de estos estudiantes serán los futuros funcionarios públicos. "La Universidad tiene un papel muy importante en la educación, pues tiende a mantener un proceso de interrelación con el Estado, ya que es la entidad que constantemente prepara una gran parte de la juventud, que es potencialmente una de las fuentes de reclutamiento de personal gubernamental: científico, profesional y técnico". El Estado, para atraer a las personas con mayores méritos y valores, deberá trabajar en tres direcciones: primero, ofrecer a los aspirantes la posibilidad de una carrera profesional; una situación estable y una retribución suficiente en función de esos méritos y de sus necesidades. Segundo, participar en la formación de los futuros funcionarios y en su perfeccionamiento, y, tercero, establecer un buen sistema de selección.

No basta con promulgar nuevos estatutos ajustados a las necesidades actuales de la administración, hace falta - además - crear un órgano especial encargado de las cuestiones relativas al personal en los mandos medios en estrecha vinculación con las universidades del país; en ese órgano se deben también diseñar programas de capacitación para el funcionario. "Todo trabajador al servicio del Estado es un servidor público; sin embargo, reservamos la categoría de administrador público para el servidor capaz de tomar decisiones y de organizar programas conjugando los esfuerzos de personas y recursos económicos y materiales para alcanzar un fin determinado".

Se podría aplicar --entonces-- una acertada política en selección, capacitación, formación y retribución de los funcionarios públicos, en lugar de acciones aisladas. Habría una labor de conjunto

ordenada y uniforme. Existe la infraestructura en nuestro país, hace falta unir todos los esfuerzos para poder aspirar a un esquema de selección que garantice la entrada de los mejores.

NOTAS

¹ Andrés Caso, *La Administración Pública factor de cambio social y económico en México*. *Revista de Administración Pública*. México, No. 27, INAP. 1975, p. 66.

² *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal. Ed. por la Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo 1989, p. 102.

³ Elena Jeannetti Dávila. "Administración Pública y Cambio Social", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 92. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, p. 102.

⁴ María García Díaz, "El Comportamiento Administrativo", *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núm. 12, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1982, p. 86.

⁵ Peter Smith. "Los Laberintos del Poder". Citado por Peter Cleaves. *Las Profesiones y el Estado: en el caso de México*. México, El Colegio de México, *Jornadas*, Núm. 107, ISSS, pág. 201.

⁶ Adolfo Ruiz Cortines, no terminó sus estudios universitarios. Peter S. Cleaves. *Idem*, p. 203.

⁷ Esta Licenciatura tiene diferentes denominaciones de acuerdo con la Universidad en la que se imparte: administración pública, ciencia política y administración pública y administración pública y ciencia política. En este trabajo utilizaremos el término de administración pública para referirnos a cualesquiera de las tres denominaciones.

⁸ El censo abarcó a la secretaria privada de la Presidencia de la República, las secretarías y departamentos de Estado, las procuradurías generales de Justicia de la República y del Distrito Federal, las juntas laborales, federal y local y los tribunales Fiscales de la Federación, el Federal de Conciliación y Arbitraje, y el de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁹ *Censo de recursos humanos del sector público federal: administración central*, Co-

misión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México, 1975.

¹⁰ *Censo de recursos humanos del sector público federal: administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria*, Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México, 1975.

¹¹ El sector paracastatal lo constituían organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, instituciones educativas con patrimonio propio, filiales y subsidiarias de las entidades administrativas antes mencionadas, así como los fideicomisos, comisiones, comités, centros y otras instituciones coordinadas por el Ejecutivo Federal.

¹² Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial; *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

¹³ *[ibid]*, p. 11.

¹⁴ "Perspectivas del plan modular en administración pública". UAM-Xochimilco, *Revista de Administración Pública*. Núm. 40, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. 1979, p. 55.

¹⁵ Fernando Saneen Contreras. "Notas Metodológicas, para el Curriculum Académico del Administrador Público". En *Relatoría de la IU Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública*, Puebla, INAP, 17 al 29 de octubre de 1982.

¹⁶ Para profundizar el tema sobre autores del siglo pasado véase Ornar Guerrero Orozca. *Introducción a la Administración Pública*, México, Ed. Harla, 1985.

¹⁷ José Chanes Nieto. "Uno de los primeros teóricos del México Independiente Simón Tadeo Ortiz de Ayala" en *Revista de Administración Pública*, Núm. 50, México. Instituto Nacional de Administración Pública. A. C., abril-junio 1982, p. 22.

¹⁸ Francisco José Díaz Casillas, *Retrospectiva y actualidad en la formación profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1988, p. 56.

¹⁹ Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAL "La Regionalización de la Enseñanza en Ciencias Políticas y Administración Pública", (ponencia) en *IX Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública*. Puebla, INAP 17 al 29 de octubre de 1982.

²⁰ Lorenzo Meyer y Manuel Camacho. "La ciencia política en México: Su desarrollo

y estado actual". en *Ciencias sociales en México*, México, El Colegio de México, 1979, p. 16.

²¹ José Florencia Fernández Santillán. "El compromiso social de la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Relatoría de la II Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública. Guadalajara. INAP, 25 al 27 de junio de 1981.

²² Enrique González Pedrero. "A propósito de la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, Núm. Sr. México, UNAM, enero-marzo 1968, p. 167.

²³ Ornar Guerrero O. "*La Administración Pública del Estado Capitalista, España*", Editorial Fontamara. 1980, p. 260.

²⁴ Jesús Revés Héroles. "Tercera Reunión de la República". citado por Romeo Flores Caballero, *Administración y Política en la Historia de México*, México, INAP, 1981, p. 282.

²⁵ Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. *Anuario Estadístico* 1988, México, 1988, pp. 55-224.

²⁶ J. L. Jiménez Nieto. "Programas de Capacitación Superior en Administración Pública", *Revista Latinoamericana de Administración Pública*. Núm. 13, México, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1982, p. 63.

²⁷ María del Carmen Pardo, *Neutralidad o Compromiso Político de los Funcionarios Públicos en México*, México, 1989, (Mimeo), p. 14.

²⁸ Ricardo Uvalle Berrones. "Formación y Actualización del Administrador Público", *Revista de Administración Pública*, Núm. 14, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1989, p. 74.

