

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**ENSAYOS
CONTEMPORANEOS**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 86

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

R A P

**ENSAYOS
CONTEMPORÁNEOS**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 86

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.
REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

José Chanes Nieto
Director

ISSN 0482-5209

Certificado de licitud de Título 2654

Certificado de licitud de Contenido 1697

Publicación periódica

Registro número 102 1009

Características 21024 1801

Edición

Comité Editorial

© Revista de Administración Pública

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca

Col. Palo Alto

Delegación Cuajimalpa, 05110 México, D. F.

Tels. 570 69 45 Y 570 71 40

Número 86 enero-junio 1994

Impreso y hecho en México

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

México, 1994

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

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias
Administrativas*

CONSEJO DIRECTIVO

Adolfo Lugo Verduzco
Presidente

José Natividad González Parás
Vicepresidente

Luis F. Agullar

Carlos Almada López

Sergio García Ramírez

Arturo **Núñez** Jiménez

Mariano Palacios Alcocer

Gustavo Petrlicoli **Iturbide**

Fernando Solana Morales

Jerge Tamayo López Portillo

María Elena Vázquez Nava

Consejeros

Antonie Sánchez Gochicoa

Tesorero

Nestor Fernández Verlll

Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Centro de Estudios de Administración
Estatal y Municipal

Roberto Avalos Agullar

Desarrollo y Formación Permanente

Victor Hugo Alarcón Limón

Consultoría y Alta Dirección

J. Alejandro Jaldar Cerecedo

Investigación y Documentación

Adriana Hernández Puente

Relaciones Internacionales

Luclla Leal de Araujo

Administración, Finanzas y Difusión

Vicente Hernández Verduzco

COMITÉ EDITORIAL

Roberto Avals: María Teresa Brindis;

José Chanes Nieto; Néstor Fernández Vertti;

Adriana Hernández; Carmelina B. de Perea

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

MIEMBROS FUNDADORES

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

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas; Andrés Caso Lombardo;
Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano

Índice

El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión.

Bernardo Kliksberg

La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: En Busca de un Nuevo Paradigma.

Roberto Ara/os Aguilar

Moral en Políticas Públicas.

Ornar Guerrero

El Interés Nacional (Planteamiento Estratégico).

Hilda Aburto

Industrialización y Empresa Pública: Pasado y Presente.

Ma. Guadalupe Huerta Moreno

Estrategia de una Paraestatal. Pronósticos para la Asistencia Pública.

Judith Saldaña Espinosa

Las Tareas de las Empresas Públicas en la Década de los Noventa: Apuntes Sobre la Gestión y los Trabajadores.

Orlando Delgado Se/ey

**El Mejoramiento de la Gerencia: Un Estudio Comparativo
entre México y los Estados Unidos.**

Andrés Valdez Zepeda

La Financiación de los Partidos Políticos.

Guillermo Haro Bélche:

PRESENTACIÓN

Los fundadores del Instituto Nacional de **Administración Pública**, creado como asociación civil en 1955, decidieron que uno de sus propósitos fundamentales era promover el desarrollo de las ciencias administrativas en nuestro país gracias al esfuerzo de las personas interesadas en su investigación y práctica. Desde entonces es foro abierto a la reflexión, al libre examen, al análisis profundo y a la difusión de todos los aspectos que contribuyan al perfeccionamiento de dichas ciencias y al de las administraciones federal, estatales y municipales.

Para coadyuvar a la evolución y al progreso de la teoría y de las administraciones, el número 86 de la **Revista de Administración Pública** recoge ensayos innovadores sobre ambas.

El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión, de Bernardo Kliksberg, es un documento destinado a situar la discusión sobre el tamaño del Estado en el contexto mundial, caracterizado por el signo de la

incertidumbre, elucidar algunas de las tendencias más constantes sobre el tipo de Estado del próximo siglo, su rediseño mediante un verdadero encuentro entre las nuevas fuentes tecnológicas y las tareas a cargo del nuevo Estado y, finalmente, aporta una agenda de interrogantes abiertos.

Roberto Avalos Aguilar, en el ensayo titulado *La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: El Busca de Un Nuevo Paradigma*, después de presentar el tema y señalar una advertencia metodológica, desenvuelve el marco conceptual-paradigma, modernidad, posmodernidad, escrutina a la Administración Pública como objeto de estudio, la introduce al debate modernidad-posmodernidad y determina los paradigmas de la ciencia moderna.

Un tema de gran trascendencia. La Moral en Políticas Públicas, es abordado por Omar Guerrero. Este estudio destaca el problema de la moral, sus vínculos con la política y la administración

pública y la ambigüedad moral de las políticas públicas, haciendo hincapié en las actitudes mentales y en las cualidades morales de los servidores públicos.

En tiempo de internacionalización adquiere una capital importancia determinar, como lo hace Hilda Aburro, una noción sobre El Interés Nacional, mediante un planteamiento estratégico, a partir de tres conceptos básicos que permiten integrarlo: la nación, el Estado y el poder nacional.

La llamada administración paraestatal perdura como objeto de estudio importante. Así se demuestra en el análisis *La Industrialización y Empresa Pública: Pasado y Presente* realizado por María Guadalupe Huerta Moreno y en la experiencia que nos trasmite Judith Saldaña Espinosa con respecto a *La Estrategia de un Paraestatal: Pronósticos para la Asistencia Pública*. Ambos trabajos ponen de relieve la presencia y trascendencia de las empresas de participación estatal para el desarrollo del país. También lo hace Orlando Delgado Selley al señalar *Las Tareas de las Empresas Públicas en la Década de los Noventa: Apuntes Sobre la Gestión y los Trabajadores*.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte hace imprescindible emprender estudios que nos permitan conocer las administraciones de Canadá y de Estados Unidos. Andrés Valdez Zepeda trata *El Mejoramiento de la Gerencia: Vn Estudio Comparativo entre México y los Estados Unidos para hacer patentes' las diferencias entre ambos países en tal aspecto*.

La Financiación de los Partidos Políticos es un debate abierto. Guillermo Haro Bélchez, igualmente desde una perspectiva comparada, profundiza, aclara y propone sobre este aspecto de particular significación para la vida democrática del país.

Estos Ensayos Contemporáneos, fruto de teóricos eruditos y de profesionales prácticos, son relevantes para los profesionales, estudiosos y estudiantes de la política y la administración, al reflejar claramente los progresos y las tendencias, constituyendo un punto de partida para proseguir la reflexión sobre las materias tratadas, pero son así mismo una verdadera contribución para los ciudadanos al situarnos en los tiempos actuales y prepararnos para los futuros.

El Rediseño del Estado Para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio

Una Agenda Estratégica Para la Discusión*

Bernardo Kliksberg

1. HACIA UN DEBATE CON VISTAS AL SIGLO XXI

Toluca 93, se produce en medio de cambios vertiginosos en el planeta, que apuntan hacia un siglo XXI muy diferente de todo lo que hemos conocido en la historia anterior. Esas realidades suponen un desafío para la imaginación, la creatividad y la innovación. Necesitamos respuestas no convencionales, nueva ciencia, nuevas propuestas en múltiples campos.

Uno de ellos fundamental para el futuro es el que plantea Toluca 93, el rediseño del Estado frente a los nuevos problemas y demandas.

Se ha encomendado a este documento introducir científicamente a los debates de Toluca 93, gran esfuerzo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) que preside el profesor Guy Braibant, y dirige Turkia Ould Daddah; del gobierno del Estado de México, anfitrión de esta Conferencia Internacional cuyo Gobernador e ilus-

* Documento introductorio, preparado por el relator general, a la II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas celebrado del 27 al 30 de julio de 1993 en Toluca, Estado de México, organizada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Gobierno del Estado de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). El autor es director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Bsmo (PNUD-CLAD).

tre **personalidad científica Ignacio Pi-**chardo Pagaza preside el Comité Organizador del Congreso, con la secretaria del mismo a cargo de Victoria Flores; por el Instituto Nacional de Administración Pública de México presidido hasta hace poco por Raúl Salinas Lozano, **prominente hombre público, y actualmente** por la destacada figura del licenciado Adolfo Lugo Verduzco; y por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo que preside el **doctor Constantino Nalda** García, **Presidente** del Instituto Nacional de Administración Pública de España y cuya Secretaría General ejerce el ex-Ministro de Reforma del Estado de Venezuela, Dr. Carlos Blanco.

Toluca 93, ha sido precedida de una **amplia tarea científica que le correspondió al firmante orientar en calidad** de Relator General de la Conferencia, misión con que lo distinguió el Consejo Directivo de HAS. Llevó adelante esa labor en equipo con un conjunto de **distinguidos correlatores internacionalmente reconocidos que realizaron en las áreas** que se les encomendaron una importante y productiva labor. Ella culminó en la preparación de los **relevantes informes de correlatoría siguientes:** Paul Collins: El Estado Post-ajuste y el Nuevo Contexto Económico y Tecnológico Internacional; Gerard Marcou: **Democratización y Descentralización del Estado;** Pedro G. Zorrilla Martínez: Reestructuración del Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza; Louis Picardo **Reformas Estratégicas en los procesos de Formulación, Implantación,**

Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas; Vasant Moharir: Nuevas Fronteras y Formas de Asociación entre Sector Público y Sociedad; Joan Corkery: **La Dimensión Internacional de las Reformas Institucionales Nacionales. El Relator General y los correlatores contaron en sus trabajos con la muy eficiente y empeñosa cooperación de la Directora General del HAS y su equipo de trabajo.**

La Conferencia Internacional y su agenda despertaron un intenso interés como lo demuestran el elevado número de trabajos que fueron presentados en cada una de las áreas citadas. Importantes aportes provenientes de toda Europa, Estados Unidos, África, **Asia, América Latina, y otras latitudes, sumaron valiosas y variadas perspectivas derivadas en muchos casos de investigaciones sistemáticas y experiencias concretas.**

Se conformó en cada área temática un rico material básico que fue muy bien aprovechado por los correlatores, resumido en sus informes y extensamente debatido en la Conferencia.

Por lo pronto parece haberse satisfecho significativamente con las nutridas y completas presentaciones recibidas. uno de los objetivos centrales de Toluca 93: promover un debate de fondo en el que participen el mundo desarrollado y los países en desarrollo sobre temas **cruciales para nuestro tiempo.**

A pesar de la amplitud y diversidad de los temas tratados es posible observar la presencia en las múltiples contribuciones

recibidas de ciertas inquietudes generalizadas y de una búsqueda afanosa de respuestas no tradicionales. Ambas responden a las muy singulares características de este fin de siglo, marcado por cambios vertiginosos, que exigen variaciones sustanciales en el "estado de las artes" en lo relativo al Estado uno de los actores centrales de la realidad, si se quiere desde las ciencias administrativas, temáticacentral del HAS, ayudar con respuestas y soluciones a la discusión mundial.

En este documento introductorio queremos plantear algunos marcos de referencia que creemos útiles para extraer el más alto provecho del debate a desarrollarse en cada área con base en los informes de los correlatores y los documentos elaborados por los participantes.

Para ello abordaremos cuatro momentos sucesivos de análisis. En primer término creemos imprescindible situar el contexto mundial en el cual estamos discutiendo sobre el rediseño del Estado. En segundo lugar, ubicados algunos aspectos centrales de ese contexto, queremos abordar el interrogante de hacia qué tipo de Estado nos dirigimos en el Siglo XXI. ¿Cuáles son algunas de las tendencias más consistentes que se observan en los profundos procesos de cambio en marcha? En tercer término deseamos plantear la necesidad de dotar al nuevo Estado en construcción de una gerencia pública revolucionada respecto a la anterior, que implique un verdadero encuentro entre las nuevas fronteras tecnológicas en ciencias gerenciales y las tareas a cargo del nuevo Estado.

Por último, con fundamento en los desarrollos anteriores queremos aportar a esta Conferencia Internacional una agenda de interrogantes abiertos, de carácter estratégico que creemos será de alto valor que en Toluca 93 se trate y profundice.

Trataremos cada uno de estos temas exploratoriamente por las limitaciones propias de este documento cuya función es introductoria. No pretendemos desarrollar en detalle ninguno de estos temas, sino ayudar a abrir y estimular una discusión colectiva, fecunda y útil para nuestros países.

Asimismo aún teniendo bien presente que existe una diversidad importante de situaciones históricas entre los países participantes intentaremos centrar el documento sobre ciertos aspectos de carácter relevante que pueden tener interés común a pesar de dicha diversidad.

11. UN CONTEXTO MUNDIAL BAJO EL SIGNO DE LA INCERTIDUMBRE

Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo hacia fines del Siglo XX, transformándolo estructuralmente.

Están en curso revoluciones tecnológicas simultáneas en áreas económicas básicas que afectan a la producción de la mayor parte de los bienes, servicios y a la vida cotidiana, Se han producido ver-

daderas "rupturas epistemológicas" con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. El Siglo XXI se iniciará como el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.

Por otra parte, hay en desarrollo transformaciones sustanciales en la geopolítica mundial. Toda la atmósfera política que acompañó al siglo XX ha sido reemplazada por un nuevo marco en proceso de formación. La desaparición de uno de los dos grandes bloques mundiales, la terminación de la guerra fría, las posibilidades de desarme en gran escala, modifican totalmente el hábitat político. También lo cambia otro tipo de movimiento en potente evolución. La existencia de aspiraciones cada vez más intensas y generalizadas en la población mundial a una real participación en los sistemas políticos. Hay lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llama adecuadamente "un impulso irresistible en pro de la participación", 'La gente quiere democracias genuinas donde realmente intervenga y tenga el control de su destino.

Junto a las revoluciones tecnológicas y políticas está cambiando la estructura

básica de la economía mundial. El siglo XXI parece estar destinado a ser un siglo de grandes bloques económicos. Como destaca Paul Collins en su relatoría "el mundo está evolucionado hacia un Sistema de Bloques Regionales de Comercio".? Entre ellos destacan los ejes: Comunidad Económica Europa ampliada, Estados Unidos-Canadá-México, Japón con sus allegados directos. Se esperan aperturas muy amplias del comercio hacia el interior de dichos bloques, pero fuertes obstrucciones y barreras ante quienes quieran llegar desde afuera a los bloques.

Éstas y otras decisivas transformaciones se están produciendo en medio de un nuevo contexto de interrelaciones, la internacionalización de la economía que ha convertido al planeta en una efectiva "aldea global". Los cambios en un área relevante traen reacciones en cadena en "tiempo real". en múltiples puntos del sistema mundial.

La velocidad de las transformaciones no tiene a su vez parangón histórico. Sólo puede hablarse en términos de cambios ultra acelerados. donde el presente casi se funde con el futuro, porque las distancias son acortadas por una tasa de cambio inédita.

Una "aldea" global sacudida por cambios profundísimos, en donde el pasado pierde significación como referencia, es la realidad de fines de siglo.

, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano. 1993.
 "Paul Collins. *The Post-Adjustment State and the New International Economic and Technological Context*. Toluca 93.

Pero, y he aquí el interrogante inquietante, ¿Cuáles son las direcciones finales de los cambios? ¿Hacia dónde se dirigen? ¿Qué tipo de humanidad están preparando?

Voces muy autorizadas se han levantado para sostener la fragilidad de aquellas tesis que se dejan llevar por la impresión de que el sólo avance tecnológico solucionará mágicamente los problemas, o aquellas otras que proclamaban hace algunos años el "fin de la historia" y el inicio de una "historia aburrida".

Las primeras están repitiendo las debilidades del optimismo positivista de épocas anteriores, las segundas fueron rotundamente desmentidas por los hechos. En lugar de "historia aburrida", es una historia agitada y abierta a múltiples desenlaces la que se presenta en los hechos. Edgard Morin, entiende que los procesos de cambio en marcha son contradictorios y conflictivos. El mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado. Esa complejidad es difícil de escrutar, han bajado totalmente los umbrales para la predicción y todas las posibilidades positivas y negativas están abiertas. Lo real es *-subraya-* que la incertidumbre se ha apoderado de la historia.

Urge un nuevo tipo de racionalidad superior, una racionalidad autocrítica. El mundo es para el gran pensador europeo hoy "Un Astro Errante".³

En el mismo sentido la ciencia de la inestabilidad fundada por Ilya Prigogine, reclama la necesidad de internarse en la complejidad con nuevas herramientas. Ve la inestabilidad como la situación normal a partir de la cual, y no de supuestos equilibrios, es necesario reflexionar y operar; resalta que lo que priman son "las estructuras disipativas de final abierto?". Lo que sucederá será definido por las opciones de los mismos hombres.

En estas condiciones de complejidad e incertidumbre pronunciadas, el conocimiento demuestra tener límites muy marcados. Por ello el Club de Roma concluyó que tenemos mayor información que nunca, pero menos sabiduría.'

El carácter contradictorio de los procesos de transformación es evidenciado por múltiples signos. Entre otros se han destacado los siguientes.

La revolución tecnológica abierta en tantos frentes es una promesa de avances prodigiosos, pero al mismo tiempo como lo advirtió "La Cumbre de la Tierra" (Brasil, 1992), el desarrollo ciego y no regulado de la tecnología puede contribuir al desmoronamiento rápido de sistemas de equilibrio ecológico vitales. El calentamiento de la atmósfera del planeta y los peligros que amenazan la capa de ozono, son sólo ilustraciones de algunos de los desequilibrios en gestación.

³Edgard Morin. El Astro Errante, en (11) *Nouveau Cinéma-novembre*; Editions du Seuil, 11)11.

⁴Ilya Prigogine. Entre su-, múltiples obras, ver Tan Sólo una Ilusión. ¡Una Exploración del Caos al Orden! Tusquets Editores, Barcelona, 1988.

⁵Club de Roma. Reunión Anual. Punta del Este, Noviembre 1991.

Los cambios políticos internacionales llevan en general un signo positivo. abren posibilidades amplias a la democratización. Sin embargo, al mismo tiempo se han reabierto ultranacionalismos propios de otros siglos. han estallado guerras feroces sobre la base de hostilidades reprimidas de pasados lejanos. han aparecido con una fuerza creciente la xenofobia, el racismo, la discriminación y el ataque virulento a minorías nacionales indefensas. A sólo 50 años de la derrota de un sistema condenado por toda la humanidad, el nazismo que perpetró genocidios atroces como el Holocausto que traspasaron los límites de lo humano, el neonazismo ha comenzado a asomar su faz en diversos lugares.

Los cambios económicos prometidos de cooperación internacional y ampliación de mercados, han sido acompañados por otro lado de un recrudescimiento de los proteccionismos y las guerras económicas. Así 20 de 24 países industrializados tenían en 1992 barreras aduaneras más altas que 10 años antes."

Las tendencias económicas internacionales tienen un signo negativo preocupante. La tasa de crecimiento de los 80 fue marcadamente inferior a la de los 70. Por otra parte, se ha demostrado que el tipo de crecimiento económico producido se da junto con un decrecimiento de los empleos.

Algunas políticas aplicadas en amplias zonas para corregir los desequilibrios eco-

nómicos parecen haber cometido graves errores o inadvertencias, Así señala Collins para el caso de África: que el ajuste estructural llevado a cabo allí ha sido muy criticado como cortoplacista, preocupado por lo fiscal, el ajuste está teniendo lugar durante un tiempo en el que el Estado en África pasa por una crisis de legitimidad y en algunos casos de viabilidad geográfica. "Los aspectos sociales con frecuencia han sido relegados y todo el enfoque parece haber sido impuesto desde afuera sin consideraciones por la opinión pública africana".