²⁹ José Chanes Nieto. "Notas sobre los administradores públicos y los requerimientos del país", en *Anuario*, Asociación Franco Mexicana de Administración Pública, A.C., México, 1986, p. 22.

³⁰ José Luis Tormix. "La Profesionalización del Personal Público". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. Núm. 57, México, UNAM, julio-septiembre, 1969, p. 379.

³¹ Andrés Caso. "Política. administración pública y neutralidad administrativa", en: *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, México, INAP, 1988, p. 117.

LA INFORMATICA EN EL SECTOR PUBLICO Y LA MODERNIZACION DE MEXICO *

Raúl Salinas Lozano

Estamos viviendo una nueva revolución en la historia de la humanidad, Juego de las revoluciones agrícola e industrial.¹ Es la revolución de la tecnología, y especialmente de la informática, entendida como la aplicación de la **microelectrónica para el manejo y procesamiento de información**, y dentro de la **cual se incluyen, a su vez, toda una serie de tecnologías** tales como las de computación, **telecomunicaciones, automatización e Inteligencia Artificial.** Lo que podemos llamar "la revolución de la informática" se inició apenas en los años 40 y todavía nosotros no cobramos conciencia plena de sus impactos y de su importancia.

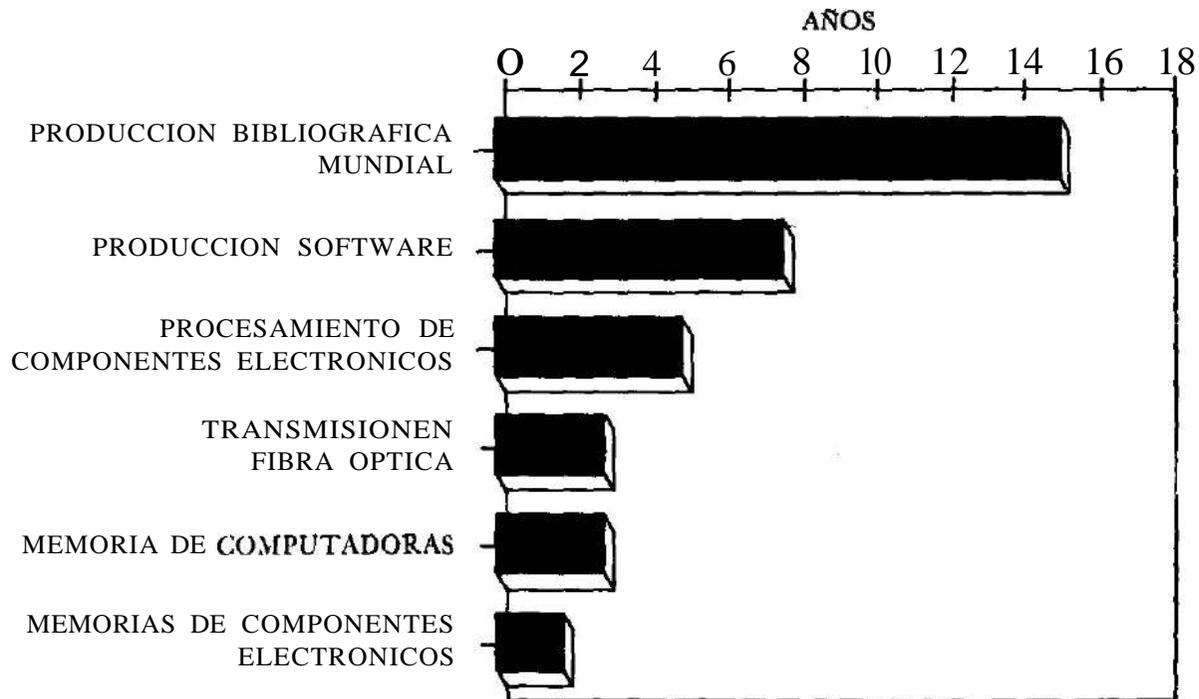
La tecnología informática se ha **caracterizado, en primer lugar, por su capacidad para penetrar en casi todos los ámbitos de la vida humana, transformando nuestros modos habituales de**

trabajo y produciendo nuevas formas de interrelación e integración humana; se ha sostenido, por ejemplo, que las tecnologías de la información juegan un papel primordial en la transformación del mundo en 10 que, con una expresión ya célebre, se ha llamado "la aldea global".

En segundo lugar, la informática se ha caracterizado por su rápido desarrollo; en este sentido, cabe destacar el carácter exponencial que ha tenido el **avance de la microelectrónica. Por** mencionar solamente algunos ejemplos, podemos decir que el espacio requerido por un circuito electrónico ha disminuido, durante cuatro décadas, a una tasa del 30 por ciento anual,² y que las **capacidades de procesamiento, memoria y producción de software** han aumentado a un ritmo muy acelerado aun si las comparamos, por ejemplo, con algo que suele considerarse tan explosivo como es el crecimiento de la producción bibliográfica mundial (véase Gráfica 1).

* Conferencia ofrecida por invitación del ITESM, el 28 de marzo de 1990 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

GRAFICA 1
EVOLUCION TECNOLOGICA
DUPUCACION DE CAPACIDAD



FUENTE: Sute, Tito, "La infonnática en los sistemas de documentación: Evolución y perspectivas", II Congreso Iberoamericano de Informática. IBI, Mar de Plata 1988, p. 640.

En tercer lugar, pero no menos importante, la informática se distingue, también, por haberse convertido ya en **un elemento esencial para la realización de las diferentes actividades económicas, desde las estrictamente de apoyo y administrativas hasta las propiamente sustantivas.** Actualmente se ha llegado a sostener que el indicador para medir el nivel de desarrollo de un país, que en algún momento fue su potencia naval y en otro su industria pesada, etcétera, **será, en un futuro cercano, el grado de avance en materia de informática," y que presenciamos la transición de una economía donde la riqueza se basa en los recursos materiales, a otra en la cual la mayor fuente de riqueza es la información,"**

Por estas razones, un Estado moderno difícilmente puede ignorar la necesidad de contar con líneas de acción adecuadas respecto a la informática y, en especial, no puede descuidar la gran responsabilidad que tiene como usuario de la informática y como agente de los procesos de informatización y comunicación. De hecho, distintos países, entre ellos México, han reconocido la importancia de la informática y han encomendado, a diversas dependencias, el diseño e instrumentación de su política informática y, en particular, en el ámbito del sector público.