Un aspecto absolutamente alarmante del nuevo mundo en gestación, es el de los grados de inequidad.

Según la reconstrucción de la distribución mundial de la riqueza realizada por Naciones Unidas, en 1989, el 20% de la población del mundo era la propietaria del 82.7% del Producto Bruto Mundial, tenía el 81.2% del comercio mundial, el 94.6% de los préstamos comerciales, el 80.6% del ahorro interno, y el 80.5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80% restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era totalmente alarmante, por cuanto la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.¹

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha advertido recientemente sobre lo que este panorama global está

¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

² Paul Collins, op. cit.

³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1992.

⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *La Situación de la Población Mundial*, Julio de 1993.

precipitando en el campo de las migraciones. Naïm Sadik, su directora, ha llamado la atención mundial sobre "la crisis humana de nuestra época", donde 100 millones de personas están migrando en 1993, el doble que en 1989 y las cifras siguen en ascenso continuo. Destaca "Es una magnitud que no tiene precedentes en la historia... la gente se desarraiga y emigra en busca de una vida mejor".⁹

Numerosas democracias nuevas o antiguas de los múltiples países en desarrollo con dificultades económicas y sociales como las indicadas corren serio peligro en estas condiciones. "El impulso irresistible a la participación" antes mencionado choca con las realidades de exclusión social de grandes sectores que surgen de las mismas. El PNUD describe vividamente la situación en 1993:

"Los peligros surgen cuando el impulso irresistible en pro de la participación choca con unos sistemas inflexibles. Aunque en los tres últimos decenios ha habido logros importantes en cuanto a desarrollo humano, la realidad es que todavía sigue excluyéndose a mucha gente. Más de 1,000 millones de personas de todo el mundo siguen padeciendo la pobreza absoluta y el 20% más pobre se encuentra con que el 20% más rico goza de un ingreso que es más de 150 veces superior al suyo. Las mujeres siguen ganando sólo la mitad que los hombres y pese a tener más de la mitad de los votos,

tienen grandes dificultades para lograr una representación de ni siquiera el 10% en los parlamentos. La población rural de los países en desarrollo sigue recibiendo menos de la mitad de las oportunidades de ingreso y de los servicios sociales de que dispone la población urbana.

Muchas minorías étnicas siguen viviendo como una nación separada dentro de sus propios países. Y la democracia política y económica sigue siendo un proceso dificultoso en varios países. "Nuestro mundo sigue siendo un mundo de ditterencias".¹⁰

El Decano de la Sloan School of Business Administration del MIT, Lester Thurow, hace un fuerte llamado de alerta en la misma dirección: "los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático".¹¹

El contexto mundial presenta estas direcciones claramente opuestas. Avances en ciertas direcciones con potencialidades importantes, al mismo tiempo pronunciadas dificultades de fondo en continentes completos, como América Latina, África, grandes zonas de Asia, serios problemas en la transición de las economías de Europa Oriental hacia nuevos modelos económicos, crecimientos económicos limitados o recesiones en el mundo desarrollado, todos ellos en el

⁹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*, 1993.

¹⁰ Lester Thurow. *Head to Head*. Edición en español, *La Guerra del Siglo XXI*. Vergara Editores, 1992.

¹¹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.

mencionado clima de inequidades en lo económico y en lo político. En estimación el conjunto Naciones Unidas considera que el 90% de la población del mundo no controla hoy su propia vida.¹³

El futuro, finales abiertos, dominados por la incertidumbre. Del error o acierto de las políticas nacionales, de la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, dependerá el perfil final del siglo XXI. Uno de los actores centrales será el Estado. ¿Qué tipo de Estado se requiere frente a la agenda de problemas abierta?

III. EN TORNO AL "ESTADO NECESARIO"

La discusión en relación al Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan, los mitos, dogmas, clichés, slogans, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, sin respaldarlos con evidencia empírica. En su conjunto el debate es muchas veces de calidad muy precaria.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superar las "etiquetas" y tomar contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contri-

bución a la Conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: "lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios".¹³

En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse como se ha hecho con frecuencia a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad (CLAD), el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil y la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir el que sería conveniente que lleve a cabo históricamente."

¿Qué papeles debería cumplir el Estado post-ajuste? ¿Cuál debería jugar la sociedad civil? ¿Qué podemos aprender de las experiencias en curso al respecto?

Probablemente sean de utilidad las siguientes observaciones, que exploran estas interrogantes.

1. ESTADO, DESARROLLO Y PROGRESO

En las extensas áreas del mundo no desarrolladas o en desarrollo de América Latina, África, Asia y Europa Oriental,

¹³ Carlos Almada. *Economic Integration, Development and Public Administration: The Experience of the European Community and Najia*, Toluca 93.

¹⁴ El autor trabaja el tema detalladamente en sus obras: B. Kliksberg. *¿Cómo Transformar El Estado?, más allá de Mito, y Dogmas*, (Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición, 1992). y *Groncia pji/Jlicl en tiempo de tm-criaumbrc* (Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1993). Ver asimismo el sugerente trabajo de Constantino Nalda García. *Administración Pública para la Democracia*, CLAD, 1993.

parecería que un punto fundamental previo a examinar el papel posible del Estado, es el de discutir en qué consiste que una sociedad progrese. Diferentes organismos internacionales, entre ellos PNUD, UNICEF, UNESCO, la Organización Mundial de la Salud y otros, han puesto en tela de juicio recientemente en diversos trabajos los criterios puramente economicistas al respecto. Existe consenso en que para que una sociedad avance es necesario que logre ciertos equilibrios macroeconómicos básicos, elimine la inflación, tenga estabilidad, estos son medios imprescindibles pero no son el fin mismo. Progreso implica según el enfoque de Desarrollo Humano del PNUD aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con que los vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales, y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano como entidad pensante, libre, participativa.

Sin embargo, esta meta final, el de desarrollo humano, ha sido con frecuencia relegada o marginada. Se ha intentado simplistamente medir el progreso exclusivamente por indicadores como el producto bruto per cápita. que ya hace muchos años eminentes economistas como Simón Kusnetz consideraban una medida

falaz, encubridora de las realidades concretas."

Corresponde en definitiva a través de indicadores amplios ver si mejora la vida efectiva de la gente. Allí está el progreso, y ese es claramente un aporte innovador de la clasificación de los países según su desarrollo humano (tipo PNUD) o las mediciones calificadas del desarrollo.¹⁶

Por otra parte, los trabajos del PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años, y los de UNICEF y CEPAL¹⁷ han demostrado categóricamente que la mejora en los indicadores economicistas no significa automáticamente la mejora en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo, en los 80 la coexistencia de crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos, con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías.

La llamada Teoría del Derrame no funciona en los hechos. Países pequeños, y con pocos recursos como Costa Rica, o Sri Lanka han logrado mejores niveles de vida para su población que otros grandes y con muchos recursos como Brasil y

¹⁵ Destacaba Kusnetz "la tasa de crecimiento del PNB es en sí un indicador engañoso del desarrollo toda vez que está fuertemente poderada por las proporciones del ingreso de los pobres ricos." Problems in comparing recent growth rates for developed and less developed countries. *Economic development and cultural Change*, January 1992.

¹⁶ Ver entre otros los trabajos del Profesor Richard Estés de la Universidad de Pensilvania al respecto, en Bernardo Kliksberg (comp.) *La Pobreza: Un Tema impostergable Nuevas respuestas Internacionales*: Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

¹⁷ Ver PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano*, 1990, 1991, 1992, 1993, Fernando Zumbado, Director del PNUD para América Latina. *En el Camino del Desarrollo Humano*. PNUD, 1993, G. Cornia, R. Jolly, F. Stewart. UNICEF. *Ampliar el Rostro Humano*, Siglo XXI, 1987, CEPAL. *Transformación productiva con Equidad*, Chile, 1990.

otros. Detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el rol deficiente del Estado, la falta de articulación de las políticas económicas y sociales. Los trabajos que sintetiza Pedro Zorrilla, Relator del tema **respectivo en la Conferencia, son coincidentes en marcar ciertos énfasis.** W. P. Hojnacki (USA) resalta que la política social es de responsabilidad primordial del Estado. Esa política social debe hilar fino. La pobreza, indica Raúl Olmedo (México) es un efecto y producto del **sistema económico industrial predominante** que al destruir los sistemas tradicionales no los sustituye por otro modo de producción. Es necesario clasificar los grupos de pobres pide Olowu (Nigeria). La **descentralización de los programas sociales** puede darles mucha mayor efectividad subrayan S. Abdus Samad (Malasia), F. Fuentes Mohr (Guatemala), E. Jeanneti (México), Pestoff (Suecia) y Yolanda de los Reyes (México). Ponen énfasis en la **necesidad de que la gerencia social respete la voluntad de los grupos sociales y contribuya a que se manifieste.**

Pero se debe ir más lejos aún. Klvinlevi (Finlandia) resalta que el objetivo es integrar políticas económicas y sociales, **destaca la importancia de la socioeconómica.** Medina Aguilar (México) subraya la utilidad de los proyectos multinacionales **para enfrentar la pobreza. pero advierte sobre las consecuencias del empleo de** variadas metodologías por diversas agencias públicas y privadas que genera con-

tradiciones poco recomendables. Pedro Zorrilla el Relator del tema concluye entre otros aspectos que los documentos aportados "presentan la convicción generalizada de que el mercado no tiene entre sus virtudes la de generar por sí mismo bienestar y que esta tarea contando con el mercado corresponde al Estado, que puede asociar a la ejecución de políticas sociales a organizaciones particulares y necesariamente a las propias comunidades pobres".¹⁸

Una primera realidad observable es esta exigencia al Estado para que bajo nuevos modelos y en estrecha interrelación con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades pobres, enfrente la explosión **de pobreza que se observa en muchos países.**

En Latinoamérica la pobreza ha crecido **considerablemente en los últimos años, se halla por debajo de la línea de la pobreza casi la mitad de la población y hay un profundo deterioro de las clases medias que se están convirtiendo en "nuevos pobres".**

Una reciente cumbre social realizada en Washington por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD examinó detalladamente el problema y lanzó un alerta **mayor. Destacó que si sigue creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico.**" Fernando Zumbado destacó al **respecto que este es el continente con mayores desigualdades sociales del mundo en-**

¹⁸ Pedro Zorrilla Manfrez. *Reestructurando el Estado para la Lucha por la Superación de la Pobreza*, Toluca 93.

tero, y a su vez con menor presión impositiva. Se imponen un rediseño profundo del Estado, su papel y sus interrelaciones, parte del cual habrá de ser como lo subrayó Enrique Iglesias, Presidente del BID, transformar a las políticas sociales de un **gobierno** dado en políticas de Estado.²⁰

2. ROL DEL ESTADO EN LA DEMOCRATIZACIÓN

La democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de la humanidad. Avanzar en dirección a ella requiere un rediseño profundo del Estado. En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario.

Para abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanentes como el referéndum, los ombudsmen, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil."

3. LAS OPCIONES: ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL O ESTADO MÁS SOCIEDAD CIVIL

La práctica histórica reciente ha demostrado que la mayor productividad y competitividad internacional correspondió a modelos económicos como el del Japón, los tigres asiáticos, Corea, países claves de la Comunidad Económica Europea, que obtuvieron distancias considerables en términos de eficiencia y competitividad sobre Estados Unidos e Inglaterra. En este último caso se preconizó y practicó el retiro del Estado de la economía. Se redujo drásticamente la actividad estatal. Virtualmente se "ilegitimizó" sistemáticamente en amplios sectores. La desocupación y la recesión ascendieron, ambos países perdieron posiciones en los mercados mundiales. El crecimiento de la productividad en Estados Unidos fue negativo luego de la aplicación de esta política y alcanzó un amplísimo déficit comercial. Entre otros múltiples analistas americanos, Robert Kuttner demuestra detalladamente las brechas desfavorables que esta política creó para los Estados Unidos en campos claves como la capacitación de mano de obra, el funcionamiento del mercado financiero (la desregulación extrema propició -señala- la quiebra del sistema de

¹⁹ BID, *Social Rej'ol'm and Poverty*, Washington, 1993.

²⁰ Se pueden encontrar propuestas para actuar y experiencias sociales significativas como [a de Villa El Salvador en el Perú galardonada mundialmente en B. Kliksberg (comp.) *¿Cómo Enfrentar la Pohreza't Aportes para la Acción*, Grupo Editor Latinoamericano, PNUO, CLAO, 2a. Edición, Buenos Aires, 1992.

²¹ La contnubcion de Juan Villarreal a la Conferencia, "Conocimiento. exclusión y acción social" desarrolla conceptualmente los múltiples vínculos entre democratización e inclusión social.

ahorro y préstamo), la salud." "La misma opinión pública estadounidense ve a la gerencia japonesa como mucho más eficiente que la suya. Un 48% los ve superiores, sólo un 11% piensa lo contrario".²³

El otro modelo, entendió que el Estado puede facilitar y crear condiciones apropiadas a la empresa privada y a la sociedad civil.

En el mismo, el Estado diseña políticas estratégicas para captar en combinación con el sector privado nuevos mercados, y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán. El tema no pasa por el enfrentamiento entre la inversión pública y la privada, sino cómo aumentar la inversión total de la economía. Países como Japón, Corea, los tigres asiáticos, no dudaron en practicar un proteccionismo industrial activo, ofreciendo un mercado protegido a sus empresas, al mismo tiempo que promovía inversiones básicas que crearan las mejores condiciones para que las mismas se lanzaran con éxito a la competencia externa."

Todo aquello vinculado con la capacitación, la formación de una mano de obra preparada para la industria del siglo XXI, lo que implica universalización de la educación, programas generalizados y avanzados de capacitación profesional, fue priorizado, y el Estado intervino activamente en los procesos respectivos.

El rol que jugó el Estado es el que describe Lind como "rol catalítico".

Las potencialidades y la superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, están ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la Conferencia conducida por Vasant Moharir. Osear Oszlak (Argentina), recalca que se ha hecho un problema mucho más complejo atacando *las dimensiones* del Estado en lugar de centrarse en sus deformaciones.

Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizarán. Bekk y Van Der Knaap identifican nuevos papeles reguladores del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye que el retiro del Estado de ciertas activi-

"Roben Kutner. Why Business Need A Stronger and Wiscr Uncle Sam, *Business Week*. June 3, 1991,

²³ Mencionado por Lestej Thurow, op. cit.

²⁴ Resalta Jonathan Story del Instjtutn Europeo de Negocios: "El éxito de Corea no se explica sin la intervención del Estado, el cual aunque no es propietario disminuye los riesgos de más inversiones y programas", Caracas, *El Universot*, 4 de Octubre de 1992.

²⁵ Michael Lind. The Catalytic Stute, *The Nationatntcrest*, No 27. 1992.

dades no implica su debilitamiento. Si se hacen los cambios necesarios el papel del Estado será en realidad más importante que antes porque se concentrará en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias.

4. MERCADO Y ECONOMÍA

El mercado aparece como un fundamental productor de bienes y servicios. Sin embargo, los modelos más exitosos a nivel internacional, han aprendido sus posibilidades y debilidades y tratan de establecer un sistema de regulaciones que aproveche las primeras y limite las segundas. Lester Thurow lanza una sugerente advertencia general al respecto señala: "En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la *mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que maximizar los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto".

Las regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de estándares de calidad, de protección del ambiente, etcétera, aparecen como imprescindibles para limitar los vicios posibles. El caso de la privatización ilustra al respecto. Para extraer de la misma sus potencialidades para mejorar los problemas nacionales debe manejarse cuidadosamente. Moharir previene que la cuestión de las necesidades de privatización debe ser vista en el contexto de la situación socio-económica prevaleciente en cada país. Analizando múltiples experiencias reales de privatización, Desarrollo Humano 1993 del PNUD, detecta siete difundidos "pecados" en las privatizaciones usuales a saber:

"Los siete pecados de la Privatización

"Limitarse a elevar el máximo los ingresos sin crear un clima competitivo.

"Sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.

"Vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.

"Utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios en lugar de amortizar deuda nacional.

"*Atihorrar* los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.

"Hacer promesas falsas a los trabajadores y no readiestrarlos para nuevas industrias.

¹ Lester Thurow, op. cit.

"Recurrir meramente a órdenes de mando olvidando crear un consenso político".

El PNUD y numerosos enfoques modernos, como muchos de los presentados en el área respectiva de Toluca 93, señalan que los mercados deben estar al servicio de los seres humanos y no al revés, y que es posible y necesario que en definitiva Estado y mercado trabajen conjuntamente y la gente "disponga de un poder suficiente como para ejercer una influencia más eficaz sobre ambos".

5. CORRUPCIÓN Y ESTADO

La eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, de la situación social y del avance en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas.²⁷ Teniendo peso significativo en ciertos países en desarrollo no es una exclusividad de los mismos como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentarla frontalmente o perder su credibilidad (caso Italia), o a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión

de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).

El tema no es tampoco un problema que se termina en el ámbito estatal. Es un determinado modo de interrelación de Estado y sociedad civil el que genera las prácticas corruptas realmente relevantes. Como definieron diversos especialistas en el tema, normalmente detrás de un acto importante de corrupción público suele haber en muchos casos algún orden de asociación con sectores privados.

El Estado necesario debe actuar con una política preventiva enérgica y con la mayor severidad contra este mal. La sociedad civil por su parte debe sancionar enérgicamente a los intereses pro corrupción pública.

Los análisis anteriores indican que se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene razón para estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil. El Estado debe elaborar políticas estratégicas, pensar en el lar-

²⁷ PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.*

²⁸ PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.*

²⁹ Ver al respecto el original y sugerente trabajo de Jorge Etkin para esta Conferencia "La falsa ética en las organizaciones". Toluca 93.

go plazo. para. entre otros aspectos como señala Collins, acercar la investigación y desarrollo a las empresas pequeñas y medianas³¹ y fortalecerlas, así como crear condiciones favorables para la creciente articulación de la sociedad que favorezca la preparación de la misma, para la competencia en conocimientos y creatividad que será distintiva del Siglo XXI.

Todo ello implica básicamente lo que podríamos llamar un "Estado Inteligente".

¿Cuáles deberían ser sus características institucionales? ¿Cómo debería ser su estilo gerencial? A estas preguntas se refiere la parte siguiente de este análisis.

IV. REDISEÑANDO EL ESTADO

Para poder llevar adelante los nuevos papeles del Estado y el modelo renovado de interrelación Estado-sociedad civil. se hace necesario tal como lo proponen D. Osborne y T. Gaebler en reciente obra "Reinventar el Gobierno".

Se necesita ir más allá de los enfoques que se circunscriben en definitiva a "más de lo mismo" y pensar el problema desde nuevos planos de análisis.

Se están produciendo cambios revolucionarios en las ciencias gerenciales. Hay una verdadera "ruptura" epistemológica en este campo. "Un paradigma que dominó durante mucho tiempo los estilos gerenciales y los diseños organizacionales está siendo reemplazado por otro emergente".³²

El nuevo paradigma está siendo incorporado en la práctica por algunas organizaciones de avanzada. y les ha proporcionado claras ventajas competitivas. Orienta a empresas privadas líderes en el mundo. Su entrada en el área pública parece más lenta, aunque ya tiene presencia significativa en algunos de los estados más modernos de nuestro tiempo.

El encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial parece ser una de las grandes direcciones para "reinventar el Gobierno".

Este "encuentro" debe producirse no neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados como hemos visto a la competitividad. al desarrollo. a la democratización. a la equidad. al fortalecimiento de la sociedad civil, a la participación.

Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado

³¹ Paul Collins. op. cit.

³² D. Osborne. T. Gaebler, *Reinventing Governom: How 'he Entreorenevrto Spirít is transiormtng 'he Public Sector* Addison-Wesley Publshing, 1992.

³³ El autor trata sistemáticamente los lineamientos del nuevo paradigma en B. Kliksberg. *El Pensamiento Organizativo: del Tay/orismo a un nuevo paradigma gerencial*, (12ava. edición. Editorial Tesis-Norma, Buenos Aires, 1992).

rediseñado, del "Estado Inteligente" deberían hallarse aspectos como los siguientes:

1. Concentración del Gobierno Central en la Realización de un Proceso Eficiente de Formulación, Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación de las Políticas Públicas.

Abordado extensamente en el área cuyo Relator fue Louis Picard." este aspecto implica la eliminación del campo de decisiones de rutina y trabajo meramente burocrático del gobierno central y enfocarlo a la producción de políticas adecuadas, industriales, de educación, salud, medio ambiente, etcétera. Supone la instalación de mecanismos institucionales muy diferentes a los predominantes en muchos gobiernos de países en desarrollo, y ya experimentados con resultados significativos en algunos desarrollados. Entre ellos, la modernización integral de las oficinas del Presidente, la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas y *think tanks*, la evaluación sistemática de los efectos e impactos de las políticas.

Los trabajos presentados en el área coordinada por Picard, formulan múltiples sugerencias de interés en todos estos y otros planos. Entre ellas: Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública. Kyosti

Pekonen hace énfasis en la falta de representación entre gobierno y sociedad, y propone "un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas". B. Guy Peters delinea los trazos de un "Estado participante". Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas de información interorganizacional; Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones gobierno y empresas estatales como parte integral de las reformas a introducir. Maree] B. Weenswik's se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que fallan en encontrar la complejidad y la ambigüedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca entre otros errores de los mismos medir indicadores macroeconómicos y no estándares de vida.

2. La Descentralización de la Acción del Estado.

El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado a nivel internacional, tiene múltiples implicancias en términos de democratización y participación, y también de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central de ajustar toda la administración a las reales necesidades de los ciudadanos y hacerlo con utilidades más efectivas de los recursos.

"Luis Picard *Strategic Reform in the Public Policy Process: Formulation, Implementation, Monitoring and Assessment*; Toluca 93.

Sin embargo deberían tenerse muy en cuenta las agudas observaciones que formula Gerard Marcou, Relator a cargo del área respectiva. Indica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ella se produzca, y no constituye el único medio de democratizar. Marcou advierte que pueden darse múltiples ejemplos de descentralización del poder en donde la gente tiene limitada intervención en los procesos de toma de decisiones. Entre las condiciones debe haber una participación real de los ciudadanos (y no sólo de las elites locales) en la gestión de la administración local, deben proveerse a dicha administración de las capacidades y de los medios para que pueda afrontar las demandas de la población, deben fijarse mecanismos de control sobre su gestión. Debe haber información generalizada a la ciudadanía sobre la gestión local. Como previene Marcou si no se dan estas y otras condiciones "la autonomía local puede derivar en la confiscación del poder, y consiguientemente de los recursos que vienen con él por un grupo político o social dominante".

Señala que la descentralización abre complejos problemas que no tienen una respuesta unívoca, su resolución debe estar ligada al contexto histórico específico, y no son funcionales las comparaciones. Entre ellos: ¿Cómo no poner en juego en ciertos países la misma integridad del

Estado? ¿Cómo lograr que funcionen mecanismos de solidaridad en la distribución de recursos hacia regiones y municipios teniendo en cuenta que pueden tener muy diferentes situaciones de desarrollo? ¿Cómo gestar instancias adecuadas de coordinación?

3. Un Estado "Red" en Lugar de un Estado "Pirámide".

Como lo preanuncia Andrew Dunsire la estructura de los estados más avanzados tenderá a reemplazarse cada vez más la actual organización piramidal por un esquema de "redes".³⁵ El problema de fondo es cómo optimizar los recursos limitados disponibles, y ello puede lograrse desde el nuevo paradigma gerencial mucho mejor con redes de instituciones interrelacionadas, que maximicen la coordinación, la obtención de economías de escala, la explotación de sinergias. Las viejas pirámides burocráticas son portadoras de grandes posibilidades de rigidez, inercia, disputas estériles por el poder, lentitud, superposiciones y desaprovechamiento de recursos.

4. Desarrollando las Capacidades para la Administración Intergubernamental.

Gerenciar redes, conectar gobierno central con regiones y municipios altamente descentralizados, impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo gobierno central, exigen

.. Gerard Marcou. *Démocratization and decentralization of the State*, Toluca 93.

³⁵ Andrew Dunsire. "Una perspectiva cibernética de la dirección, el control y la evaluación en el sector público" (Kaulmann, Majoney, Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, 1986).

desarrolladas capacidades de gerencia intergubernamental. No se trata sólo de coordinar mejor, sino de ir más lejos, visualizar que los objetivos del sector público no se cumplen sino mediante la acción combinada de diversas instituciones. Por tanto debe llevarse adelante una gerencia interinstitucional que maximice el impacto de conjunto.

5. Modelos Organizacionales Flexibles.

Las antiguas estructuras weberianas, la "burocracia ideal", no responden a las condiciones de incertidumbre y cambio continua de los contextos actuales. En ellas se impone contar con estructuras flexibles que permitan la readaptación sobre la marcha de las organizaciones. Las organizaciones matriciales por proyectos, ambiguas, etcétera, dan respuestas mucho más efectivas. Se ha llegado incluso en nuestro tiempo a "la organización virtual", combinación de varias decenas de empresas que sólo se suman para lograr un objetivo de mercado o aprovechar una posibilidad de desarrollo tecnológico terminando la organización al obtener la meta.³⁶

6. Un Nuevo Estilo Gerencial Público.

El nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el

gerente encerrado en su oficina, conectado con la organización por memorando, dedicado a planificar, apoyado en el organigrama, los manuales de normas, los procedimientos. Siendo necesaria y útil la organización formal, el rendimiento final tiene mucho más que ver con un estilo gerencial activo. Un gerente que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que logra determinar cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse, que descentraliza." Las constataciones al respecto son muy consistentes".³⁸

Entre otras, Stephanie Winston indica cómo la jornada de un gerente eficiente comprende actualmente, sólo dos horas de citas planificadas, las demás son reuniones sobre la base de reacciones a las señales cambiantes del contexto."

Willis Harman resume agudamente la situación. Gerencia era en el viejo esquema dirigir recursos humanos, materiales y financieros hacia ciertas metas. En el paradigma emergente es facilitar las condiciones para que los miembros de una organización respondan creativamente, "la administración que antes consistía en el ejercicio del poder ahora se acerca más a la entrega del poder".

La nueva gerencia debe alcanzar al sector público. En aquellas organizacio-

³⁶ Ver The virtual corporation, *International Business Week*, February 8, 1993.

³⁷ En el área de Louis Picard varios trabajos hacen significativas aportaciones al respecto. Entre ellos Guy Peters propone "una forma alternativa de organización", Toluca 93.

³⁸ Ver entre otros las conclusiones de investigación de John Kouer en Harvard, y Henry Mintzberg en Mc Gill.

³⁹ Ver The CEO's Secret of Managing Time, *Fortune*, June 1, 1992.

nes públicas de avanzada que la aplican los resultados de productividad son muy superiores. Formar los gerentes públicos que se requieren implicará procesos planificados de preparación y la profesionalización a fondo de la función pública superior."

Uno de los componentes centrales de la formación requerida ha de ser la orientación de "management público". *Gerenciar* en el sector público es específico, diferente de hacerlo en otros sectores de la economía, y esa especificidad debe ser explorada con profundidad en la formación y la gestión.

7. La Revalorización del Personal.

El paradigma emergente pone en primer lugar al personal. En la empresa japonesa exitosa tiene la prioridad el personal, luego el cliente y por último el accionista. En ella y otras empresas públicas y privadas de alta eficiencia el tema del personal tiene la máxima jerarquía organizacional, hay una vicepresidencia creada a tal fin, se garantiza la estabilidad, se tiende a distancias de remuneración reducidas entre los diferentes niveles organizacionales, se fomenta por todas las vías el trabajo en equipo, se asigna alta relevancia al desarrollo por vía de la capacitación.

En los países en desarrollo es imprescindible conformar una función pública con criterios totalmente modernos, profesionalizada, evaluada por el rendimiento, bien remunerada, con amplias posibilidades de capacitación permanente, informada, participativa.

8. Enfocarse en el Ciudadano.

Reinventar el gobierno significa dar el poder real a los clientes, los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público" ajustándose a sus necesidades reales. Identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta como destaca Michel Barzelay, poner el énfasis en el resultado para los ciudadanos." ¿Qué son esos resultados? ¿Qué implica por ejemplo "calidad total" en el servicio público? Ello es un tema en sí. Lo examina con mucha profundidad Christopher Pollit, indicando que hay una clara contradicción entre las visiones de calidad del servicio que tienen los políticos, los altos gerentes públicos, los funcionarios y los mismos ciudadanos."

9. Cultura Corporativa Pública.

Producir cambios de la índole de los planeados es un largo camino que exigirá intervenciones graduales y muy cuidadosamente escogidas. Un punto central es

⁴⁰ Willis Harman. *Nuevas visiones de liderazgo*, Mimeo, 1989.

⁴¹ En trabajo presentado en el área de Louis Picard, Al-Motairi (Arabia Saudita) destaca rasgos básicos del perfil del alto funcionario público deseable. Entre ellos especialmente sus capacidades de autocritica y de crear un ambiente que motive a los demás.

⁴² Michel Batzelay, with collaboration of Babok J. Arnajani, *Breaking Through Bureaucracy. A new wisdom for management in Government*, University of California Press, 1992.

⁴³ Christopher Plhr. "The Policies of Quality Assessment in Professionally Provided Public Services, en B.Kliksberg. *La Pobreza: Un Tema inmosterzante. Nuevas Respuestas Internacionales*, op. Cit.

⁴⁴ Constantino Nalda García plantea en su trabajo presentado en el área de Louis Picard reflexiones de alto interés sobre cómo sería un proceso de política y gestión pública compatible con democracia y pluralismo.

tratar de influir sobre la cultura corporativa pública para modificar pautas, mitos, actitudes que constituyen trabas para la renovación. Sugerencias como las de Waren Bennis pueden ser de mucha utilidad: "Los nuevos gerentes públicos innovadores deberían hacer todo lo posible para localizar y aprovechar a otros innovadores en la organización. crear un ambiente en el que se pueda desafiar la sabiduría convencional y se admitan los errores en lugar de rechazarlos".

IO. *Credibilidad.*

Es necesario recuperar el clima de credibilidad en la función pública en numerosos países en donde el mismo fue erosionado por ineficiencias reales y por versiones muy ideologizadas que de antemano procuraban asociar función pública con ineficiencia.

Un clima de credibilidad es fundamental para que un "Estado Inteligente" pueda llevar a cabo sus delicadas tareas. Es esencial para que pueda establecerse la tarea de equipo Estado-sociedad civil que ha sido propuesta. Es básico para que los funcionarios puedan sentir que su tarea es apreciada y reconocida por la sociedad.

Cabe destacar que a pesar de las ofensivas antifunción pública sesgadas, un amplio estudio sobre Estados Unidos y los principales países industrializados de Europa,⁴⁵ indica que los ciudadanos confiaban más en la función pública que

en las grandes empresas para la solución de sus problemas". Ello indica que el potencial para la recuperación de la credibilidad sigue siendo muy elevado.

El rediseño del Estado para sus nuevos papeles e interrelaciones con la sociedad civil, en el nuevo contexto mundial. implica, entre otras, orientaciones como las señaladas. ¿Cómo llegar a ese rediseño? Se abren numerosos interrogantes. Ellos pueden constituir parte central de la agenda de esta Conferencia Internacional. A esa agenda se dedica el último momento de esta reflexión.

V. UNA AGENDA DE INTERROGANTES ESTRATÉGICOS PARA TOLUCA 93

Toluca 93 debe aspirar a superar las preguntas tradicionales y las respuestas aparentemente modernizadas, pero en el fondo ubicadas en formas de entender la realidad que ya no corresponde a los cambios radicales que se están dando en el mundo.

Es necesario abordar frontalmente los problemas, muchos de ellos inéditos que los cambios plantean en materia del papel del Estado, del diseño institucional del mismo y de la posible contribución de las ciencias administrativas.

⁴⁵ Waren Bennis. *El líder y el gerente en un ambiente de cambio*, Conferencia. Caracas, 21 de octubre de 1992.

⁴⁶ Guy Peter. *La Moral en la Función Pública: Estudio Comparado*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Septiembre, 1991.

Se necesitan preguntas de una nueva calidad que vayan más allá del pasado y también de dogmas del presente, más allá de las ideologizaciones y partan de los problemas centrales que afligen a la mayor parte de las sociedades de nuestro tiempo.

Ha sido muy frecuente plantearse los interrogantes sobre el Estado hacia el interior del Estado mismo. Entendemos que puede ser muy productivo formularlos desde la problemática nacional e internacional amplia buscando cómo podría la reformulación del Estado contribuir a ella. Ello implica poner los problemas en un plano de análisis integrado que interrelaciona economía-sociedad y Estado.

En tal sentido creemos que sería útil que Toluca 93 reflexionara sobre la siguiente agenda básica. Agenda que no incluye todos los temas posibles, sino sólo algunos de los más estratégicos.

A. *¿Cómo llegar a un desarrollo humano generalizado y autosustentado?*

La Asamblea General de las Naciones Unidas profundamente preocupada por la situación social de la humanidad, termina de dar a este tema la máxima jerarquía y ha convocado a una Cumbre Social Mundial para 1995. Numerosas otras organizaciones internacionales como entre

otras la Organización de Estados Americanos, la UNESCO, el Club de Roma, el Banco Interamericano de Desarrollo, han puesto en primer lugar de sus inquietudes y programas este problema. El Club de Roma declaró:

"La brecha que separa a los países ricos de los pobres será el principal problema al que se enfrentará la humanidad en los próximos años", resaltando "las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza", y "el muro de la insolidaridad"."

El Comisionado especial del Secretario General de la ONU para la Cumbre Social Mundial, Juan Somavía, resalta que "la gente y los sistemas políticos se han dado cuenta de que si queremos salvar la economía, no sacamos nada con hacerlo matando a la gente"."

¿Qué papeles debe jugar el Estado en este plano fundamental? ¿Qué nuevos modos de interacción con la sociedad civil deben establecerse?" El Presidente de Venezuela, eminente historiador, Ramón J. Velázquez, resumió muy bien la situación en consideración aplicable probablemente a muchos otros países en desarrollo:

"El problema social es responsabilidad no sólo del sector público sino de la

⁴⁷ Club de Roma. *Documento Base*, Montevideo, Noviembre 1991.

⁴⁸ Juan Somavía. Embajador de Chile en las Naciones Unidas, ANSA, 22 de enero de 1993

⁴⁹ Pueden encontrarse algunas sugerencias en el trabajo aportado por Brian Thompson del BID a la Conferencia: *This is not a Pipe*, Toluca 93.

sociedad en conjunto. y especialmente de los que más tienen y pueden. En esta área más que en ninguna otra se juega la estabilidad y la viabilidad política del país"."

B. ¿Cómo frenar la tendencia mundial al estancamiento o reducción de empleos productivos?

Los desarrollos son inquietantes al respecto. En el mundo en desarrollo como **se señaló, se ha alcanzado como consecuencia principalmente de la búsqueda de nuevos empleos el record de 100 millones de inmigrantes en 1993. Por otra parte según termina de estimarlo la reunión de las siete grandes potencias económicas en Tokio. más de 23 millones de personas están sin empleo en dichos países y la Comunidad Económica Europea. compuesta por 12 naciones. prevé que tendrá en 1994 un nivel de desempleo superior al 12%.**"

¿Cuáles deben ser las funciones del Estado frente a esta cuestión central? ¿Cómo deben actuar Estado y sociedad **civil en conjunto? ¿Qué nuevas fórmulas adoptar?**

C. ¿Cómo lograr un efectivo cumplimiento de las políticas fijadas en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente (sic) (Brasil, 1992)?

El tema está lleno de interrogantes. Se observa que continúa el avance de las rupturas de los equilibrios ambientales y no se observan políticas agresivas frente a los grandes peligros en ciernes. ¿Cómo rediseñar el Estado y su acción combinada con la sociedad en esta materia?

D. ¿Cómo incrementar efectivamente el comercio mundial y lograr que favorezca la solución de problemas como el mejoramiento económico de los países pobres, la falta de empleo productivo, las grandes desigualdades internacionales?

Se necesitan poderosos movimientos de integración, cambios en las reglas de juego. posibilitar el real acceso del mundo en desarrollo a los mercados centrales, ¿Cómo ir en esa dirección. cuando hay poderosas tendencias en contrario? ¿Cómo puede contribuir el rediseño del Estado en este aspecto?

E. ¿Cómo encarar el crecimiento persistente que sigue teniendo la deuda externa que grava duramente las posibilidades de las economías en desarrollo de salir de los círculos viciosos en que están atrapadas?

Por ejemplo, la deuda externa de América **Latina pese a los enormes esfuerzos y sacrificios realizados para pagarla y refinanciarla. se duplicó desde inicios de los 80 hasta el presente donde es del or-**

⁵⁰ Ramón J. Velázquez. *Discurso al país*, El Universal, 8 de julio de 1993.

⁵¹ Comunicado del G7 (USA, Gran Bretaña, Alemania, Canadá, Francia, Italia y Japón). Reunión Cumbre del 9 de julio de 1993.

den de los 430 mil millones de dólares. ¿Qué se contesta desde el rediseño del Estado, sus relaciones con la sociedad y **el escenario mismo de la cooperación internacional** a este problema?

F. ¿Cómo formar una fuerza de trabajo moderna en la mayor parte de los países en desarrollo?

Sin dicha precondition dichos países difícilmente tendrán los niveles de competitividad necesarios para acceder a las nuevas exigencias de los mercados mundiales. esto supone reformas profundas en los sistemas educativos y una gran labor en el campo de la capacitación laboral. La interesante fórmula europea "escuela más empresa". debería ser tomada muy en cuenta. ¿Cómo rediseñar el Estado para que sirva de apoyo a este tema clave?

G. ¿Cómo mejorar las estructuras de distribución del ingreso en muchos países en desarrollo para que tengan perfiles razonables, que favorezcan el crecimiento de los mercados internos, la formación de mano de obra, la productividad y preserven los derechos fundamentales de las personas?

Hay que mirar hacia los países que han

tenido logros significativos en este campo, pequeños y grandes. ¿Cómo lo han hecho? Entre otros aspectos: ¿Cómo armar políticas fiscales eficientes económica y socialmente en países que casi carecen de ellas! ¿Cómo crear una red de seguridad social? ¿Cómo proteger especialmente a los más discriminados, las mujeres y los niños? ¿Cómo favorecer el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas?

H. ¿Cómo potenciar las enormes posibilidades productivas y de democratización de la descentralización del Estado, y eliminar los peligros y riesgos existentes?