La Secretaría Especial de Informática de Brasil, el Consejo Superior de Informática de España, la Subsecretaría de Informática de Argentina, la Dirección de la Industria Electrónica e Informática de Francia, y la Agencia Central de Computación y Telecomunicaciones de Inglaterra, son algunos ejemplos que muestran el hecho arriba mencionado,' En México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

Informática (INEGI), tiene entre sus funciones" la de definir y establecer la política gubernamental que en materia de informática deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal, y la de fijar los lineamientos e instrumentos de política y las acciones estratégicas necesarias para promover el desarrollo tecnológico del país, en materia de **informática, así como apoyar los programas de modernización administrativa** del sector público en la materia.

El gobierno mexicano, empeñado actualmente en un notable esfuerzo de modernización -que ha sido expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994- se ha preocupado por conocer **su propia situación como usuario de la informática y por desarrollar diversas acciones orientadas al mejor aprovechamiento de los recursos informáticos en el sector público.**

Este trabajo tendrá la doble intención de presentar, por un lado, un punto de vista acerca de la evolución, situación actual y perspectivas del uso de la informática dentro de la administración pública mexicana, y, por otro lado, destacar algunas consideraciones acerca del lugar que ocupa la informática en el marco de los actuales procesos de **modernización que vive nuestro país.**

La historia de la computación en México comienza a finales de los años **cincuenta, específicamente, junio de 1958, que puede considerarse' como la fecha en la cual se introdujo el primer equipo de cómputo en nuestro país, una computadora IBM-650, que se instaló en la Universidad Nacional Autónoma de México, como un instrumento de cálculo para la investigación.** La Comisión Federal de Electricidad, la Secre-

taría de Hacienda y Crédito Público, la entonces Secretaría de Industria y Comercio y el Instituto Mexicano del Seguro Social son algunas de las instituciones que hacia fines de los 50 y principios de los 60, comenzaron su **proceso de "informatización"**.

Podemos decir que el periodo comprendido entre 1959 y 1964 corresponde a los inicios de la informática en México y que, en esta etapa, el uso de la informática en México es todavía incipiente. Al final de este periodo se contaba con unas 50 instalaciones de cómputo en el país, tanto en el sector público como en el privado.

Uno de los hechos más notables de ese periodo fue la instalación, verificada en 1960, por el Instituto Mexicano del Seguro Social de algunos de los modelos más avanzados del momento para solucionar sus problemas de control de afiliados y cuotas."

En el ámbito mundial, en la década de los 60, gracias a la transición de la tecnología de bulbos a la de transistores, y luego a la de circuitos integrados, las computadoras diversificaron su gama de aplicaciones, pues en un principio **eran conocidas, básicamente, como herramientas para la investigación científica, o para fines militares.**"

De 1965 a 1982 se registró en México un notable crecimiento del parque computacional instalado. Desde diferentes **puntos de vista" se ha caracterizado** como una etapa en la cual, junto al crecimiento exponencial del parque instalado, se tiene una situación de subutilización de los equipos, y se enfrentan grandes requerimientos de capacitación en todos los niveles: profesional, técnico y de usuarios finales.

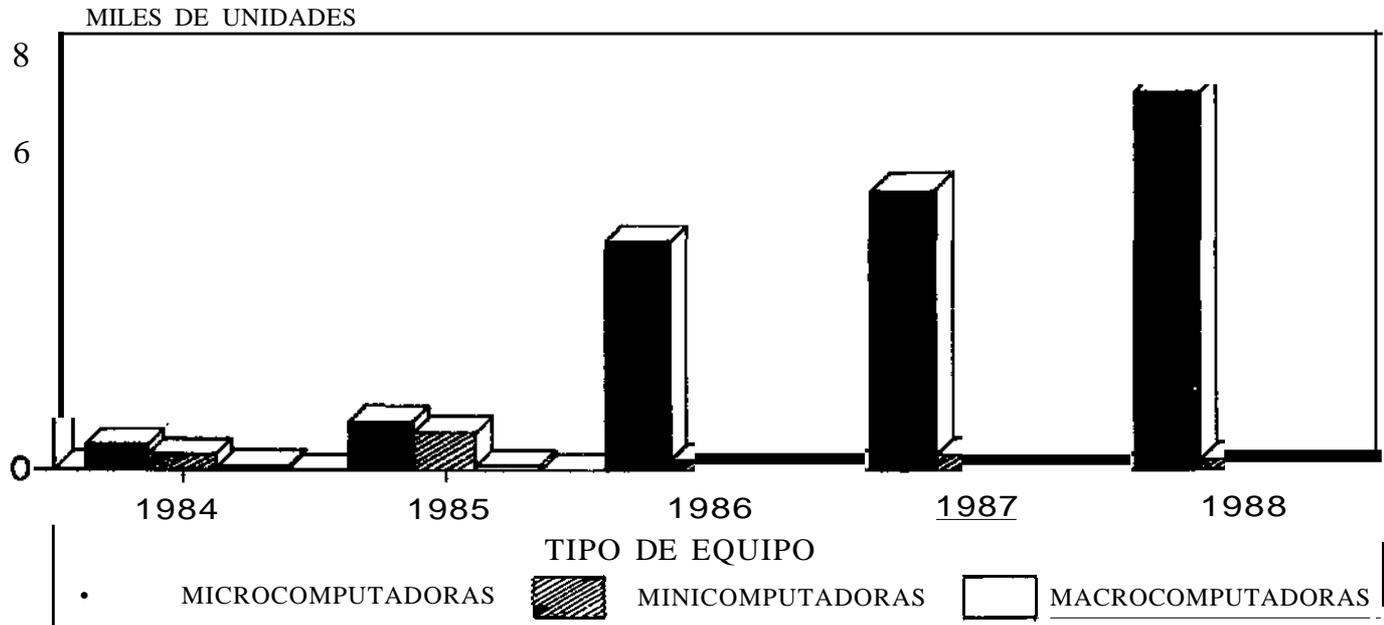
Vale la pena mencionar que, hacia 1971, la Organización de las Naciones Unidas apuntaría" que, los mencionados problemas de subutilización del equipo, falta de capacitación y desorientación de los usuarios, están estrechamente relacionados entre sí y son típicos de una primera fase de difusión de la informática en los países en desarrollo; conjuntamente, esta problemática produciría una gran dificultad para planificar el desarrollo informático tanto institucional como nacional.