El profesor Marcou, y numerosos documentos presentados ante esta Conferencia **identifican problemas que es necesario poner sobre la mesa y enfrentar.** Desarrollo Humano, 1993 del PNUD señala que: "La descentralización puede acabar por conferir más poder a las élites locales que a la población local. O sea, que **nunca puede existir una participación local eficaz en los países en desarrollo si no hay una redistribución del poder. Si se aspira a que la descentralización promueva el Desarrollo Humano debe ir acompañada por una democracia auténtica a nivel local**".

⁵² En América Latina hay interesantes experiencias recientes para la formación por métodos innovadores de funcionarios públicos superiores y administradores. Entre otras: la formación a distancias de los altos niveles municipales por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales y el SINAP desarrollados por el INAP de la Argentina que conduce actualmente Pablo Fontdevila, la innovativa experiencia de educación a distancia que desarrolla la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (ver sobre ella documento de Marilha Mena, su conductora, aportado a Toluca 93), el Instituto de Alta Gerencia Pública creado por impulso de la COPRE en Venezuela (ver aporte de Trino Márquez, Presidente (e) de la COPRE a Toluca 93).

*I. ¿Cómo abrir amplias vías a la participación ciudadana? Junto, a la descentralización ¿qué otros medios utilizar? ¿Cómo fortificar la sociedad civil? ¿Cómo pueden trabajar en conjunto en ello, Estado, organizaciones no gubernamentales y organizaciones populares?*⁵⁴

Todos estos actores son imprescindibles, no excluyentes, y por el contrario deben complementarse. ¿Cómo rediseñar el Estado desde esta perspectiva?

J. ¿Cómo introducir la revolución gerencial en el sector público en muchos estados muy distantes de ella? ¿Cómo modificar culturas organizacionales, y crear un nuevo liderazgo gerencial público competente y diseños organizacionales renovados?

K. ¿Cómo afrontar los múltiples problemas que se derivan de los que Joan Corkery, Relatora de dicho tema, denomina "la dimensión internacional de las reformas institucionales nacionales"?

El interesante conjunto de documentos presentados en esta área y las significativas observaciones de la Relatora plan-

tean un cuadro de dilemas no resueltos de gran relevancia."

Entre ellos el que subraya Lee Metcalfe **cuando destaca que la intemacionalización provoca temores de pérdidas de soberanía e independencia, que requieren más de los gobiernos nacionales y no menos.**

L. ¿Cómo crear en todos estos aspectos un sistema de cooperación internacional realmente eficiente?

Muchos autores como Dermis Rondinelli⁵⁶ desde el mundo desarrollado o Ignacio Pérez Salgado, desde los países en desarrollo⁵⁷ en sus aportaciones a esta Conferencia, y otros han indicado las **ineficiencias y errores en que han incurrido muchos programas de ayuda. En la Relatoría de Corkery se encuentran significativas observaciones al respecto. ¿Cómo mejorar el desempeño general y la acción del Estado en la materia?**

M. ¿Cómo lograr los amplios pactos sociales necesarios para rediseñar el Estado y formar el equipo "Estado más sociedad civil"?

José Sulbrandt ha desarrollado un completo recuento de posibilidades y dificultades a afrontar.⁵⁸

⁵³ PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano, 1993*.

⁵⁴ Son muy interesantes al respecto en América Latina experiencias en gran escala como la del Programa Nacional de Solidaridad en México.

⁵⁵ Joan Corkery. *The International Dimension of National Institutional Reform*, HAS, Toluca 93.

⁵⁶ Dennis Rondinelli. *Development Projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration*, Methuen Editorial, New York, 1983.

⁵⁷ Ignacio Pérez Salgado. *Desafíos del Sector Público Latinoamericano en la presente década*, Toluca 93.

La meta es uno de los requerimientos principales de nuestra época como lo subraya Gerl Rosenthal, Secretario General de la CEPAL, "se trata de aumentar el impacto positivo de la acción pública sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto". "¿Cómo rediseñar el Estado para ello?"

Esta es una agenda de hase para Toluca 93, a la que deben agregarse muchos otros temas también claves. Los problemas son diferentes en el mundo desarrollado que en los países en desarrollo. Sin embargo, tras esta agenda hay un encadenamiento común que pone en el centro del debate sin ambigüedad el PNUD en Desarrollo Humano 93.

"El motivo de antes de combatir la guerra fría ha desaparecido, El nuevo motivo debe ser la guerra contra la pobreza, basada en el reconocimiento de que no sólo se trata de una inversión en el desarrollo de las naciones pobres sino en la seguridad de las naciones ricas. La amenaza real en los próximos años es que la pobreza mundial

empiece a desplazarse sin pasaporte, de muchas formas desagradables: drogas, enfermedades, terrorismo, migraciones. La pobreza en cualquier parte constituye una amenaza a la prosperidad de cualquier parte".⁶¹

Es aplicable a esta agenda, y al último problema subrayado, la prevención que hace en otro marco Jacques Atali en su reciente obra *Millennium*. Primero resulta fundamental aceptar los problemas "nadie puede resolver un problema que se niega a ver".?

Esperamos que Toluca 93, sea sobre todo un espacio científico totalmente libre y franco en donde haya un afán auténtico por plantear los problemas sustanciales sin autocensuras, ni prejuicios, escucharse mutuamente, dialogar el Norte y el Sur en busca de compartir experiencias y aportar a la búsqueda de soluciones para cuestiones, que como las mencionadas ensombrecen hoy la vida cotidiana de la gran mayoría de los habitantes del mundo.

⁵⁸ José Sulbrund. *La Concertación Social para la Reforma del Estado*, CLAD. 1993.

⁵⁹ Gerl Rosenthal. "Retos de la Economía Latinoamericana" en *Estado, Nuevo Orden Económico y Inestabilidad en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, 1992

⁶⁰ Pueden encontrarse densos aportes y el trayecto y enseñanzas de una experiencia precursora en América Latina en reforma del Estado y concertación social, la de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Carlos Blanco, (comp.). *El Futuro de Hoy, Un Proyect. Nacional para Venezuela*, Editorial Nueva Sociedad. 1993.

⁶¹ PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1993.

⁶² Jacques Atali. *Millennium: Winners and losers in the coming order*, RanJom Houce, Time Books. 1991.

La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: En Busca de un Nuevo Paradigma

Roberto Avalas Aguilarl

1. Presentación

Los historiadores nos han enseñado que el siglo XX comenzó en 1914. Sin duda. a partir de ahora, deberemos decir que 1989 ha marcado el comienzo del siglo XXI. El alcance de los acontecimientos que estamos presenciando se le escapa a nadie. El socialismo real, que ha influido en toda nuestra historia mas o menos desde 1917, ha perdido vigencia. Europa reencuentra su historia y su geografía y a la vez se reencuentra a sí misma, con su unidad cultural y sus diversidades nacionales. La distensión entre el este y el oeste ofrece una oportunidad única para resolver el subdesarrollo creando los modelos necesarios para tal efecto. Pero estamos lejos de haber alcanzado lo que algunos denominan el fin de la historia.

El año 1989 se debe considerar un año histórico. Durante el mismo se celebró el bicentenario de la Revolución Francesa y también el centenario de la Internacional Socialista, y se sintieron los notables efectos de la *perestroika* y la *glasnost* de Mijail Gorhachov.

Desde el punto de vista psicológico, 1989 fue muy parecido a 1945. Marcó el fin de un período de guerra y división. Lamentablemente la forma en que se planteó la reconstrucción en 1946-1947 permitió crear las bases para la guerra siguiente: la denominada guerra fría.

Al igual como los cuatro primeros años posteriores a la primera guerra mundial decidieron el curso de nuestra historia contemporánea, el porvenir del próximo milenio, sin lugar a dudas, se definirá en la

presente década de los noventa. Así pues, el punto crucial para esta década será, en principio, cómo acabar con el conflicto este-oeste de forma que no genere las bases para una guerra entre el norte y el sur y, en consecuencia, cómo definir los marcos explicativos (paradigmas) que den sustento teórico-conceptual a las nuevas realidades y exigencias sociales.

La labor más importante y útil del paradigma socialista es la sustitución del socialismo como un argumento moral y un método civil por el socialismo como idea utópica. Un socialismo redefinido de este modo podría ayudar a alejar las consecuencias derivadas de una humanidad civilizada sucumbiendo al canibalismo religioso y ético. Más allá de la etapa de revueltas históricamente débil, debemos dejar atrás las falsas revoluciones comunistas de 1917 en Rusia o de 1947 en Europa y marchar hacia la reforma real. Si existe la más mínima posibilidad de triunfar en esta carrera contra la incivilización, vale la pena intentarla.

El llamado socialismo real, autoritario y burocrático, ha caducado como concepción social, o dicho en términos simples y llanos como paradigma explicativo de la propia realidad. Esta concepción política ya no tiene salida, pero eso no quiere decir que no la haya para los países del este europeo.

Para ellos existen algunas posibilidades, entre las que se pueden destacar las dos siguientes: El primer camino es el socialismo democrático, lo que implica una sociedad libre y democrática. eficaz eco-

nómicamente, pero también con unas responsabilidades asumidas en el terreno ecológico y social. Esta idea no tiene nada que ver con el tipo de socialismo estalinista que a partir de 1989 inició su debacle en el centro y en el este de Europa.

El otro camino es el que se ha definido como vía liberal, o como economía social de mercado, funciona bien y en beneficio de los ciudadanos sólo en unos pocos países. A pesar de la economía de mercado, la mayor parte de la humanidad vive en la más profunda pobreza. Su fórmula es que un grupo reducido de países viven a expensas de muchos otros. Incluso en varios de estos países llamados ricos, gran parte de la población ha perdido su vivienda y su fuente de trabajo y se encuentra relativamente desamparada ante las fuerzas económicas y el poder político, por lo que la recomposición de la situación aparece hoy por hoy muy problemática y es uno de los compromisos que mediante la Administración Pública se deben enfrentar de inmediato.

Asimismo, las declaraciones y los programas de los partidos de corte socialista y social-demócrata en occidente reconocen que el socialismo democrático al que aspiraban, está muy lejos de haberse realizado con plenitud.

Ahora bien, en un momento en que el liderazgo, ganado sin oposición, de la lucha por la emancipación de la humanidad se prostra ante ellos, los socialistas se están comportando como si ellos mismos hubieran renunciado a su papel histórico,

de ahí la urgente necesidad de establecer nuevos paradigmas que permitan dar solución a tales demandas.

Agotados por la Administración Pública, diluidos por la política electoral, vulgarizados por la demagogia de los medios de comunicación de masas, los socialistas de Europa occidental se sienten al mismo tiempo victoriosos y desencantados. Lo cierto es que hasta hoy todavía no se ha desarrollado alguna alternativa viable para afrontar el dinamismo del mercado mundial.

Es bueno que el socialismo, que en su nacimiento era más un culto o una tradición escolástica o una creencia religiosa, en su madurez se convierta en una ideología más seclar y reflexiva, incluso si ello significa una pérdida de militancia.

Un cuestionamiento central es si la función histórica del socialismo real podría dotar de una cara humana al capitalismo. Ciertamente, no estaba previsto en la agenda de los padres fundadores del movimiento. Además, ello plantea un tímido contrapunto para un capitalismo triunfante, de tal modo que, en ausencia de un adversario de cierta envergadura, dicho capitalismo debe enfrentarse a sí mismo. El capitalismo actual no se enfrenta a claras amenazas o a competidores convenientemente ineptos. Ahora sus enemigos sólo son los que él mismo ha creado, es decir, el saqueo de la biósfera, el crecimiento desmedido a ultranza y la destrucción de las zonas urbanas, la devastación del Tercer Mundo, el *crack* de la bolsa y las crisis financieras.

Pero existen otras dificultades todavía peores que las mencionadas, con soluciones a fin de cuentas, y que parecen ser el precio del progreso. Sin embargo, existe otra dificultad más grave: el profundo vacío de una sociedad privada de un sentido moral, como consecuencia de una obsesión por lograr el éxito material, vía la Administración Pública.

El socialismo occidental debe recorrer todavía un camino. Ha operado conscientemente una doble disociación, primero con la violencia y después con el estatalismo. Ha encontrado hoy un equilibrio que le permite aliar el Estado de derecho con el pluralismo político y la eficacia económica con la justicia social.

Se trata de fundamentar sólidamente las grandes libertades, la libertad personal, la libertad de expresión, la libertad de opinión, la libertad de empresa. A partir de aquí, sólo la autonomía de la sociedad respecto al Estado, condición esencial de un Estado de derecho y condición necesaria de una economía de mercado, puede quedar garantizada.

Asimismo, deben conquistar, por el contrario, su plena legitimidad política, situándose en el primer plano del combate por la libertad. La idea del socialismo real, que ha quedado fuertemente desacreditada por lo que en el este se ha hecho en su nombre, no puede encontrar vigor más que asumiendo esta realidad.

En ese orden de ideas, las transformaciones ocurridas recientemente en el plano internacional a la luz del fin de la

bipolaridad. La explosión del regionalismo y la *globalización* de la economía, han motivado en los países desarrollados y en la mayoría de los países en vías de desarrollo un profundo proceso de reforma del Estado y como consecuencia la modernización de las Administraciones Públicas.

Con la crisis de principios de los ochenta, se inicia un proceso intenso de reestructuración que se caracteriza por un repliegue estatal y la reducción del aparato administrativo dando con ello una nueva fisonomía a la Administración Pública.

Sin embargo, es claro, independientemente de la interpretación que se acepte, que el Estado contemporáneo vive una crisis de legitimidad derivada, entre otras causas, de un agotamiento de la capacidad para ser funcional a la Administración Pública.

A partir de este nuevo escenario, las Administraciones Públicas de la mayor parte de los países han iniciado procesos de modernización, entendida ésta como un proceso de rearticulación para mejorar el funcionamiento del aparato.

Esta transformación mundial que está en marcha, cuyo origen se debe, en gran parte, a los avances espectaculares en el conocimiento científico en el desarrollo tecnológico de las últimas décadas, ha propiciado enormes cambios en lo económico, en lo político y en lo social. La cultura, en todos sus componentes, ha sufrido modificaciones cualitativas. Nunca antes el mundo había estado tan abierto e interrelacionado como ahora.

Se ha señalado que esta transformación mundial compacta las distancias y los tiempos, altera las demandas de materia prima y mano de obra, promueve una nueva división internacional del trabajo e impone nuevos imperativos de competencia y calidad que deberán necesariamente ser abordados mediante el desarrollo de nuevos paradigmas que respondan cabalmente a dichas demandas. Igualmente se advierte que los países que no se incorporen a este cambio mundial, mediante la modernización de sus estructuras económicas, políticas, productivas y educativas, estarán en riesgo de estancarse y, más aún, sufrir retrocesos que repercutirán en la calidad de vida de sus habitantes, al asumir un papel secundario y subordinado frente a las economías más avanzadas.

Por otra parte, la urgente demanda histórica de conocimiento administrativo se presenta actualmente con gran intensidad y envergadura. Las grandes fuerzas políticas y sociales, así como la opinión pública, ejercen cotidianamente una fuerte presión histórico-social concreta para alcanzar mayor capacidad administrativa y resultados por parte de la organización. Esta situación obedece a razones bastante objetivas. La realidad muestra una crisis profundamente instalada en los sistemas económico y administrativo nacionales.

Esta crisis está generando la demanda de una administración eficiente. En la mayoría de los países, y México no es la excepción, se plantean al aparato público

exigencias incluso contradictorias. Reducir el gasto, asumir nuevas misiones, desempeñar funciones estratégicas en la integración económica mundial y regional, avanzar en tecnologías de punta, desarrollar programas sociales, etcétera.

En repetidas ocasiones se ha manifestado que las ciencias administrativas contemporáneas están lejos de la denominada ciencia pura y que, entre otros aspectos, deben liberarse de los mitos de la administración tradicional y ser más experimentales, más abiertas a las innovaciones sociales, es decir, responder a la demanda histórica de actuar con mayor capacidad administrativa. Estas dudas y este tipo de planteamientos son característicos de períodos de transición en la evolución del conocimiento científico-técnico en general, en el cual los viejos paradigmas retroceden ante los inicios del desarrollo de otros nuevos.

Este pareciera ser el signo de los tiempos presentes y futuros en materia de Administración Pública, existe una crisis muy aguda en los viejos paradigmas, señalada, entre muchos otros, por los testimonios mencionados y como consecuencia se están abriendo paso nuevas categorías de análisis, metodologías, modelos, principios, enfoques, criterios, teorías, corrientes, escuelas y demás formas de encarar múltiples problemas de gestión pública. Asimismo, la complejidad cada vez mayor de la dinámica social ha permitido el resurgimiento y el fortalecimiento de perspectivas menos racionalistas, en términos instrumentales, que buscan manejar los fenómenos propios

de la Administración Pública como más dinámicos, menos lineales, más en la lógica humana del poder y el conflicto. Esta perspectiva tiene el costo indudable de dificultar cualquier posición prescriptiva que aún siendo simplista es a fin de cuentas constructiva y pragmática.

Pero en este sentido la teoría acepta que los criterios finales de comprobación y aplicación de lo teorizado son requisitos indispensables para el avance y la consolidación de una idea más compleja de la realidad.

En efecto, el hecho de aceptar la complejidad no debe significar el abandono del rigor científico, de la necesidad de comprobar y de dar utilidad en la realidad concreta. Los problemas causados por el hecho de aceptar y comprender la complejidad no deben traducirse en la paralización o en una posición inactiva.

El descubrimiento de nuevos fenómenos administrativos y la dificultad de reducir su complejidad hacen aparecer en forma clara para muchos que esta complejidad es un hecho, que la naturaleza y la sociedad se producen y reproducen mediante la complejidad y no sólo a costa de ella. Una visión así, requiere de parámetros de pensamiento y de acercamiento metodológico distintos, en inicial constitución, lo que obliga a acercarse a situaciones discursivas de corte muy variado y que definitivamente se encuentran en estado experimental.

El debate se ha dado en términos y situaciones muy difíciles pues, bajo los

cánones tradicionales y muchas veces con razón, se cuestiona seriamente la rigurosidad científica de argumentos que parten de tales premisas. Sin embargo, la urgencia de nuevos paradigmas que permitan estudiar la complejidad que aparece en todos los espacios de la realidad es clara. Hacerlo con escepticismo metódico y con afán de constatar en la práctica real lo teorizado, también lo es.

Se han hecho esfuerzos por cambiar elementos sustanciales dentro del paradigma tradicional de la ciencia administrativa, así como de la interpretación particular que desde el mismo se tiene sobre el mundo y su dinámica. El esfuerzo en general está dirigido hacia la búsqueda de una visión distinta de la realidad administrativa y hace énfasis en la complejidad en vez de la simplicidad, en la heterogeneidad en vez de la homogeneidad y la diferenciación.

2, Advertencia Metodológica

El tema de la crisis del antiguo paradigma y el nacimiento de uno nuevo en lo relativo a la transformación de la Administración Pública tiene gran trascendencia histórica. En consecuencia, se considera que hace falta una revisión de todo el aparato conceptual a fin de integrar y proponer un paradigma en que se apoye la búsqueda del cambio en la Administración Pública, para determinar si ha habido errores de fondo o no y cuáles podrían ser las soluciones inmediatas.

En ese sentido, existe la urgente necesidad de revisar las ideas aplicadas implícitamente en los procesos de reforma, en diversos casos, sobre la naturaleza particular de lo que implica la reforma del Estado, Reformar el aparato público significa, esencialmente, eliminar dependencias y entidades, pasar funciones de una dependencia a otra, reorganizar los organigramas de gran número de entes públicos, preparar nuevos instrumentos de carácter normativo, rediseñar procedimientos administrativos ágiles y expeditos, etcétera.

La cuestión es de un grado de complejidad muy distante de los supuestos simplistas subyacentes en el viejo paradigma de carácter formalista y tradicional. El nuevo paradigma deberá plantear una ruptura esencial frente al antiguo. Cambiar el aparato público no implica realizar transformaciones meramente formales, coyunturales o superficiales, sino realizar un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de las relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización para hacerlas realmente eficientes.

Un punto crítico de ruptura entre el paradigma nuevo y el antiguo deberá ser el de los modelos anacrónicos con los que, frente a estos problemas, se han manejado amplios sectores tanto de los políticos, como de los planificadores económicos y los reformadores administrativos.

Con base en las consideraciones expuestas, en este ensayo se plantean las bases metodológicas para iniciar el desarrollo de investigaciones sobre el cambio, innovación, modernización o reforma en la Administración Pública.

De igual forma se pretende analizar si el actual proceso de reforma del Estado está consolidándose como la propuesta de un nuevo paradigma. Asimismo se plantea la necesidad de observar las organizaciones públicas desde una perspectiva diferente al antiguo paradigma que ha insistido en una visión tradicional de la ciencia y el conocimiento, que por lo regular conducen a estudios que pretenden simplificar en exceso la realidad de las organizaciones públicas.

Por medio del análisis del viejo paradigma se llega a proponer que el cambio y la innovación son posibles mediante la articulación de instrumentos, herramientas y técnicas de aceptación universal que se puedan integrar en un nuevo paradigma con el propósito de analizar las tendencias actuales de la Administración Pública.

3. Marco Conceptual

En este apartado se exponen los principales conceptos o categorías de análisis

utilizadas durante el presente ensayo a fin de sentar las bases de las reflexiones establecidas con el propósito de mantener la coherencia interna del propio documento y en consecuencia llegar en forma lógica y ordenada a las consideraciones finales. Para ello se describen a continuación los conceptos de paradigma, modernidad, posmodernidad y modernización de la Administración Pública.

3. 1. Paradigma

El modelo de Tomas S. Kuhn¹ se ha tomado como el principal punto de referencia para la elaboración de otros que intentan explicar el cambio y el desarrollo científico. En dicho modelo se establecen una serie de etapas sucesivas en el desarrollo de una disciplina científica, cualquiera que ésta sea. Comienza con una etapa denominada "preparadigmática", en la cual coexisten diversas escuelas de pensamiento que compiten entre sí por el dominio de un cierto campo de la investigación.

Este período de las escuelas termina cuando el campo de investigación se unifica bajo la dirección de un mismo conjunto de supuestos básicos, que Kuhn llama "paradigma". Los investigadores llegan a estar de acuerdo con que uno de los enfoques competidores es tan prometedor que abandonan los demás, y aceptan

¹ Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, F.C.E., México. 1971, pp. 175 a 193.

éste como base de su propia investigación." Esta transición, que ocurre sólo una vez en cada disciplina científica y es, por tanto, irreversible, crea el primer consenso alrededor de un paradigma y marca el paso hacia lo que se denomina la ciencia madura".

Kuhn utiliza el término paradigma básicamente en dos sentidos: en primer lugar, como logro o realización concreta y, en segundo lugar, como conjunto de compromisos compartidos. El primero se refiere a las soluciones exitosas y sorprendentes de ciertos problemas, las cuales son reconocidas por toda la comunidad pertinente. Estas aplicaciones funcionan como modelos a seguir en las investigaciones subsecuentes.

El segundo sentido de paradigma se refiere al conjunto de métodos, criterios y generalizaciones (leyes) que comparten quienes han sido preparados para continuar el trabajo propio de la investigación; se podrá decir que paradigma es, en este sentido, el conjunto de presupuestos básicos que establecen, entre otras cosas, los intereses por los que se construyen las teorías y lo que se espera de ellas, es decir, qué problemas deben resolver y a qué campo de fenómenos deben aplicarse, así también instituyen sus compromisos ontológicos, o sea, qué entidades y procesos se postulan como existentes y finalmente los compromisos metodológicos, es decir, a qué criterios se deben ajustar las teorías para lograr su evaluación.

La relación entre estas dos interpretaciones se puede sintetizar bajo la idea de que el paradigma se constituye mediante un conjunto de compromisos compartidos (segunda interpretación), o bien, que el paradigma es aquello que presuponen quienes modelan su trabajo sobre ciertos casos paradigmáticos (primera interpretación).

3.2, Modernidad

La clarificación conceptual y semántica de un término que resulta imprescindible para definir el campo problemático constituye una de las tareas pertinentes y legítimas de todo discurso teórico o científico y, sobre todo, cuando dicho término puede presentar varios usos y significados imprecisos conceptualmente; de ahí que lo anterior sólo pueda constituirse en una función apropiada de análisis siempre y cuando cumpla con la condición de distinguir sus usos y precisar sus alcances y sentidos como herramienta de trabajo.

Por ello nos parece necesario delimitar, bajo una definición primaria, los distintos significados o connotaciones de los términos moderno y modernización, a efecto de circunscribir sus sentidos operativos, o nociones pertinentes, para el caso del fenómeno de cambio, transformación, o reforma que presenta la actual Administración Pública.

² Olive, León y Pérez Ransanz, Ana. Los paradigmas de la ciencia, *Revista Topodrilo*, editada por la U.A.M., Unidad Izrapalapa, enero-febrero 1993, pp. 7 a 12.

La palabra moderno proviene del latín *modernus*, y se refiere a lo "que existe desde hace poco tiempo..."³, por lo que su connotación refiere indirectamente a la existencia de una polaridad entre lo viejo y lo nuevo. entre lo antiguo y lo actual, entre lo pasado y lo presente; implica también la existencia de una contraposición en el orden de las costumbres sociales pasadas y las costumbres sociales vigentes. actuales. Amparándose en este concepto primigenio de lo moderno, la modernización en consecuencia vendría a significar. simplemente, la acción operativa de dar forma o aspecto moderno a las cosas antiguas.

En otro orden de ideas. el concepto modernidad proviene del vocablo inglés "mode" que significa forma, manera o modo. Ha devenido en "lo actual". indicando hegelianamente el constante triunfo de las nuevas formas en las que se presentan las cosas. Siempre habrá algo nuevo que declare viejo lo anterior; es un devenir constante de lo nuevo. Lo nuevo. a su vez. se basa en lo diferente, aunque sólo afecte a las formas." No se puede pensar en lo mismo como base de lo nuevo, tiene que ser diferente y lo diferente es lo nuevo; lo repetitivo es la costumbre que se considera anti-moderna".⁴

En consecuencia la modernización presenta un proceso de integración e innovación de un sujeto, preferentemente

ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; integración en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y el espacio e innovación para que esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto. por lo anterior. la modernización significa también. además de la ruptura con esquemas demostradamente anacrónicos. el uso. aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control e integración evolutiva.

Considerando lo antes mencionado, como premisa y acepción más elemental. encontramos que lo moderno se relaciona con lo actual. aunque por otra parte cabría no confundir conceptualmente que lo actual siempre corresponda con lo más avanzado; así, por ejemplo. vertido para el caso de la lógica histórica y para los efectos del presente ensayo encontramos que si bien el despotismo ilustrado europeo fue modernizante no lo fue su Estado y su administración.

Como puede observarse en esta primera aproximación son múltiples las consideraciones que deben dilucidarse para arribar a un concepto aceptable de la modernización. ligado a una filosofía y un positivismo innovador que coadyuve a un proceso evolutivo sustancial e irreversible sustentado en bases nítidamente modernas. Por lo cual su aplicación debería parcializarse de acuerdo con las con-

³ *Océronari, de to Lengua Española*, 10^{ta} edición, Espusu-Calpe. Madrid, 1970, p. 885

⁴ Citado por: Corral, Raúl, Comentarios al paradigma fotográfico, *Revista Tapodrilo*, op. cit. p. 61.

die iones que determine el objeto y sujeto en que recae la modernización, es decir, para cada espacio aplicativo, lo moderno tendrá distintos puntos metodológicos de referencia. No cabe una generalización salvo en algunas premisas básicas que en un esfuerzo de síntesis se enumeran a continuación.⁵

La modernización implica:

- a. El reconocimiento de una necesidad de eliminación, de cambio y de innovación de todas aquellas condiciones anacrónicas.
- b. La racionalización de los procesos que sean todavía funcionales y adecuados a los fines actuales.
- c. La incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos.
- d. La construcción de modelos organizativos y capaces de lograr autorregulaciones y adecuaciones futuras.
- e. La capacidad para la aplicación de los medios científicos y tecnológicos favorables al control y comprensión que pretende la modernización.
- f. Lograr congruencia entre fines y medios que no vayan en detrimento de la pérdida de objetivos.
- g. Adoptar un carácter realizable y verificable en el tiempo y en el espacio.
- h. Un máximo de simplificación y racionalidad en la promoción y control de los fenómenos.

En suma, la modernización debe llegar a significar también por esta vía, además de ruptura con lo establecido en forma anacrónica, el uso y aprovechamiento racional de los medios que el propio ingenio plantea como son los mecanismos de control y adaptación evolutiva. Como consecuencia de lo antes mencionado, podemos advertir que una acción modernizadora no se consolida:⁶

10. Si aun teniendo por premisa una actualidad e innovación que enriquezca la gestión de un sujeto, los propósitos modernizadores no se cimentan en cambios evidentes y materializables, o que no signifiquen un acopio de recursos metodológicos suficientes y medios científicos y tecnológicos evolucionados, o al menos adaptados en un cien por ciento a los propósitos originales del sujeto.

20. Si los medios aplicados a una actividad innovadora atentan contra los objetivos y la misión primaria del sujeto, provocando

, Avales Aguilnr, Roberto. Modernización de la Administración Pública: trascendencia y proyección en el ámbito municipal. *Revista Investigación Administrativa*, Año 19, No. 74. Escuela Superior de Comercio y Administración del I.P.N., México, 1992, pp. 5-7.

⁶ *Ibidem*. p. 12.

una exclusión de fines por medios, y se incurre en una distorsión de la funcionalidad por la funcionalidad misma, o en un sentido análogo se traduzca en la pérdida de rumbos en la conducción de la organización y funciones del sujeto.

30. Cuando los medios designados por el ingenio representen riesgos que coloquen al sujeto y su organización en situaciones peligrosas en su propia subsistencia, aun cuando pudieran representar teóricamente altos beneficios. Dicho en otros términos: el esquema ensayo-error debe reducirse al máximo en la aplicación de medios científicos y tecnológicos, sobre todo tratándose de ciclos vitales del sujeto que promueve la modernización.
40. Cuando se ubiquen acciones modernizadoras en términos discursivos y no se consoliden en acciones concretas que las lleven a la realidad.
50. Cuando la concatenación del pasado con el presente niegue los aspectos funcionales o útiles procedentes de los antecedentes del sujeto, y se pretenda una modernización con la aplicación unívoca de elementos actuales.
60. Cuando en un sistema solamente se procura la innovación y actualización de alguno o varios de sus

elementos en forma aislada y no se comprometa la totalidad de sus componentes.

Por consiguiente, como puede advertirse, se trata de situar la experiencia de la modernización más allá de la simple dicotomía o polarización entre lo viejo y lo nuevo, para inscribirlo más bien en la caracterización de lo segundo ateniéndose a sus cambios sustanciales o cualitativos aunque, por otra parte, no pueda reconocerse esto último sin tener presente lo antiguo o pasado, aunque no constituya su importancia esencial.

3.3. Posmodernidad

Para entender realmente la posmodernidad la primera dificultad a enfrentar es que busca estar fuera de la modernidad y no sólo ser algo que va simplemente después de ésta. Modernidad, como ya se explicó, es por excelencia "lo nuevo", así que una "posmodernidad" que sólo viene después de la modernidad no puede ser ni estar sino dentro de la modernidad misma.

En la posmodernidad, estamos en un momento ulterior respecto de la modernidad y asignar a este hecho un significado de algún modo decisivo presupone aceptar aquello que más específicamente caracteriza el punto de vista de la modernidad: la idea de historia con sus

corolarios:" el concepto de progreso y el concepto de superación".'

Esta objeción. indica empero una dificultad real: la de establecer un carácter auténtico de cambio de condiciones. de existencia. de pensamiento. que se indican como posmodernas respecto de los rasgos generales de la propia modernidad.

Según Habermas." lo que los seguidores del posmodernismo no han entendido bien es que el proyecto modernista está obligado a luchar consigo mismo: la idea de la emancipación, de la comprensión. de la homogeneidad como principio. pero en la aceptación de un mundo desigual. multicomprendivo y heterogéneo. El proyecto de la modernidad es un proyecto inacabado.

3.4. Modernización de la Administración Pública

Modernizar la Administración Pública implica necesariamente ajustarse a la premisas básicas de la modernización anteriormente señaladas. Sin embargo. una propuesta en tal sentido no puede ser ni medianamente pensada si no se concibe dentro de las estrategias del cambio o transformación que presenta actualmente el Estado contemporáneo, en vir-

tud de que la Administración Pública no constituye un sujeto autónomo o independiente de la misma institucionalidad política. así como de la propia acción o participación política.

En ese sentido una de las cuestiones más debatidas actualmente en torno a los problemas de los cambios que presenta la Administración Pública es, sin duda, el carácter y la razón de ser de la modernización.

Es decir, la exigencia de comprensión de los fenómenos de cambio o modernización de la Administración Pública tienen que ser reinsertados bajo un primer momento en su espacio propio que constituye el Estado y el contexto del ejercicio de la política en razón de que estos últimos conforman su definición indispensable en cuanto hecho histórico y social.

Por otra parte, y pese a la gran importancia que reviste lo antes mencionado, no cabe reducir exclusivamente el análisis y la propuesta abierta para lograr la modernización de la Administración Pública a su orden estrictamente estatal o político, sino también a su propio cambio presentado por la dinámica del ámbito social y comunitario. toda vez que constituye la parte más ostensible, sustantiva y referencial.

Sólo bajo este marco o contexto resulta más plausible plantear los supuestos implícitos en que descansa el valor de lo

Arelluno Gauñ. David. *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, documento de trabajo No. 6. de la serie Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1992, p. 21.
 § Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la maduridad*, Tuurus. Buenos Aires. 1989, p. 122.

moderno, como aquello de lo que se posee o de lo cual se carece y a lo cual se aspira.

Con lo expuesto podemos acceder al planteamiento de un conjunto de preguntas centrales como son las siguientes: ¿cuáles son los objetivos que persigue la modernización de la Administración Pública? ¿cuáles pueden ser sus alcances y limitaciones? ¿cuáles sus obstáculos y propósitos? así como ¿de qué criterios se debe partir para definir el objeto de la modernización administrativa? y, por consiguiente, ¿si lo moderno es necesariamente bueno, para qué y para quiénes? y de serlo ¿lo es igualmente para la sociedad o comunidad en que se desarrollan tales iniciativas? »

4. La Administración Pública como Objeto de Estudio

La ciencia de la Administración Pública se ha considerado como el desarrollo más reciente en el campo de las llamadas Ciencias Sociales y en particular, el campo de estudio más reciente de la ciencia política.

Sin embargo, por múltiples factores no se ha consolidado su definición como objeto de conocimiento." A esto debe agregarse la manía de los investigadores que presentan estudios para establecer

"escuelas", "corrientes", "tendencias", "criterios", "enfoques", "teorías", etcétera, de esta disciplina, contribuyendo a fragmentar más que a unificar su campo de estudio".¹⁰

El problema mayor es, no obstante, la marcada orientación de los politólogos por estudiar la Administración Pública como disciplina, más que como objeto y situarla en la particularidad de cada marco nacional con la consiguiente proliferación de "teorías" parciales con validez igualmente parcial.

La teoría de la Administración Pública es, por tanto, un proyecto, no una realidad; es decir, está por elaborarse. Tal es la razón por la cual es preferible hacer referencia al estudio de la Administración Pública.

Es claro que cualquier objeto, es decir un hecho social, un fenómeno, cosa, etcétera, es susceptible de estudio y por lo tanto es un objeto, es decir un hecho o fenómeno o un conjunto de hechos o fenómenos que inspira y define un campo dado de conocimiento. El estudio o disciplina existe por cuanto explica un fenómeno específico de la realidad, que le es propio y peculiar." El objeto es un hecho; el estudio su explicación analítica y sistemática".¹¹

Sin embargo, cuando una disciplina se reproduce a sí misma como abstraer-

¹⁰ Avalos Aguttar, Roberto. *op. cit.*, p. 9.

¹¹ Guerrero Ornzco Ornar, *La administración pública del Estado rapitatista*, Instituto Nacional de Adminixtración Públic-u. México. 1979, pp. 7-27

¹² lbrdc;n. pp. 52-54.

ción formal. es decir. cuando crea modelos o conceptos prescriptivos que idealizan la realidad, el estudio se divorcia del objeto; la disciplina se hace etérea. La Administración Pública está precisamente en esta situación.

Esto no parece, sin embargo, amenazar la evolución de los estudios de la Administración Pública, porque a pesar de las resistencias que todavía se encuentran en algunos ambientes y las reservas de otros, existe una condición objetiva reconocida por todos: la renovación bajo una luz enteramente nueva de la Administración Pública.

Se siente la necesidad de reformar el complejo aparato administrativo para que responda de manera más eficaz y económica a las exigencias de la vida moderna; se advierte el imperativo que las libertades políticas y sociales llevan consigo, de un diálogo que la norma jurídica no siempre puede mantener vivo y actual; se reconoce la necesidad de una especialización y formación del funcionario público para revalorizar los aspectos éticos de su obra al servicio de la colectividad; se siente, en fin, la urgencia de hacer más elástico, más simple, menos formal, el procedimiento administrativo sin descuidar las garantías impuestas por la norma jurídica.

Ahora bien, el estudio de la Administración Pública implica de hecho dos dimensiones de conocimiento: por un lado la identificación y definición de las

relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir EL OBJETO DE ESTUDIO, por el otro la sistematización y explicación de las categorías de análisis y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea EL ESTUDIO DEL OBJETO.

Por tanto, con el mismo término, Administración Pública, se ha hecho tradicionalmente referencia por igual al objeto que al estudio de la Administración Pública, identificación semántica que impide distinguir la materia y la disciplina. ¹²

En consecuencia, el campo de estudio de la Administración Pública es el campo de estudio del poder, pero sólo en aquello en lo que el poder se conforma como acción gubernamental, dominio político y dirección administrativa.

El problema fundamental de la Administración Pública consiste en las discrepancias y polémicas en torno a su ubicuidad disciplinaria, cuestión que ha adquirido una doble dimensión: "ausencia de definición y no identidad".

El momento es propicio para una vuelta a los estudios administrativos. Se trata, ahora, de fijar la orientación de tales estudios, de encontrar los presupuestos para una correlación armónica entre los varios campos interesados en el fenómeno administrativo; de individualizar, en suma, la dirección científica más apropiada para esta disciplina, en relación con la tradición cultural de cada país.

u *Ibíd.*, pp. 76-7R.

Siguiendo con esa misma idea, la Administración Pública ha sido reclamada como campo de estudio por distintas disciplinas y con éste propósito le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica.