En México y en el resto del mundo, 1982 es una fecha clave en lo que concierne a los usos de la tecnología informática; podemos ubicar hacia esa fecha la difusión de las microcomputadoras en el mercado mundial y, también, encontramos ya consolidada la tendencia a integrar la tecnología de computación con la de comunicaciones," hechos que se reflejan rápidamente en el uso de la informática en la administración pública mexicana.

Así, a partir de 1983 se puede identificar una fuerte tendencia a la adquisición y uso de microcomputadoras en las dependencias públicas, con la consecuente introducción de redes locales; en 1988, las microcomputadoras habían alcanzado ya el 96.5 por ciento de las unidades instaladas en nuestro país (véase Gráfica 2). Por su parte, la integración de las tecnologías de computación y comunicaciones implicará, en México, la creación, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de la red TELEPAC, la cual queda en operación en noviembre de 1982. La nacionalización de la Banca, **en septiembre del mismo año, será otro** de los hechos que modificaría sustancialmente el tipo de necesidades informáticas del sector público.

GRAFICA 2

COMPRAS AUTORIZADAS DE COMPUTADORAS



FUENTES INEGI-DGPI. Tabuladores de dictámenes técnicos emitidos a la APF, 1984-1988. México, 1989.

Entre 1983 Y 1989 el crecimiento del parque computacional en el sector público es más moderado, pese a que, en **términos absolutos, los requerimientos** informáticos del Estado aumentan con la mencionada nacionalización de la Banca.

Podemos decir que, durante esta etapa, las necesidades de capacitación se orientan más específicamente a los usuarios finales y que se tienen fuertes requerimientos de planeación a nivel nacional así como de estandarización.

Por otra parte, en el mencionado periodo 1983-1989, se desarrolla, al interior de las diferentes dependencias, pero no a nivel global, una clara conciencia de la importancia de la **informática. Se conforma así, en el interior** de la administración pública, lo que ha dado en llamarse una "cultura informática", esto es, un conjunto de hábitos y expectativas que hacen ver a las computadoras como una realidad cotidiana.

A lo largo del proceso de "informatización" del Estado mexicano, podemos distinguir dos tendencias generales que **mencionaré a continuación.**

La primera de ellas es la especial situación que tiene en nuestro país el Estado como principal usuario de la informática y que no es compartida por **otros países." De acuerdo con cálculos bastante conservadores," si exceptuamos** el periodo comprendido entre 1979 y 1982, en el cual la demanda del sector privado fue mayor, la demanda del sector público ha sido superior, en promedio, a un 50 por ciento de la demanda total. La segunda es que el nivel de obsolescencia de los equipos que se han introducido al país no ha sido significativo si consideramos que algunos de los primeros equipos que se

instalaron en México tenían un rezago de solamente un año con respecto a Estados Unidos de América, y que, en la actualidad, en algunas áreas de la **informática, como son las redes, el diseño** asistido por computadoras, y las **áreas de minis y microcomputadoras, se tiene probablemente una situación similar.**

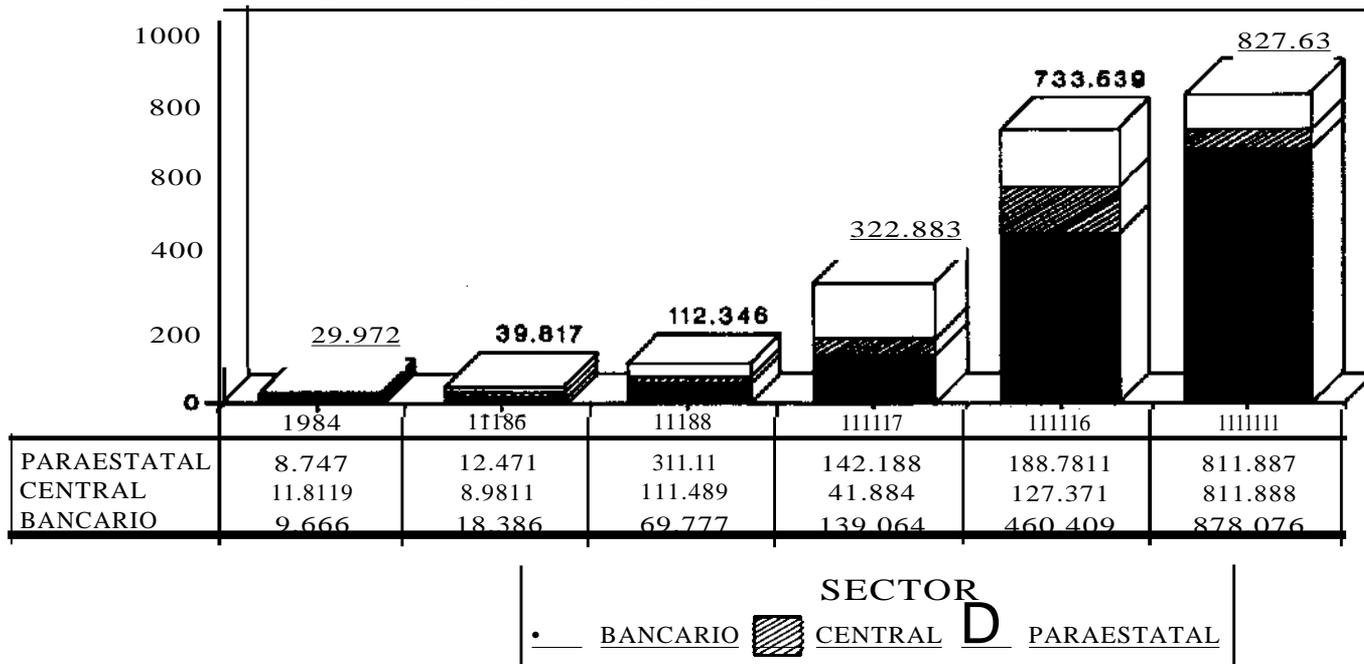
Trataré de caracterizar la situación actual de la informática en el sector público citando, por un lado, algunos **datos significativos y, por otro, varios** ejemplos que ilustran la manera en que actualmente **se** aplica la informática en dicho sector y las posibilidades de uso **que ofrece dicha tecnología en un futuro cercano.**

En 1989, el monto dictaminado de bienes informáticos alcanzó los 827 mil 630 millones de pesos, de los cuales el 82 por ciento correspondió al sector bancario, el siete por ciento al central y el once por ciento al paraestatal (véanse Gráficas 3 y 4). El 96 por ciento dictaminado correspondió a **hardware** y el cuatro por ciento restante a **software**. Cabe añadir que, hasta 1989, se ha mantenido una fuerte tendencia a la concentración de unidades de informática en el Distrito Federal, la cual alcanzó el 37 por ciento del total en 1983, el 40 por ciento en 1986 y el 53 por ciento en 1989 (véase Cuadro 1). La demanda de bienes y servicios informáticos en las diferentes secretarías de Estado y entidades de la administración pública muestran también una gran concentración (véase Cuadro II).

Para tener una idea más completa de lo que actualmente es el uso de la informática en el sector público, conviene citar varios casos que ejemplifican la aplicación de la informática, sin pretender, desde luego, que se trata de una lista exhaustiva.

GRAFICA 3
GASTO AUTORIZADO EN BIENES Y SERVICIOS
SECTOR PUBLICO

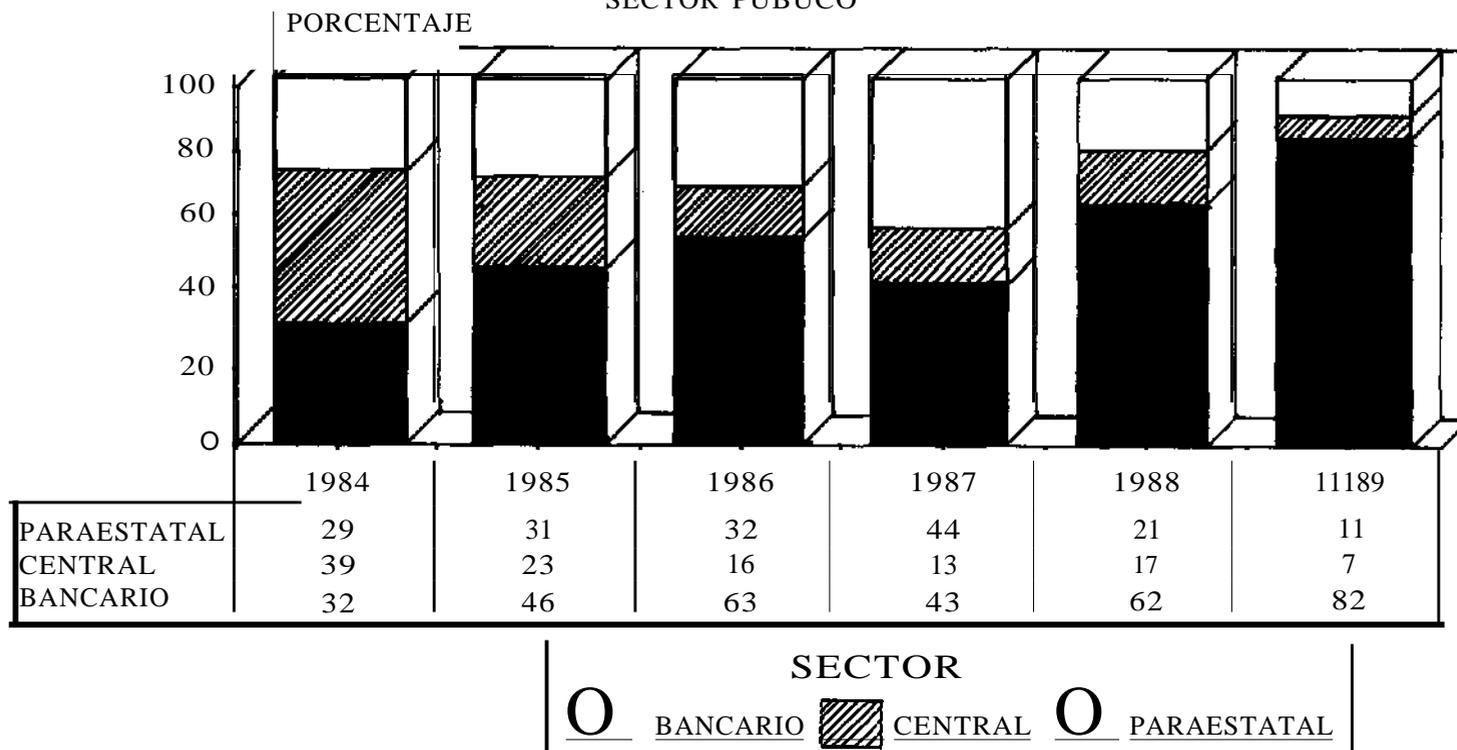
MILES DE MILLONES DE PESOS NOMINALES



FUENTE: INEGI-DGPI. Dictámenes técnicos de bienes y servicios informáticos a la APF, 1989.

NOTA: No se incluyen los montos dictaminados por concepto de regularización de adquisiciones realizadas sin la autorización previa del INECIO

GRAFICA 4
 GASTO AUTORIZADO EN BIENES Y SERVICIOS
 SECTOR PUBUCO



NOTA: No se incluyen los montos dictaminados por concepto de regularización de adquisiciones realizadas sin la autorización previa del INEGI.

FUENTE: INEGI-DGPI. Dictámenes técnicos de bienes y servicios informáticos a la APF, 1989.