En un ambiente en el cual diversas ciencias se disputan el campo de estudio de la Administración Pública y dado que en su seno la UNIDAD ha sido sustituida por la DIVERSIDAD de "enfoques" la Administración Pública derivó a la multiplicación de definiciones y por último a la pérdida de su IDENTIDAD; identidad que tuvo en sus comienzos, pero que se fue gradualmente desfigurando a medida que otras disciplinas absorbían problemas que antes se atribuían a los estudiosos de la Administración Pública.¹³

Prescindiendo de otros datos históricos relativos a la evolución del pensamiento administrativo europeo podemos afirmar que, a pesar de la existencia de precedentes históricos, la Administración Pública irá desapareciendo gradualmente de la escena académica si no son homogéneos los esfuerzos para luchar por la integración de un nuevo paradigma, dejando al derecho administrativo o al derecho público en general la tarea de interesarse por los problemas de las instituciones administrativas públicas.

El movimiento de estudios de la Administración Pública estará

incrementado por las abundantes iniciativas públicas y privadas emprendidas en el campo de la investigación científica. A este propósito, conviene hacer notar que los frutos de la investigación no pretenden, al menos en principio, afrontar el problema de una teoría general de la administración, sino que se limitan a responder a problemas específicos, a sugerencias, a adaptaciones y a correcciones del sistema existente. Siguiendo esta línea, algunos estudiosos subrayarán como un aspecto significativo de tal actividad de investigación la que se realiza por grupos, conservando las exigencias del análisis y de la síntesis al mismo tiempo.

En efecto, la Administración Pública, es una relación que vincula al Estado con la sociedad, pero los estudiosos han deformado este hecho: en lugar de investigar el divorcio entre el Estado y la sociedad han formulado una falsa dicotomía: "POLÍTICA y ADMINISTRACIÓN, suplantando el divorcio de la sociedad y el Estado por el divorcio de la política y la administración. Es aquí donde principia el equívoco en la definición de la Administración Pública. Las causas de esta desviación hay que buscarlas en la dicotomía POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN."

En consecuencia, la Administración Pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración y su esquema teórico origina-

¹³ *Ibidem*, p. 56.

¹⁴ *Ibidem*, p. 79.

rio consiste en la célebre dicotomía planteada.

Una última consideración la provoca el carácter pragmático de las escuelas norteamericanas de Administración Pública. Desde el principio, los estudiosos de problemas administrativos se han inspirado en el ideal del buen gobierno, tanto por su buena fe y su confianza en la doctrina del progreso como por la extendida actitud hacia un realismo sano y constructivo. Esto, sin embargo, no ha hecho desaparecer la sede de valores y de ideales insertos en el fenómeno administrativo, sino que ha retardado solamente la construcción de una teoría científica propia de la Administración Pública.

5. El Debate Modernidad-Posmodernidad

En las ciencias sociales en general y particularmente en la Administración Pública se comenzará seguramente a aceptar con mayor naturalidad que la contradicción y la polémica son los mecanismos de construcción de la ciencia. Por ello, es posible pensar que este debate de paradigmas puede ser entendido en el ámbito de las ciencias sociales bajo la lente de la polémica, muy fuerte por cierto, entre modernidad y posmodernidad, que puede representar el inicio mismo de un nuevo paradigma.

El actual debate modernidad-posmodernidad no es más que otra de esas múltiples etapas históricas en las que la humanidad se siente en un proceso de cambio que cimbra sus propias fuentes de credibilidad y estabilidad. No hay que pensarlo como "el" debate del cambio sino como uno más, aunque cualitativamente distinto a los anteriores, claro está. Lo que puede hacer característico al proyecto de la modernidad es que tiene que ser cuestionado para abrir la puerta a lógicas no instrumentales. ¹⁵

En muchos aspectos el discurso de la posmodernidad es angustioso pues derrumba la certeza del proyecto legitimador de la modernidad para dejar sólo espacio para la incertidumbre, el caos y la violencia. Al derrumbar la concepción del hombre emancipador de las sociedades del proyecto socialista o la del Estado interventor, el discurso posmoderno cumple con la etapa destructora pero no deja mucho para la reconstrucción y abre la posibilidad del renacimiento de posiciones maximalistas del orden conservador del mercado.

En efecto, la modernidad nace en la crítica a la tradición cuya legitimidad se encontraba en sí misma. La modernidad tiene que rechazar esta opción, negar la posibilidad de utilizar pautas de orientación de modelos pasados, y al hacerlo se condena necesariamente a encontrar sus normas en sí misma.

La modernidad no ha vivido de acuerdo a su promesa. Pero la posmodernidad,

" Arellano Gault, David, *Op. cit.*, p. 21.

con el indudable avance que tiene la pugna por descentrar al sujeto, ha sido hasta ahora incapaz de resolver la desintegración, la libertad total y potencial sin precedentes, sin dirección, sin sentido (Loytard, 1984).¹⁶

El proyecto de modernidad no es una causa perdida si se es capaz de enderezar el proceso de racionalización que llevó a la hegemonía de la racionalidad instrumental sobre la intersubjetiva y comunicativa,

La modernidad nace como un proyecto que va en contra de normar la tradición y en pos de la secularización de los valores, lo cual es, indudablemente, un gran avance histórico de la sociedad, La crítica total y radical a la razón paga un alto precio por su despedida a la modernidad, ¹⁷ este precio lo constituyen las posiciones neoconservadoras que desean regresar la historia y violentar los procesos heterogéneos de la pluralidad cultural y de la democracia.

Asimismo, es importante destacar que la posmodernidad extrema, la destrucción inevitable de la "hipocresía" de la modernidad, de sus falaces categorías de libertad, igualdad y fraternidad, es un paso necesario, aunque no se tenga claro hacia dónde se quiere llegar, debido a que esto no es lo más importante."

Existe la tendencia a reconocer de nuevo que la ciencia es discusión, que

existen posiciones encontradas que hacen realmente a la ciencia, desde el rompimiento del mito de la ciencia unificada y que, además, es histórica, es decir, depende de las concepciones y luchas por el entendimiento generadas en diversas etapas de la historia,

Es fundamental entender que la mayor parte del discurso científico que se ha aprendido de manera general ha surgido desde los ojos y las perspectivas de la modernidad, El mundo de los últimos siglos se desarrolló sobre las bases de la idea universalizadora, ordenadora, racionalista, instrumentadora, positivista y diferenciadora, en términos de campos, disciplinas, focos de atención que se separan o se escinden,

Desde muchos puntos de vista, el proyecto de la modernidad es indudablemente uno de los acicates filosóficos más poderosos que el conocimiento y la técnica han tenido en las últimas décadas, El afán positivista por la separación, los hechos y los valores, el énfasis por la comprobación cuantitativa, la racionalización en términos del logro de fines por medios técnicamente especificados, y el sentido universalista-especializado, es decir, una generalización universal con base en la diferenciación, sustentaron los cimientos del escepticismo científico, La capacidad tecnológica aplicada, el manejo de la información y el desenvolvimiento de múltiples disciplinas

¹⁶ Chudo por Arellano Gautr, David, op. cit., p. 23.

¹⁷ Habermas, Jürgen. op. cit., p. 397.

¹⁸ Trigo, Antonio J., *La sociedad posmoderna*, Claves Latinoamericanas. México. 1992, p. 136.

superespecializadas hicieron que el conocimiento avanzara indudablemente.

El proyecto de la modernidad creó su espacio de reflexión y construyó todo lo demás a su imagen y semejanza. en un extraño concierto de múltiples voces diferenciadoras que buscaban en última instancia la generalización y la homogeneización. Modernidad es organización que diferencia para vincular en la generalidad y en la universalidad. Es la capacidad para responder a un contexto cambiante y contribuye a "administrar sistemas complejos" (Touraine. 1988, p.452). ^{rv}

Ha sido necesario acercarse y construir una visión moderna modificada (Habermas) o posmoderna (Parker, 1992) de la organización, tomando en cuenta los paradigmas sugerentes de una racionalidad distinta, de un proceso dialéctico entre estructura y actor, donde los procesos de caos-orden se autogeneran en racionalidades no sólo instrumentales sino también sustantivas y comunicativas.

6. Los Paradigmas de la Ciencia Moderna

La adopción de un paradigma marca el inicio de una etapa de "ciencia normal", ésta consiste, básicamente. en una actividad de resolución de problemas (enigmas), y a través de ella el paradigma

dominante se va haciendo cada vez más preciso y mejor articulado.

El papel que juegan los paradigmas en tanto logros concretos o ejemplares es central en el desarrollo de la investigación normal. De esta manera, los paradigmas, son la guía imprescindible de la investigación en los períodos de la ciencia normal.

La etapa donde se cuestiona la eficacia y corrección del propio paradigma que ha guiado la investigación normal es la de "crisis". Con ella comienza la "ciencia extraordinaria", esto es, la actividad de buscar y proponer teorías distintas que impliquen un rechazo o modificación de los supuestos básicos del paradigma vigente. Este punto es fundamental, ya que por más anomalías o discrepancias que se descubran, los científicos nunca abandonan un paradigma dominante a menos que exista uno alternativo. que al ofrecer una nueva manera de ver las cosas y plantear los problemas permita la solución o explicación de las anomalías."

Cuando se cuenta con un paradigma alternativo exitoso frente a las anomalías que habían puesto en crisis al dominante se produce una revolución. El cambio de un paradigma a otro se da mediante ella. Kuhn utiliza el término "revolución" porque, de acuerdo con su modelo, la situación que se produce entre los defensores del viejo paradigma y los proponentes del nuevo es análoga a

¹⁹ Citado por Arellano Gault, David, op. cit.

²⁰ Orive, León y Pérez Ransanz, Ana Rosa. op. cit. p. 8.

la situación que se genera durante las revoluciones políticas y sociales."

Cuando aprende un paradigma el científico adquiere al mismo tiempo teoría, métodos, principios y normas, casi siempre en una mezcla inseparable. Por tanto, cuando cambian los paradigmas, hay normalmente transformaciones importantes en los criterios que determinan la legitimidad tanto de los problemas como de las soluciones propuestas.

Los paradigmas dan forma a la vida científica no sólo en el aspecto normativo, sino también en el cognitivo. Los paradigmas, entendidos como marcos conceptuales explicativos o visiones del mundo, juegan un papel central en la vida social, en los diversos campos del conocimiento, la moral, la política y el arte.

6.1 Tipología de los Paradigmas

El hacer un esfuerzo para tipificar la categoría de análisis denominada paradigma implica riesgos naturales de omisión o falsear la información disponible. Sin embargo, cabe señalar que el propósito que nos anima para hacer dicho esfuerzo es precisamente la idea de ubicar el objeto del presente ensayo, es decir, la búsqueda de un nuevo paradigma para la Administración Pública.

Bajo esa consideración podemos señalar que dentro de la investigación o conocimiento científico se presentan los paradigmas epistemológicos, metodológicos y técnicos, aunque algunos investigadores lo denominan momentos de la investigación o del conocimiento científico. En ese mismo sentido y tomando las aportaciones de las denominadas ciencias experimentales, particularmente de la biología se pueden tipificar los paradigmas en mitológicos, de equilibrio, de estado estacionario, de crisis y de caos, principalmente."

Ahora bien, según el sujeto a quien se le adjudica su conformación, el paradigma recibe el nombre o denominación sustantivando de dicho sujeto, tal es el caso de los paradigmas marxista, newtoniano, habermasiano, weberiano, etcétera.

Según la temporalidad de los paradigmas se pueden tipificar en clásicos, tradicionales, viejos, nuevos, modernos, de vanguardia, etcétera; según su naturaleza y las características que los conforman pueden ser analíticos, heurísticos, experimentales, formales, informales, etcétera; según el modelo ideológico adoptado por los países pueden ser socialistas o capitalistas, y según la escuela o corriente de pensamiento en la que se ubiquen pueden ser funcionalistas, organicistas, humanistas, estructuralistas, racionalistas, etcétera.

El paradigma, como se ha señalado, sienta las bases para la conformación de escuelas, corrientes, teorías, modelos,

²¹ *Ibíd.*, p. 9.

²² Cerejido, Marcelino, Los nuevos paradigmas de la Biología, *Revista ropartía*. op. cit. p. 23.

tendencias, criterios, disciplinas, enfoques, etcétera. En ese sentido también se puede tipificar al paradigma considerando la aportación concreta del investigador para el conocimiento científico. Así se puede hablar de los paradigmas de la teoría del caos, de la racionalidad teleológica, de la acción comunicativa, de la teoría de la contingencia, etcétera.

En suma, cada una de las ciencias del conocimiento y la Administración Pública como parte de las ciencias sociales, no obstante las dificultades que ha tenido que enfrentar para lograr su consolidación como tal, puede desarrollar y conformar los paradigmas propios para conformar, defender y fundamentar los marcos explicativos del nuevo conocimiento generado.

Al plantear la idea de los paradigmas como puntos de vista de la realidad se llega finalmente a admitir que hay otras formas de hacer ciencia o bien contribuir al conocimiento científico, porque existen cuestiones que deben ser tratadas mediante sistemas explicativos que simplemente rebasen el sentido común.

Lo anterior se debe a que cada nuevo paradigma se realiza recuperando desde el presente fragmentos e ideas de pensamientos anteriores para integrar de esta forma nuevos enfoques y maneras de describir y analizar las cosas, que a su vez desata en cascada discursos que conformarán paulatinamente una nueva época paradigmática.

Es menester desnudar a la ciencia de su poder técnico-instrumental que muchas pesadillas ha hecho vivir a los investigadores. Se debe recoger el espíritu místico desechado en la imposición de la ilustración frente a la iluminación y bajo esa consideración el investigador debe tender hacia la objetividad, claridad, racionalidad y sencillez del conocimiento.

6.2. La Reforma del Estado: Hacia un Nuevo Paradigma

Un punto crítico para el estudio y diagnóstico de los problemas del cambio o modernización que presenta la actual Administración Pública, se desarrolla en relación con los mismos procesos de reforma del Estado contemporáneo, toda vez que determinan los alcances de la misma Administración Pública como instancia ejecutora de las políticas gubernamentales.

Hablar de una reforma es hacer referencia a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones, supresiones y otros cambios que conducen a una readaptación. Esta idea supera la de una simple adopción de medidas correctivas como también se ha tipificado la reforma, misma que adquiere inmensas proporciones cuando se aplica a una organización de por sí compleja como el Estado." Si una reforma significa también reconsiderar, revitalizar, reorganizar, redistribuir y reordenar, no siempre tiene como propósito una transformación

radical, de ahí sus diferencias con otros conceptos de cambio." ²³

Para muchos estudiosos la reforma es un esfuerzo de adaptación evolutiva, pero para otros es síndrome de persistencia, permanencia y búsqueda de regeneración, de ahí que en el ala crítica se condensen las demostraciones sobre los perjuicios de una reforma aplicada al Estado, sobre todo si éste da muestras de un distanciamiento con sus fines, de una sobreposición de sus medios y de una persistencia de un interés político particularista de las elites dominantes.

Ahora bien, es necesario no desconocer que la reforma, en tanto referencia del cambio, debe ir más allá de la simple adopción de medidas correctivas para inscribirse más bien en una revitalización del conjunto de sus planteamientos como serían sus funciones de reorganización, redistribución y reordenamiento tanto del orden estatal como de sus relaciones con lo social.

Precisamente en el sentido de las relaciones que guarda el Estado con la sociedad se debe inscribir uno de los mayores retos de la modernización del Estado mexicano, pues de acuerdo a este planteamiento es preciso determinar "v...si puede haber o coexistir una administración pública moderna, en un Estado tradicional, lo que implicaría una contradicción evidente y una con-

clusión ilustrativa inmediata: en la época actual no puede pensarse la administración pública como un sujeto de plena autonomía con respecto a la institucionalidad política y a la propia política". ²⁴

Dentro de las tendencias dominantes en este rubro encontramos el liberalismo social y la tendencia de una posición encaminada hacia una crítica del estatismo, Ambas comparten, por lo menos como factor común, un cambio en las relaciones Estado-sociedad y el agotamiento de un modelo de Estado que se ha atribuido la mayoría de los elementos conductores de los procesos sociales y económicos, tales como la acumulación y distribución de riqueza y el desarrollo social.

La tendencia del liberalismo social como partícipe de una reforma y modernización del Estado parte del reconocimiento de la libertad individual como posibilidad real del desarrollo individual y colectivo bajo una superposición de intereses generados por la libre afluencia de las actividades económicas y sociales de los individuos.

Comparte, también, la erradicación del paternalismo en el comportamiento del Estado a cambio de un principio de "cooperación social" yuxtapuesto con los valores básicos del liberalismo. Considera, igualmente, la recomposición de

²³ Pontües Martínez Arturo, *Modernización municipal*, conferencia pronunciada en La Paz, S.C.S., México, 1991, p. 7.

²⁴ *Ibidem*, p. 11.

las relaciones equilibradas de los poderes del Estado y las garantías de un mínimo de bienestar para todos los individuos.

En lo político busca erradicar el modelo burocrático de privilegio y dar una apertura adecuada a la democratización de sus iniciativas gubernamentales. En síntesis, podríamos resumir que ambas tendencias buscan la modernización en las funciones de un Estado racionalizador capaz de dar respuesta a los requerimientos del desarrollo político y social de la nueva sociedad contemporánea.

De esta manera, podríamos entender que reforma y modernización son dos caras de una misma moneda, de un mismo proceso; uno constituye su sentido o directriz y el otro, su orden metodológico en pro de los cambios y ajustes necesarios en el sentido político, social y económico de la vida comunitaria y de carácter nacional.

6.3 La Administración Pública y la Relación con el Nuevo Paradigma

El Estado se ha ampliado a tasas de crecimiento que, en diversos casos, son superiores a las de las estructuras histórico-sociales. Esto significa un incremento en lo que podríamos llamar "la

presencia histórica relativa del Estado". El proceso en estos últimos treinta años ha ido, con intermitencias y retrocesos, en dirección continua hacia un crecimiento de esa presencia y el Estado se ha convertido en un protagonista central de nuestra realidad.

Michel Crozier señala,²⁵ haciendo referencia a otro contexto claramente aplicable a la realidad mexicana, que la cuestión, vista desde una perspectiva bastante real, no es si el Estado debe intervenir o no en la economía: el Estado está obligado a intervenir. El tema es si el Estado está en condiciones de intervenir, si podrá hacerlo, si tendrá la capacidad necesaria de gestión y de administración, para hacer frente a la inevitable realidad.

Un estudio europeo sobre las características comparadas de los aparatos públicos llega a la conclusión de que hay una ley de rigidez, una serie de causas estructurales que determinan fenómenos de rigidez y de resistencia al cambio en las burocracias estatales.

La innovación es, en definitiva, más fácil en las organizaciones públicas que estimulan alianzas ocasionales entre los políticos y los altos funcionarios. Este podría ser otro elemento que es preciso no perder de vista al integrar el nuevo paradigma.

En la medida en que se generen conocimientos más sólidos sobre la

²⁵ Kliksberg, Bernardo, *Gerencia Pública (En Tiempos de Inertidumhrr)*; Madrid: INAP, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989, p. 21

naturaleza multidimensional de este cambio. debe surgir la posibilidad de producir respuestas técnicas más eficientes y como consecuencia de ello marcos explicativos mucho más claros.

El punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su **conjunto**; si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos. tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el esfuerzo reformista. Una vez generados incrementos apreciables de capacidad de gestión en estas esferas. se deberá avanzar hacia otras metas de manera consecutiva. La promesa de la reforma integral ha sido reemplazada por un "realismo administrativo" derivado del cambio de paradigma.