CUADRO 1

TOTAL DE UNIDADES DE INFORMATICA EN EL SECTOR PUBLICO POR ENTIDAD FEDERATIVA

<i>Entidad Federativa</i>	1983	%	1986	%	1989	%
Aguascalientes	6	1.0	8	1.0	14	1.2
Baja California	12	2.0	29	3.4	31	2.8
Baja California Sur	5	1.0	10	1.1	11	1.0
Campeche	7	1.1	12	1.4	12	1.0
Coahuila	15	2.4	27	3.2	24	2.2
Colima	7	1.1	9	1.1	9	0.8
Chiapas	8	1.3	12	1.4	14	1.2
Chihuahua	16	2.6	21	2.4	20	2.0
Distrito Federal	228	37.1	346	40.4	590	53.0
Durango	8	1.3	7	0.8	8	0.7
Guanajuato	9	1.4	13	1.5	13	1.1
Guerrero	9	1.4	10	1.1	13	1.1
Hidalgo	9	1.4	10	1.1	9	0.8
Jalisco	29	4.6	33	4.0	30	2.9
México	18	3.0	27	3.2	29	2.7
Michoacán	16	2.6	15	1.7	14	1.2
Morelos	8	1.3	12	1.4	10	1.0
Nayarit	6	1.0	8	1.0	8	0.7
Nuevo León	34	5.5	33	4.0	30	2.9
Oaxaca	11	1.8	13	1.5	13	1.1
Puebla	16	2.6	25	2.9	25	2.2
Querétaro	6	1.0	6	0.7	7	0.6
Quintana Roo	5	1.0	13	1.5	13	1.1
San Luis Potosí	16	2.6	9	1.1	10	1.0
Sinaloa	25	4.0	28	3.3	30	2.9
Sonora	8	1.3	21	2.4	22	2.1
Tabasco	11	1.8	17	1.9	17	1.5
Tamaulipas	15	2.4	23	2.6	24	2.2
Tlaxcala	5	1.0	6	0.7	7	0.6
Veracruz	34	5.5	30	3.6	26	2.3
Yucatán	8	1.3	14	1.6	14	1.2
Zacatecas	24	0.6	8	1.0	6	0.5
Total	614	100	855	100	1103	100

NOTA: La información para 1983 y 1986 se obtuvo del Inventario de Recursos Informáticos de la Administración Pública Federal.

La información de 1989 corresponde al Inventario de Recursos Informáticos de 1986, más el número de dependencias dictaminadas durante 1987, 1988 Y 1989.

FUENTE: (1) INEGI-DPNI. *Inventario de Recursos Informáticos* 1983-1986. Subdirección de Apoyo, México, 1986.

(2) INEGI-DPNI. *Listado de Unidades de Informática del Sector Público*, Subdirección Técnica, México, 1990.

CUADRO II

**TOTAL DE EROGACIONES DICTAMINADAS PARA LA
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS
INFORMATICOS POR DEPENDENCIA**

1988

<i>Dependencia</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>
Agricultura y Recursos Hidráulicos	6,548	0.9
Comercio y Fomento Industrial	1,434	0.2
Comunicaciones y Transportes	66,165	9.0
ContraJoría General de la Federación	224	
Defensa Nacional	95	
Desarrollo Urbano y Ecología	1,007	0.1
Educación Pública	9,493	1.3
Energía, Minas e Industria Paraestatal	134,886	18.4
Gobernación	3,326	0.5
Hacienda y Crédito Público	453,970	61.9
Marina		
Pesca	8	
Programación y Presupuesto	35,229	4.8
Reforma Agraria	832	0.1
Relaciones Exteriores	500	
Salud	10,563	1.5
Trabajo y Previsión Social	725	0.1
Turismo	819	0.1
Departamento del Distrito Federal	6,807	1.0
Procuraduría Gral. de la República	83	
Entidades Paraest. no Coord. Sectorial.	825	0.1
TOTAL	733,539	100.0

NOTA: El porcentaje para algunas dependencias no es representativo, por ello se omite.

FUENTE: INEGI-DGPI. *Tabuladores de Dictámenes Técnicos, 1988*, México, 1989.

Como usuario de la informática, el INEGI, ha hecho una meritoria labor de asimilación, adecuada y racional, de los avances de la tecnología informática, **gracias a la cual puede disponer de información geográfica y estadística oportuna y confiable.** Ejemplos de esta labor de asimilación son el uso de cartografía "digitalizada", la implantación de *software* capaz de generar, simultáneamente, información geográfica y estadística y el uso y la aplicación de sistemas automáticos en casi todas las etapas correspondientes al *XI Censo General de Población y Vivienda*, dicha dependencia cuenta además con una red de teleproceso para transmitir la información, obtenida regionalmente, a la sede del Instituto en Aguascalientes, con lo cual, dicho sea de paso, se contribuye a lograr la descentralización y la eficiencia al interior del Estado mexicano.¹⁸

La Comisión Nacional Bancaria tiene a su cargo una diversidad de funciones, desde la de inspeccionar y vigilar a las sociedades nacionales e instituciones de crédito hasta la de formular y publicar la estadística oficial bancaria. Todas ellas requieren, para su cumplimiento eficaz, de información veraz, completa y oportuna, así como de la automatización de las labores rutinarias. Por ello, la mencionada Comisión ha hecho esfuerzos notables para incorporar la tecnología informática en sus operaciones; en particular, vale la pena mencionar el desarrollo e implantación de sistemas automatizados para elevar los niveles de eficiencia en las funciones administrativas y operativas, así como el establecimiento de un sistema general de información para facilitar, en todos los niveles de la organización, la toma de decisiones orientadas al cumplimiento de las metas operativas y de servicio de dicha dependencia," asumiendo así

con recursos humanos modestos, complejas funciones de supervisión y control gracias a una inteligente aplicación de bases de datos y sistemas financieros automatizados.

Las instituciones bancarias son un caso muy claro de los requerimientos que plantea y, también, de las posibilidades que ofrece la tecnología informática. Por mencionar solamente un punto, podemos decir que la llamada "explosión" en las comunicaciones ha generado una demanda extraordinaria de complejos servicios financieros que den todo tipo de facilidades y oportunidades a los clientes de la banca. En México, las instituciones bancarias han tratado de enfrentar este reto con servicios completos y medios de entrega más adecuados al cliente; uno de los ejemplos de ello es el uso de grandes redes de comunicación en nuestro país; a este respecto, cabe destacar las redes de cajeros automáticos y terminales en varios miles de puntos de venta, así como avanzados servicios de crédito y manejo de cuentas; tiene interés añadir que, de acuerdo con ciertas estimaciones, "en nuestro país se llevan a cabo casi dos billones de transacciones automatizadas cada año.

Por su parte, la Comisión Nacional del Agua ha señalado que la informática es un instrumento de gran utilidad para alcanzar los objetivos a ella encomendados, como es el de garantizar que la distribución, uso y preservación del agua responda a patrones de eficiencia y equidad. Esta Dependencia ha realizado experiencias interesantes en materia de equipamiento, capacitación y desarrollo de sistemas.