En el interior de la burocracia quedan de manifiesto luchas políticas infructuosas frente al supuesto del viejo paradigma. política y administración como esferas separadas. que implica. en la práctica, eludir de hecho el tratamiento del tema político en las organizaciones públicas.

En el nuevo paradigma, esto se deberá sustituir radicalmente por propuestas que las nuevas modalidades conceptuales en materia de planificación integran una percepción de las dificultades y la complejidad de la ejecución.

Una fuerte tendencia ha confundido el progreso administrativo con la

existencia. por ejemplo. de un mayor número de unidades administrativas de organización y métodos. Los reformadores administrativos se han desconectado seriamente de la actividad de los niveles políticos y de las grandes metas nacionales. encerrándose en "campanas de cristal" creyendo que han encontrado la solución al problema.

Estos tres comportamientos basados en percepciones erróneas se han reforzado mutuamente en su "enajenación" respecto a la realidad. El nuevo paradigma debe plantear la sustitución de estos modelos anacrónicos y la integración, a partir de percepciones realistas. de acciones eficientes y productivas de los políticos. los planificadores y los reformadores administrativos.

El paradigma antiguo se caracterizó en su práctica administrativa por serias deficiencias de pensamiento estratégico. o sea, que el esfuerzo se pretendía en cuestiones tácticas operacionales. Se trataba de introducir mejores metodologías de administración de proyectos en lugar de averiguar, por ejemplo. si eran válidos los proyectos para los que se estaban planificando esas metodologías; de informatizar en todos los casos. sin analizar previamente si tenía sentido la existencia de los procesos computacionales; de simplificar procedimientos cuya razón de ser debería revisarse.

Esta es la tendencia que Yehzkel Dror describe como "hacer más eficiente lo

incorrecto". El nuevo paradigma, en cambio, pretende hacer hincapié en puntos críticos y problemas "focales". Así, verbigracia, se concentra en temas como los modos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas fundamentales, el modelo de decisiones en las alturas del poder o la administración de las empresas públicas por el gobierno central. En lugar de reducirse a tratar de modificar, desde el punto de vista microadministrativo, rutinas externas del funcionamiento de los distintos aparatos del Estado, el enfoque se concentra en aspectos que se han identificado como estratégicos en relación a las metas nacionales prioritarias.

Existe acuerdo entre el paradigma nuevo y el antiguo en que el rendimiento de las organizaciones públicas depende, en gran medida, de los niveles de eficacia, eficiencia, calidad, excelencia y productividad alcanzados por los funcionarios.

Otro punto de crisis es el constituido por la política tecnológica vigente en el campo de la Administración Pública. En líneas generales, la política de producción y transferencia de tecnologías administrativas para el sector público ha reproducido la política tecnológica global de carácter deformado y dependiente, cuya crítica sistemática y superación se ha venido haciendo durante la última década. La política tecnológica se caracteriza, en materia de Administración Pública, por lo

que podríamos llamar el "consumismo tecnológico". Esta tendencia lleva a la importación indiscriminada de las "modas" técnicas del mercado internacional.

Existe una ruptura fundamental entre esta actitud modernizante "consumista" del paradigma antiguo y la actitud modernizante que propone el paradigma nuevo. Esta última se funda en desarrollar la capacidad de investigación nacional para conocer detenidamente los problemas de organización propios y elaborar soluciones a partir de la capacidad de autonomía y la transferencia selectiva y crítica de desarrollos tecnológicos externos.

Un punto de crisis entre los dos paradigmas es el de la estrategia general de cambio. Aquella con que se ha manejado la reforma administrativa tradicional puede denominarse el "despotismo ilustrado". El procedimiento utilizado ha sido con frecuencia el que el grupo de reformadores desarrollara, durante largos períodos de tiempo, diagnósticos y propuestas. La concepción del paradigma nuevo es diferente, pues ve la reforma como un proceso de cambio social, que debe ser encarado como proceso político. De acuerdo a ella, la estrategia debe seleccionar esferas donde haya voluntad y viabilidad política para los cambios. El análisis debe incluir la identificación de fuerzas favorables y contrarias al cambio y el diseño de la táctica para actuar considerando a éstas.??

²⁶ Citado por Kliksberg, Bernardo. op. cit. p. 30.

²⁷ Ibídem, p. 37.

El paradigma antiguo se manejaba con un programa casi cerrado de lo que implicaba la reforma de la Administración Pública, el cual se concentraba en el ajuste de los sistemas y subsistemas administrativos al nivel técnico ya mencionado. El paradigma nuevo tendrá que dirigirse hacia la operación de un programa diferente, dinámico y concentrado en temas prioritarios para lograr las grandes metas nacionales,

En él se deben poner de relieve problemas como el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana o comunitaria en la gestión pública, la creación de una estructura de apoyo que permita mejorar los procesos de elaboración de las políticas públicas, el desarrollo de sistemas de información en aspectos estratégicos y otros muchos asuntos más.

La Administración Pública aparece en estas condiciones con un perfil de diferencias muy notorias respecto al paradigma. Una de las fundamentales es que la Administración Pública no sólo ejecuta recursos, sino que administra políticas, que son más importantes en el funcionamiento mismo de la organización. El papel principal de la administración de nuestro tiempo debe estar vinculado con la gestión de políticas públicas.

Por ello, los administradores públicos se deben concentrar en la "fabricación de políticas públicas", y no sólo en la gestión de los recursos organizacionales. La administración de

políticas implica necesariamente adoptar un enfoque estratégico. una visión totalizadora, una perspectiva a largo plazo, etcétera. Significa, entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional, sino hacerle frente, aceptando el reto.

Consideraciones Finales

El proceso de crisis que se vive. y su aparente solución racional, ha despertado profundas dudas respecto al tratamiento de situaciones delicadas en el cambio y la transformación de las relaciones sociales actuales,

Las reformas administrativas que se han llevado a acabo en los países de América Latina, bajo el signo del nuevo paradigma, están trabajando con orientaciones casi opuestas desde el punto de vista estratégico a las anteriores, basándose en esta visión de la naturaleza del problema. Así, en lugar de buscar reformas integrales, la opción técnica basada en la noción de complejidad del proceso en su carácter de transformación social, es la de una estrategia de tipo selectivo.

La búsqueda de las posibilidades para el desarrollo de las organizaciones públicas ha llevado a considerar la posibilidad de generar nuevos paradigmas que rompan con visiones racionalistas extremadamente lineales.

En este sentido las perspectivas emergentes deben hacer énfasis en la capacidad de interpretación y acción. A fin de cuentas el proyecto de la modernidad podrá estar en crisis, pero es el indicador cultural predominante sobre el que nos movemos.

El nuevo paradigma se deberá sustituir por un enfoque de carácter fundamentalmente heurístico. **Se debe plantear así un campo que sea básicamente de experimentación y de búsqueda.** En esta última década se ha venido poniendo en tela de juicio lo que se suponía conocido y se ha visto que la realidad investigada es **tan densa y mutable que resulta ingenuo pretender aplicar, en las últimas décadas del siglo XX, un enfoque linealmente prescriptivo en el manejo de las organizaciones públicas.**

Un aspecto central de la renovación en marcha es que la perspectiva, autosuficiente y omnipotente, que emitían las normas que con toda propiedad se han denominado "proverbios de la administración", se sustituye por la heurística que explora, investiga y experimenta y sabe que está trabajando en marcos muy amplios de incertidumbre, en condiciones de experimentación social altamente complejas.

El nuevo paradigma debe orientarse a **la constitución de organizaciones públicas acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal altamente estructurados que constituían el núcleo central del paradigma antiguo.**

Se requiere trabajar con organizaciones estructuradas, de manera ambigua, que deliberadamente dejen sin definir problemas de jerarquías y de vinculaciones organizacionales, para dar mayor flexibilidad a una organización pública competitiva y eficiente.

Ahora bien, si la modernización de la sociedad significa antes que nada la diferenciación y desarticulación de las esferas de acción, **como la privada y la pública, estos movimientos antirnodernistas insistirían en preservar una totalidad tradicional de la vida. Como se dijo anteriormente el nuevo paradigma puede ser entendido como una crítica "moderna" de apoyo a la modernización.**

De todas maneras, aprender sobre la heterogeneidad y diversidad de los procesos, acercarse a los avatares del cambio no dirigido-predecido, sino inducido-estructural-parcial, ha implicado trascender la idea del control racional hacia el posible papel del desorden en el orden, hacia el entendimiento de las racionalidades no instrumentales, hacia el mundo del significado y el símbolo. Sin embargo el camino no es fácil pues se enfrenta al prejuicio de la ciencia normal, el de la comprobación cuantitativa y de la normalidad y generalización, así como al poco desarrollo de metodologías innovadoras pensadas desde este ángulo analítico.

Tampoco se trata de caer en el ámbito de la crítica posmoderna-nihilista, donde el mejor sentido del pensamiento es

la destrucción y la ironía. Asimismo, tampoco se pretende negar la amplia e importante capacidad escéptica y el arraigo de la comprobación científica tradicional. Se trata más bien de enfocar los esfuerzos contra aquella parte de la ciencia que ha creído más en los supuestos epistemológicos de normalidad y generalización-diferenciación que en los hechos de la complejidad, el conflicto, la heterogeneidad y la diferenciación, todo manteniendo el espíritu escéptico y nece-

sitado de argumentos lógicos sobre una realidad que se intenta interpretar.

Así, por ejemplo, los análisis organizacionales, administrativos o políticos pueden encontrar una alternativa fructífera desde una perspectiva científica y dentro de los marcos de la complejidad, la diferenciación, la acción dentro de la estructura, considerando al actor en sus relaciones y en su interpretación simbólica cultural de la realidad.

Moral en Políticas Públicas

Ornar Guerrero

La Moral en los Asuntos Públicos

Los asuntos relativos a la ética, son siempre problemas de interés. Ayer, como hoy y seguramente mañana, el temario del poder siempre reclamará interpretaciones preñadas de valor. En la medida en que unos pocos decidan sobre la vida y el destino de muchos, se demandarán razonamientos sobre la validez, legalidad y legitimidad de los procedimientos que llevaron a los primeros a decidir a nombre de los segundos. Desde muchos aspectos, la historia de la filosofía política es la historia de las relaciones entre el mando y la obediencia, y del modo como están legítimamente articulados.

El más reciente campo de las políticas públicas, cuya índole se sintetiza en pro-

picar un modo más racional, pero más cívico de gobernar, ha venido a revelar cuán trascendental es el papel de los valores morales en los procesos decisivos en las sociedades democráticas, más participativas y actuantes. En esta exposición nos sumamos a la preocupación contemporánea sobre la función de la moral en la elaboración e implantación de políticas, centrandó nuestra atención en quienes están a cargo de tales faenas: los servidores públicos.

El Problema de la Moral

El tema de la moral en los asuntos públicos, suele ser el más complejo de tratar. Es de suyo difícil abordarlo, es de suyo, más todavía, sacar resultados que esti-

mulen un amplio consenso. Quien aborda semejante tópico, debe generalmente aceptar de antemano el desarrollo de conceptos polémicos y la obtención de conclusiones parciales.

En parte, el motivo puede ser que existe una opinión aceptada -explícita o implícita-, en el sentido de que hay una relación opuesta entre eficiencia y moralidad, y que cuando mejor se desempeña la Administración Pública ello obedece al insumo de racionalidad, del criterio pragmático y de la sensibilidad política, pero no de los valores éticos, que con frecuencia se consideran como estorbosos para la gestión administrativa. Quizá esta visión acerca del curso de las funciones administrativas bajo el imperativo del rendimiento, se deba al poderoso influjo dejado por Maquiavelo y el maquiavelismo.

El célebre pensador florentino, afirmaba que la polémica política requería dos modos de ejercicio, uno era la ley, otro la fuerza. La primera es propia de los hombres, la segunda de los animales; y sin embargo, el hombre de Estado debía conocer el uso de la fuerza y combinar, como el Minotauro de las fábulas helénicas, el vigor del león y la astucia del zorro, Criticaba especialmente a los políticos que sólo emulaban al león, porque eran inconscientes de sus intereses, pues la conducta del zorro enseña al estadista cuando debe ser bueno y mantenerse fiel a sus promesas, y cuando debe dejar de serlo, particularmente en el caso en que

hayan desaparecido las causas que generaron sus promesas. Maquiavelo concluye, que como siempre habrá hombres proclives a ser engañados, no faltará quien los engañe, de modo que el príncipe debe "*ser maestro en fingimiento*", 1

El valor maquiavélico fundamental en la política, es aquello que con utilidad, favorece a la adquisición y la conservación del poder. Por consiguiente, el príncipe no podrá tener siempre las virtudes propias del hombre bueno, tales como la lealtad, clemencia, bondad y religión, cuando esté en el fiel de la balanza el mantenimiento del mando político. La brújula que guiará la conducta del soberano, es la fortuna y las mutaciones que ella entraña, de modo que será un hombre bueno dentro de las condiciones que dicten estos cambios, El código de conducta del estadista estará determinado por la utilidad que obtenga con la moral, o sin la moral, dependiendo de las condiciones imperantes en el ejercicio del poder.

Maquiavelo tuvo una gran cantidad de continuadores de sus planteamientos políticos, unos de manera fiel y ortodoxa, otros aplicando grandes revisiones, y aun correcciones y enmiendas a sus proposiciones originales. Al primer grupo lo podemos denominar los "puros", al otro lo llamaremos los "moderados", Los primeros siguieron su pensamiento de manera ortodoxa, discernían que la política se regía por valores y principios de la política misma, al mar-

1Nicolás Maquiavelo. El Príncipe. *Obras Políticas*, La Habana. Instituto Cubano del Libro. 1971. Capítulo XVIII.

gen de la moral o la religión. Uno de los discípulos ortodoxos, Scipione Chiaramonti, inclusive definió a la razón de Estado como la astucia del príncipe para engañar a los súbditos, cuando así le conviniera a su dominio.

En contraste, entre los moderados se desarrolló el propósito de hacer concordar a la política con la ética, principalmente por medio de la sujeción de la razón de Estado al derecho. El resultado fue la elaboración de los elementos del estado de excepción, con base en la idea de la utilidad pública. Dentro de esta concepción, Scipione Ammirato explicaba que la razón de Estado consistía en la transgresión del derecho común a favor del beneficio público, porque se trata de una razón superior a la razón propia de la naturaleza, de la vida civil y de la guerra. Entre los moderados destacó de manera principal Juan Botero, un sabio jesuita que tiene el mérito de haber adelantado mucho sobre la conciliación de los requerimientos del poder y el valor de la ética, además de refor-

mular la categoría de razón de Estado, dando más peso a los factores racionales del gobierno, que aquellos otros que Maquiavelo atribuía a la *fortuna*. En la misma línea, el alemán Arnold Clapmar trascendió el valor ético de la política y convirtió a la razón de Estado en el fundamento jurídico de los regímenes bajo el concepto de *Derecho de Dominación*, como una regla aplicada en casos de excepción para situaciones singulares de ingobernabilidad que requieren un régimen singular.²

El maquiavelismo no representó un hecho aislado en el pensamiento político de su tiempo, ni antes ni después. Fuera de Europa, concepciones similares de la política habían sido elaboradas con anterioridad a la aparición de El Príncipe. En el siglo IV A.C., en la India, un pensador político llamado Kautilya preparó un libro, el Arthashastra, cuyas lecciones políticas hicieron escribir a Max Weber lo siguiente: “*un maquiavelismo realmente radical, en el sentido popular de la palabra, está re-*

² La literatura de la razón de Estado es muy nutrida. Aquí hemos consultado las obras, «siguientes: Giovanni Botero, *La Razón de Estado y otros discursos*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1973. Fue prologada por M. García Petayo Predrich McInecke. *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959. Karl Schmitt, *La Dictadura*: Madrid, Revista de Occidente, 1968. Todos estos autores son tratados profusamente por Ricardo Uvute Berrón», en su libro *Razón de Estado y Administración Pública*. México, Plaza y Valdés, 1991.

³ Max Weber, “La Política como Vocación”, México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año V, números 16 y 17, 1959, p. 470. La literatura de los Anasuras, estaba vigorosamente desarrollada en la India durante la monarquía Maurya, de la que era ministro Kautilya, pues él mismo refiere haber sintetizado y críticamente recogido las proposiciones de 17 autores, más otros que el autor no mencionó. El carácter de esta literatura era el realismo. Kautilya desarrolla su obra al margen de consideraciones éneas y religiosas y expresa una dura condena a la astrología como premisa de las regias decisiones. Su carácter también es el racionalismo, propone a la razón como guía de las decisiones. Su método tiene una configuración lógica, amén de que las evidencias las recoge de la experiencia histórica y personal. Los objetos de su discernimiento: el Estado, la administración, el poder, la economía, la sociedad, son concebidos fuera del mito, dogmas y leyendas, son estudiados como un producto y una expresión de la inteligencia humana. R. Sarnashastry fue quien descubrió la obra de Kautilya, la tradujo del sánscrito al inglés y la publicó en la década de los veinte. Ver *Arthashastra of Kutiliya*. Mysore, India, 1923 p. 291. Hay una versión más reciente, de R.P. Kungje: *The Kautilya/ Arthashastra*, University of Bombay, 1963.

presentado clásicamente en la literatura hindú en el Arthashastra de Kautilya... en contraste con este documento, el Príncipe de Maquiavelo es inofensivo",³ Posteriormente, en la Persia islamizada del siglo VIII D.e., Abén Moqaffa había desarrollado ideas similares a las de Maquiavelo, inaugurando la corriente de pensamiento que se denomina *consejos de príncipes* y de la cual el pensador político florentino había sido su mejor representante en Europa.⁴

En realidad, Maquiavelo, sus antecesores y sucesores ortodoxos, plantearon más un punto de vista *amoral* de la política, que una perspectiva *inmoral*. A partir de la obra cumbre del gran italiano, dentro de la cultura occidental la política comenzó a ser científicamente analizada con separación de principios distintos a la política, principalmente la moral y la religión. Esto no significa, sin embargo, que la moral y otros valores sean extraños a la política, lo que expresa más bien, es que el comportamiento del príncipe se ajusta a reglas propiamente políticas, si de adquirir y conservar el poder se trata. Maquiavelo pensaba que el estadista debía ser bueno, si ello era de utilidad al propósito de conservar el poder, es decir, que la moral podía ser un insumo benéfico para el arte del gobierno; pero habla, igualmente, de que una vez mudadas las circunstancias por la Fortuna, difícilmente podría el hombre de Estado ser completamente bueno en función de las nuevas condiciones imperantes.