Mediante el uso eficiente de microcomputadoras y el desarrollo de programas de capacitación, la mencionada Co-

misión ha logrado racionalizar sus requerimientos de personal y aumentar la productividad y la creatividad del mismo. Mencionaremos que, en 1989, dicha dependencia contaba con más de 300 paquetes propios de aplicación general o específica. Esta dependencia **contaba, también, con varios sistemas** distribuidos para el tratamiento de problemas como control de calidad del agua, simulación de operación de acueductos y diseño de canales." Adicionalmente, estas acciones han permitido a la mencionada dependencia racionalizar el uso de los equipos mayores.

Ahora bien, actualmente no podemos separar el futuro de la informática dentro de la administración pública mexicana de los procesos de modernización **en los cuales se encuentra inmerso** nuestro país. Por ello, consideraré a continuación algunas de las relaciones existentes entre los diversos planes y programas de gobierno, por un lado, y la utilización de la informática en el sector público, por otro.

Como es bien sabido el *Plan Nacional de Desarrollo* establece las condiciones y objetivos generales de los mencionados procesos de modernización; específicamente, en lo que concierne a la modernización económica, se destacan la apertura, la desregulación, la eficiencia y la descentralización como componentes de tales procesos.

Como se ha indicado en el *Plan Nacional de Desarrollo*, la modernización del Estado implica lograr objetivos como son los de eficiencia y descentralización para lo cual la tecnología informática es hoy en día un elemento muy valioso.

La informática está relacionada, también, con varios de los programas sec-

toriales que hasta ahora se han dado a conocer, me referiré, específicamente al Programa de Ciencia y Modernización Tecnológica y al Programa de Modernización Educativa.

En el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica se ha reconocido la importancia económica que tiene el desarrollo reciente de la informática:

"La automatización permite alcanzar normas de calidad y eficiencia antes inimaginables, al tiempo que genera una fuerza de trabajo cada vez más calificada y Un gran desarrollo del **sector servicios**".

Dentro de un contexto económico caracterizado por el fenómeno de la globalización, por la importancia cada vez mayor de la competencia internacional en términos de calidad y de la capacidad de innovación tecnológica, el gobierno mexicano enfrenta el reto de hacer que la tecnología informática sea un instrumento valioso para propiciar el crecimiento económico de México y, específicamente, enfrentar exitosamente los mencionados requerimientos de capacitación, eficiencia y productividad.

A manera de ejemplo, retomaré el caso de la Banca mexicana para **señalar que, si bien y como anteriormente** se ha indicado, ésta ha realizado encomiables esfuerzos para optimizar su funcionamiento con ayuda de la informática, las posibilidades que ésta ofrece y los retos de modernización que plantea son extraordinarios. En particular, las posibilidades del uso de la informática para **reducir costos operativos, eliminar procesos manuales, trámites innecesarios, y para otorgar un mejor servicio en las sucursales ban-**

carias, se traducen en ideas y proyectos tales como son los de sucursales automatizadas, sistemas expertos para otorgamiento de crédito o tarjetas inteligentes.

En el Programa para la Modernización Educativa, se ha indicado, también, la importancia de que México no quede rezagado en la actual revolución tecnológica, y se ha planteado la necesidad de propiciar la investigación y la formación de recursos humanos:

"México deberá preparar en corto plazo al personal necesario para la producción de conocimiento científico e innovaciones tecnológicas, considerando prioritarios los campos en los que probablemente se producirán los avances de mayor impacto en el futuro".

Dicho Programa enfatiza, también, la necesidad de innovar en los procedimientos educativos y de imaginar **nuevas alternativas para enfrentar retos como lo son el de vincular la educación tecnológica a la vida productiva y el de racionalizar los costos educativos.**

Los requerimientos en el Programa Nacional de Solidaridad y en el Programa de Modernización Educativa sugieren posibilidades fructíferas de aplicación de la informática. En particular, la inteligencia artificial y el diseño y fabricación asistidas por computadora, lo mismo que la producción de **software para fines** educativos."

Para México, aprovechar las ventajas de la informática significa, por ejemplo, mejorar la calidad de la enseñanza e **incrementar la motivación de los alumnos** utilizando la computadora como una herramienta de aprendizaje; mejorar la eficiencia de la planta productiva me-

dante **la automatización de diversos procesos y, en general, mejorar la calidad de vida de los mexicanos proporcionando mejores servicios; en este sentido cabe mencionar, por citar solamente un ejemplo,** que la disponibilidad de bancos de datos médicos, lo mismo que de sistemas para facilitar la atención primaria y, aun el diagnóstico médico, **puede ser un elemento muy importante para cuidar la salud de nuestra población.**

He tratado de enfatizar que en México **se han llevado a cabo acciones importantes para el uso adecuado de la informática en el marco de los actuales procesos de modernización; sin embargo, no podemos soslayar que, lo mismo en materia de investigación, de formación de recursos humanos y de aplicación de la informática, los retos que enfrenta nuestro país son muy grandes.**

La informática que ha sido, indudablemente, una de las palancas de la **modernización a nivel mundial, y aun cuando no constituye, desde luego, la única innovación tecnológica de nuestros tiempos, sí es, como en ocasiones se ha señalado,** el factor común que permite y acelera todas las demás. La utilidad que tenga para México esta palanca tecnológica que es la informática, dependerá de cómo decidamos usarla.

Centros como el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP) o el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) tienen una responsabilidad muy clara a **este respecto: formar usuarios cada vez más competentes de la tecnología. Usuarios que entiendan las peculiaridades, problemática y oportunidades de la informática. Usuarios que sepan su introducción, adquieran sus productos más**

adecuados, administren inteligentemente sus recursos y, sobre todo, sean capaces de diseñar con ella una realidad mejor.

El esfuerzo del ITESM para mantenerse en la frontera del conocimiento en esta área y su compromiso por ponerla al servicio de nuestra sociedad ha resultado ya en profesionales y productos que han contribuido eficazmente al progreso de nuestra industria y del mismo sector público. Este esfuerzo del ITESM ha sido también un estímulo para otras instituciones que, a su vez, han contribuido a que México haga propia esta tecnología y la aproveche de forma cada vez más substancial y así podemos ver con optimismo que en el futuro esas contribuciones serán mayores.

y no puede ser de otra forma. La construcción de un Estado moderno y eficiente, el dotarnos de niveles de bienestar dignos, la creación, en fin, de una sociedad más justa, son el reto que, como mexicanos, hemos decidido asumir. La informática es una palanca que hemos aprendido a usar y no podemos dejar de seguir usando para que triunfemos en este reto.

NOTAS

¹ *ej.* J. Rose *La Revolución Cibernética*, F. C. E., México, 1987.

² Existen varias definiciones que, en general, coinciden con los puntos que aquí se han señalado. *el. e.g.* A. J. Meadows y M. Gordon *The Random House Dictionary of New Informatics Technology*, Vintage Books, Nueva York, 1983, V.t. Nathan Rosenberg *Perspectives on Technology*, Cambridge, 1976.

³ *Ct.* Marshall MacLuhan *La Aldea Global*, Martínez Roca, Barcelona, V.t. Karen Wright "The Road to the Global Village" *Scientific American*, marzo de 1990, págs. 58-66.

⁴ Abraham Peled. "The Next Computer Revolution" *Scientific American*, octubre de 1987, págs. 57-64.

⁵ *Ct.* Ben Matley "National Computer Policies in High-Tech Times" *ABACUS*, vol. 5, No. 4 (1988), págs. 44-49, Antonio Pulido "Algunos impactos de las tecnologías y los medios de información sobre la economía en su conjunto, con especial referencia a los aspectos de gestión, productividad y empleo". *La Sociedad de la Información (1:5- estudio Prospectivo de Retos para la España de los Años 90)*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 146-54.

⁶ V. Wright, *arto cit.*; v. t. John C. Lautsch, "Computers, Communications and the Wealth of Nations: Some Theoretical and Policy Considerations about an Information Economy", *Computer/Law Journal*, vol. IV, núm. 1, (1983), págs. 111-132.

⁷ Para el caso de Brasil v., *Legislacao*, Secretaría Especial de Informática (SEI), Brasilia, 1987. Pura el caso de Argentina v. • *Política Informática 1985*, Secretaría de Ciencia y Técnica-Subsecretaría de Informática y Desarrollo, Buenos Aires, 1986. Respecto a España v., "Real Decreto 2291/1983 sobre Órganos de Elaboración y Desarrollo de la Política Informática del Gobierno". Sobre Francia v., Renal Brückman "France" en Francis W. Rushing y Carole G. Brown, *National Policies for Developing High Technology Industries*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.

⁸ *Cf.* • *Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1989)*.

⁹ *Ci.*, *Memorias del Congreso "Pasado, Presente y Futuro de la Computación. 30 Aniversario de la Computación en México"*, UNAM, México, 1988, 2 vols., V.t. Miguel M. Soriano y Christian Lemaitre "Primera Década de la Computación en México", *Ciencia y Desarrollo*, núms. 60-61 (1986).

¹⁰ *Ibía.*, V.t. "El Desarrollo de la Informática en México: Problemas y Alternativas" *Comunidad Informática*, 8 (1981) págs. 11-15. Tomás Garza, "La Computación en México: Análisis de un Crecimiento y Auge Condicionados", *Comunidad Informática* 14 (1982) págs. 4-7.

¹¹ V., *Historia de la Computación*, IBM de México, México, 1987. V.t., *Memorias...* V.Z., "Cuatro obras del IMSS, en *Crónicas (IMSS)*, año 2, núm. 20 (1986), págs. 1-3.

¹² V., *e.g.* D. F. Parkhill. *The Challenge of the Computer Utility*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1966.

¹³ V., e.g., Raúl L. Katz. *Políticas Nacionales de Informática en México*, Subsecretaría de Informática, Buenos Aires, 1984, v.t., Garza, *arto cit.*

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas, *The Application Of Computer Technology for Development*, Nueva York, 1971.

¹⁵ V., e.g., Robert W. Crandall y Kenneth Flamm (eds.), *Changing the Rules. Technological Chance, International Competition, and Regulation in Communications*, The Brookings Institution, Washington, 1989.

¹⁶ En el caso de Brasil, por ejemplo, se trata de un país con una política informática bien definida (que incluye, por ejemplo, la protección a la industria nacional, por lo menos en algunas áreas, como es la de microcomputadoras) y donde el Estado no es un consumidor mayoritario de productos informáticos. V., *Perfil da Informática na Administração Pública Federal*, Secretaría Especial de Informática, Brasilia, 1986, v.t., William R. Cline *Informatics and Development. Trade and Industrial Policy in Argentina, Brazil and Mexico*. Economics International, Washington, 1987.

¹⁷ Cl., Caroline Verut, *Market Research Summary: The Mexican Market for computers, Peripherals and Software*, Cámara de Comercio de los Estados Unidos, México, 1989.

¹⁸ V., *Guía de Información Censal. Censo de 1990*, INEGI, México, 1990, v.t., Raúl Hudlet, "Política Informática en el Sector

Público: la Informática y los Censos Generales de Población y Vivienda en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994" (Ponencia presentada en la Conferencia Ejecutiva del Sector Público: INAP-IBM de México, México, 1990).

¹⁹ V., *Programa Institucional de Desarrollo Informático de la Comisión Bancaria y de Seguros, 1989-1990* Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, México, 1989.

²⁰ Banco Nacional de México "Uso de la Computación y Comunicación en la Banca" (Mimeo).

²¹ V., *Programa Institucional de Desarrollo Informático de la Comisión Nacional del Agua, 1989-1994*, Comisión Nacional del Agua, México, 1989; *Microcomputador. Operación y apoyos*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México, 1988.

²² V., e.g., Frank Blaclair y David Osborne, *Designing [or the Future. Information Technology and People*, British Psychological Society, Leicester, 1987. T. Plomp, K. van Deursen y J. Moonen (eds.), *Computer Assisted Learning for Europe, North-Holland, Amsterdam, 1987. ESPRIT'8B. Putting the Technology to Use. Proceedings of the 5th Annual Conference, Brussels, November, 1988*, North-Holland, Amsterdam, 1988.

aa V., e.g., Simon Nora y Alain Mine, *La Información de la Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.