Moral y Política

En realidad, la moral es un factor muy significativo para el ejercicio del poder, no sólo en términos del dominio que ejerce su portador, según lo sugieren los *consejos de príncipes*. El hecho de que Maquiavelo separara la política y la moral, también significa que los valores éticos jugaban un papel importante para quienes deseaban maximizarlos, principalmente el poderoso clero católico y otros portadores de poderes fundados en el control mental e ideológico de la población, tales como los estamentos y feudatarios. Hay que recordar que la consolidación del príncipe, ocurre en perjuicio de los antiguos poderes que provenían del mundo medieval. Sin embargo, la moral tiene un sentido muy distinto que implica civilidad y articulación de la vida ciudadana, que no se puede *soslayar*. La política, observada desde un ángulo moral, encarna condiciones sociales que se caracterizan, como lo explicó Aristóteles, por "*lo que se puede hacer y lo que se puede evitar*". El libro Moral, a Nicómaco, fue definido por el propio sabio griego como "*casi un tratado político*" y se refiere al bien supremo de la Ciudad: la Polis. El *bien*, prosigue Aristóteles, constituye el objeto de las aspiraciones humanas y el bien supremo es la comunidad política.⁵ La Ciencia Política es la ciencia superior que decide cuáles otras disciplinas deben servir a la conservación de la Ciu-

⁴ Abén Moqaffa. *Canseiller du Calife*. París, Maisonnouve CILurose. 1976. Este importante trabajo fue elaborado a mediados del siglo VIII O.C., poco después de que Irán fuera conquistado por los árabes.
⁵ Aristóteles. *MOfill, a Nicómaco*, México, Espasa Catpe. 1962, p. 30

dad y la educación de los ciudadanos, y entre estas disciplinas Aristóteles considera a la Ciencia Administrativa. Un tratado de ética, por lo tanto, es una obra de política, como un libro de esta materia es un estudio de la ética. La moral aristotélica representa un código de civilidad ciudadana, para alcanzar el bien común de vida en la Ciudad.

La versión moral de la política, en el pensamiento aristotélico, no constituye una perspectiva ingenua de los asuntos públicos. En el ejercicio del poder en una comunidad ciudadana participante, la vida política condiciona la actividad de quienes se esfuerzan por alcanzar y conservar el poder debido a la interacción e interdependencia que existe entre todos los protagonistas del drama político. La visión aristotélica representa, de muchos modos, la índole de la política en la vida moderna, cuya naturaleza es la capacidad de los sistemas políticos para dar cabida a un mayor cúmulo de relaciones de poder. Estas relaciones de poder se expresan por el grado de participación política, debido a que el signo del desarrollo político de los estados modernos consiste en su capacidad de absorber a tipos cambiantes de demandas y organizaciones políticas.

Los países políticamente desarrollados son aquellos cuyos ciudadanos participan en la conducción de su vida; los países políticamente subdesarrollados son aquellos otros cuya ciudadanía carece de divisas de participación política y

son la minoría la que decide el rumbo de su vida. Sin duda, el bien supremo de fortificación de la vida comunitaria, como una expresión moral del nivel de calidad de la política encarnada en las instituciones del gobierno, es un ingrediente muy significativo para la conducta ética.

Moral y Administración Pública

La moderna Ciencia de la Administración es tributaria de las lejanas enseñanzas de la filosofía política griega. Para su fundador, Charles-Jean Bonnin, esta disciplina significó un nuevo campo del saber humano que ofrecía designios útiles, pensamientos generosos, meditaciones provechosas, “*y la propensión al bien, que dan a la Administración la preferencia sobre las leyes presentándola bajo un aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce*”.⁶

En este nuevo campo de conocimiento hay una trascendencia de lo estrictamente legal, en su seno se desborda todo aquello que es deber, obligación y espacio, que la letra de la ley deja a la administración pública para conducirse con prudencia y sagacidad, para que sus procedimientos no contengan violencia y arbitrariedad que se pudieran atribuir a la ley.

Toca a la Administración Pública la vida del hombre, pero no únicamente es

⁶ C.J.B. Bonnin. *Compendio de 101 Principios de Administración*; Madrid, Imprenta de don José Pafacios. 1834, p. 132.

su aspecto físico, sino también en su estado moral. los auxilios y las recompensas, el fomento de la agricultura, la industria y el comercio. así como la salud y la educación. Como lo explicó el sapiente pensador francés. *"la Administración debe llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque es preciso repetirlo. no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo lo que en las relaciones () dependencias sociales constituyen la moral de la institución administrativa"*. Todas estas cuestiones, que constituyen el meollo del bienestar y el progreso humano, y que requieren de la administración pública un esfuerzo superior que trascienda la letra de la ley, Bonnin las llamó *"Moral de la Administración"*. ⁷

Desde esta real perspectiva, la moral continúa siendo un ingrediente fundamental del bien colectivo de la Ciudad moderna, el Estado, pero se ha convertido al mismo tiempo en un incentivo del desempeño de la administración pública. La moral de la administración concentra la atención en el desempeño de los servidores públicos, los invita a trascender la letra de la ley y. como demandó Montesquieu, ir a su espíritu para rendir frutos superiores de trabajo, más allá de los tradicionales enfoques referentes al combate a la corrupción, como latrocinio de los recursos públicos. La corrupción no se ciñe al hurto de los bienes de

una Nación, también significa un desempeño deficiente de los quehaceres públicos, un rendimiento carente de responsabilidad y *responsividad*, Tal como lo explicó don José Posada de Herrera en 1843, *"mientras para ser juez; promotor fiscal y ahogado se exigen once años de estudios y asistir a multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes. ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempeñar un destino de carrera administrativa, y sin más mérito que el favor de entrar a gobernar algunos de nuestros empleados haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la Nación... Los errores de un juez puede corregirlos un superior, los errores de la Administración son casi siempre ineporables"*, ⁸

Por consiguiente. cuando de Administración Pública se trata, conviene abordar el tema de la moralidad más allá de los dispositivos formales, que enmarcan a las elecciones éticas de los servidores públicos. Cuando el enfoque de la moral en la administración se restringe al papel de la política nacional y la jerarquía administrativa, es decir, a las instituciones y los procesos administrativos, se corre el riesgo de despersonalizar a la moral misma y por lo tanto al servicio público. Para la administración del gobierno, es fundamental el aspecto personal de la moralidad, y desde este ángulo es posible la elaboración de un esquema normativo de la ética personal del servidor público. Sin descontar el valor deci-

⁷ Ibid. p. 139.

⁸ José Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1978, tres volúmenes. La edición original es de 1843. Volumen 1. pp. 9-10.

siva de la organización para la realización del destino humano, la inclinación por el peso de las instituciones sobre la conducta de las personas puede soslayar, y aún ocultar, la importancia de la moralidad personal.

Así, Robert Michels condicionaba la realización parcial e incompleta de la democracia, a la capacidad de la mayoría para organizarse, y más concretamente según estas palabras: "*por estar basada sobre la máxima economía posible de energía. la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes*". Pero dejaba sentado que el paso de la desorganización a la organización era realmente el tránsito de Escila hacia Caribdis, porque la mayoría pasaba del fuego a las brazas. La organización, un principio político necesario, lleva entonces la semilla de la dependencia de los mandantes, bajo los mandatarios; es lo que Michels llamó la *Ley de hierro de la oligarquía*.⁹

La incapacidad de la mayoría para alcanzar el gobierno propio ohedece a causas técnicas y administrativas. Estas causas, interpuestas por Michels como factores de la inviabilidad del autogobierno en los grandes grupos humanos, desplaza el papel de la moralidad

personal y la condiciona a los requisitos de la organización. La conducta personal de la masa en una organización es incapaz de alcanzar la grandeza y el heroísmo, porque la organización misma lo impide.

La organización, que es fuente de poder de la mayoría, es al mismo tiempo un insumo de potestad decreciente. que coarta su iniciativa. Nosotros preferimos alejarnos de esta visión organicista de la moral y poner el acento en la personalidad ética del servidor público en, y a pesar, de las organizaciones.

La Ambigüedad Moral de las Políticas Públicas

Problemas similares a la moral en las organizaciones administrativas públicas, se pueden también encontrar en la operación de los gobiernos, es decir, en sus políticas públicas. Por principio, es conveniente que asumamos una definición de *Policy* pública debido, entre otras causas importantes, al problema esencial de las ciencias de la *Policy*: el problema de su definición.¹⁰ La política representa una variedad de acciones,

⁹ Roben Michels, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrón Editores, 1969, dos volúmenes. Volumen I, Pp. 67-68. La edición original es de 1915.

¹⁰ No entraré al problema de definición debido, por un lado, a la elevada complejidad que entraña y, por el otro, a la especificidad de este trabajo. Tampoco hay lugar para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente traducida al español como "Poluicu" -c-nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo-: esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocábulo *Politícs*. Dejamos las voces *Policy* y *Polirícs* en inglés, tal como lo explico y propongo en otro lugar: Ornar GUerrero. "Las Políticas Públicas como Armbito de Concurrencia Multidisciplinaria". *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, diciembre, 1991, Santa fé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública. pp. 11-33.

básicamente dirigidas al ejercicio de la fuerza y la conservación del sistema político. y es la que sienta las bases para la comprensión de la *folie*'), debido a que ésta tiende a corresponder a la política. pero no en un sentido general. sino especial. Se trata de una correspondencia fundada en tipos específicos de *arena política*, que definen la clase de *folie*' del caso, y atiende tipos específicos de política, tales como, por ejemplo, el modelo de "regateo" relativo al proceso de transacciones políticas; el modelo de poder-control weberiano; y el modelo de juegos de Von Nauman y Morgestern. En todos ellos destaca la idea de conflicto político, y el papel del control y el poder. Con base en ellos. un acreditado autor explica que "*folie*)' es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos a la cooperación".¹¹ Esta definición tiene la ventaja de ofrecer un panorama real, nos referimos a los problemas políticos que incentivan la formación de las *Policies* públicas, con base en la noción de poder. Tal como ha sido advertido en Ciencia Política, el ejercicio del poder implica juicios morales porque. quien lo detenta o quienes sufren de su influjo ocupan posiciones socialmente determinadas y éticamente definidas. La administración pública es una mediación entre el Estado y la sociedad, y el servidor público encarna esta mediación, a él le corresponde ser, al mismo

tiempo, un medio del ejercicio del poder y un sujeto de su influjo.

Dentro de la vieja y vasta literatura relativa a la administración pública. en la cual los temarios sobre moral no son abundantes, destaca una breve, pero sustanciosa, colaboración. Basado en algunas notas preparadas por el administrativista Paul Appleby, Stephen Bailey ha desarrollado una teoría normativa de la ética del servidor público. El modelo está compuesto de dos elementos generales. uno relativo a las actitudes mentales del funcionario, otra a las cualidades morales propiamente dichas.¹² Esta concepción de la moralidad coincide con la noción que deseamos aquí desenvolver: la idea de una moral de la administración como un incentivo del desempeño superior en el servicio público.

Las Actitudes Mentales del Servidor Público

En el servicio público existen dos ingredientes principales: la virtud y el conocimiento, porque sin la virtud es difícil el establecimiento de la *responsabilidad* y sin el conocimiento es imposible reclamar *responsividad*. Como lo ha observado Bailey. la virtud sin comprensión es tan devastadora como la comprensión

¹¹ Fred Frohck, *Public Policy: Scope and Logic*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1979. p. 12. El concepto de arena de poder o arena política fue formulado por Theodore Lowi. "American Business. Public Policy. Case Studies and Political Theory", *World Today*.» XVI, 1964, pp. 677-715.

¹² Stephen Bailey, "Enea y Servicio Público", en Roscoe Manin (Editor). *Administración Pública*, México, Herrero Hermanos, 1967, Cap. 15.

sin virtud. La responsabilidad refuerza el apego a los deberes formales del cargo, la responsividad reclama un esfuerzo superior de rendimiento.

Según Bailey, las actitudes mentales representan esencialmente un ejercicio de reconocimiento, de toma de conciencia de ciertas realidades, que clasifica en tres tipos:

- a) Reconocimiento de la ambigüedad moral de los hombres y de todas las *Polícies* públicas;
- b) reconocimiento de las fuerzas del contexto que condicionan las prioridades morales en el servicio público;
- c) conciencia de las paradojas de estos reconocimientos.

Por su parte, las cualidades morales son:

- a) Optimismo;
- b) valor;
- e) justicia templada por la caridad.

Tanto las actitudes mentales, como las cualidades morales, deben ser atribu-

tos de la personalidad del servidor público definido en el sentido más laxo de la palabra: esta acepción comprende desde el parlamentario hasta el funcionario de confianza, y del juez al servidor público local. El factor común de todo servidor público es ser consciente; y ser consciente principalmente de la ambigüedad moral del ser humano, incluyéndose él mismo. Las *Polícies*, obra humana, no son menos ambiguas, ni siquiera las que el propio funcionario formula o *implementa*. Hay que patentizar que esta doble ambigüedad impide la separación entre el interés personal del servidor público y la índole del proceso decisorio en la organización administrativa, dentro de la agenda del procedimiento de deliberación e *implementación*? que corren preñados de las esperanzas de quienes participan en él. Existe una gran cantidad de *Polícies*, que además de estar empapadas de sentido público, han significado resultados determinantes en la vida, futuro y destino de quienes las administran.

Hay que discernir, sin embargo, algunas cualidades morales que, por el progreso de la especialización de los quehaceres gubernamentales, son propias de protagonistas distintos de los asuntos públicos. Max Weber adelantó mucho al

¹³El vocablo inglés *Implementation* no parece tener una traducción satisfactoria en español. Su traslado a nuestra lengua por "ejecución", "administración" o "gestión", se despega de su idea de culminación como una finalidad completa. Su traducción por "llevar a cabo", "efectuar", "realizar" y voces similares, es meramente literal y por lo tanto insuficiente para un uso científico. El término, utilizado en sentido estricto, es un mérito de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, tal como lo propusieron originalmente en 1973 dentro de su libro *Implementation*, Berkeley. University of California Press. 1984, tercera edición. Ver especialmente el Prólogo a la primera edición. El uso del término entraña dificultades tales que, en una de las páginas iniciales del texto, los autores reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios. uno de ellos es el webster.

respecto, él sugirió cualidades específicas para el político. al que es inherente la pasión y la perspectiva; para el servidor público de carrera, cuya índole moral es el honor y para el administrador político. caracterizado por la imparcialidad administrativa, pero condicionada por el interés partidista. Es muy frecuente que en los procesos de formación e *implementación* de *Policías*, se desestime el ego como un factor importante, y no es menos infrecuente que el funcionario mismo se esfuerce por disimular el peso de su ego, o que intente fingir sobre la elevada consideración que él mismo se otorga.

Uno de los grandes desafíos del servidor público moderno, consiste en su potencial para transformar sus compulsiones interesadas en actos trascendentes, sublimes y desinteresados. Una de las grandes limitaciones del joven Luis XVI, fue entender el efecto modernizador del proyecto de reforma de su Contralor General de Finanzas, el célebre Turgot, porque no llegó a comprender que el ego patente del ilustre servidor público estaba empeñado en coronar su experiencia como administrador territorial, luego de su encomiable labor como intendente. Sin embargo, hay que distinguir, como lo sugiere Juan Jacobo Rousseau, entre *amor propio* y *amor por sí mismo*, y considerar el carácter ambivalente del primero como encarnación del ego. Decía Rousseau, que "*...no debe confundirse el amor propio con el amor por sí mismo, dos pasiones muy diferentes por su naturaleza y por*

sus efectos; el amor por sí mismo es un sentimiento natural que lleva a todo animal a velar por su propia conservación y que, dirigido en el hombre por la razón y modificado por la piedad, produce o engendra el sentimiento de humildad y el de virtud. El amor propio no es más que un sentimiento relativo, ficticio y nacido de la sociedad, que conduce a cada individuo a apreciarse más que a los demás, que inspira a los hombres todos los males que mutuamente se hacen y que constituye la verdadera fuente del honor".¹⁴

Las actitudes mentales son requisitos indispensables de las cualidades morales, porque están relacionadas con las ambigüedades morales, las prioridades contextuales y las paradojas procesales de la vida pública. Con frecuencia, invocar a la elevada moralidad es insuficiente para identificar a las motivaciones del comportamiento público; es necesario recurrir a la realidad entrañada y el interés propio. Como lo declara Bailey, "gran parte del arte del servicio público radica en la capacidad de uncir los intereses privados y personales a causas de interés público",¹⁵ Uno de los mejores ejemplos de este acierto, lo constituye la visita general de la Nueva España realizada por José de Gálvez, en la segunda mitad del siglo XVIII. En 1765, la reforma borbónica no había prosperado en México debido, entre otros factores, a la falta de celo y compromiso de los agentes de la corona. El nombramiento de Gálvez como visitador general significó la entrega de la enco-

¹⁴ Juan J. Rousseau. *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*. México. Editorial PoITÚa. 1979, p. 170.

¹⁵ *Ibid.* p. 351.

mienda en una persona de ambición ilimitada, cuyo ego era tal, que sólo con gestas como la transformación cabal del estado de cosas en el Virreinato se podía llenar sus aspiraciones. La relación entre el ego de don José y los resultados de la visita general, son tan estrechos, que hay consenso de que esta comisión política es uno de los parteaguas de la historia de México, y que el papel personal del visitador general fue tan decisivo que muchas de las explicaciones sobre tal suceso deben buscarse en su papel personal.¹⁶

No podemos soslayar tampoco la índole de la *Polieies* públicas, que son éticamente ambiguas, porque los efectos morales son difícilmente calibrables bajo el criterio de "suma cero", de todo o nada. Dicho de otro modo, a la *Policy* es inaplicable la norma maniquea del triunfo total del bien sobre el mal. La imposibilidad de definir el bien y el mal dentro de un concepto absoluto está acompañada por el hecho de que toda respuesta a un mal social implica otros males predecibles e impredecibles. Como lo declara Bailey, "*al estructurar leyes y decisiones puede hacerse un intento de prevenir y en parte mitigar los males previsibles (aunque rara vez es imposible hacerlo en un sentido total)*",¹⁷ Un signo de madurez moral en la administración pública es la capacidad de aceptar la imposibilidad de la *Poliey* pública como valor total, así como que es inherente a ella la

producción de efectos desfavorables y nocivos. La "*naturaleza agridulce*" de las *Polieies* públicas, como dice Bailey, es igualmente patente en las *Polieies* sociales de bienestar, las cuales, por ejemplo, pueden mitigar el hambre y al mismo tiempo incentivar una dependencia parasitaria. Una *Policy* pública puede ser favorable a corto plazo y desfavorable a largo plazo, y a la inversa.

La asunción de conciencia sobre estos dilemas y paradojas, inherentes a todas las *Polieies* públicas, habilita al servidor público para desempeñarse con más acierto, y de aquí se desprende la importancia de cualidades morales como el optimismo y el valor. También esta asunción facilita el desarrollo del espíritu de humildad y la buena disposición para atender opiniones ajenas y distintas. La humildad y la buena disposición, además de ser inherentes a una sociedad libre, abren el camino a la convivencia de lo nuevo y lo antiguo, y facilitan un adecuado nivel de tolerancia para la negociación y arreglo de los conflictos. Sin embargo, estas dos cualidades no deben confundirse con la obsequiosidad y la debilidad. Karl Deutsch, uno de los más grandes innovadores de la ciencia política, puso el acento en la humildad como una cualidad moral, para evitar lo que denominó la autoclausura de los procesos de comunicación y control de los sistemas políticos.¹⁸

16. Herbert Priestley, *Las Reformas de José de Gátve: en la NIIC/a España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos, Méx., Editor Cargas Rea, 1953. Del mismo autor, *Losé de Gátvez: visiror General of New Spain*, Philadelphia. Porcupine Press, 1980.

17. Ibid.

18. Karl Deutsch, *Los Nervios del Gobierno*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, pp. 125-126 y 139-146.

Las *Políticas* públicas son formuladas con base en escalas de valores, cuya combinación es generalmente difícil y tensa; el grado de tensión se incrementa cuando los valores se encuentran en etapas de transformación. La aptitud del servidor público para adecuarse a los nuevos valores, sin renunciar completamente a los antiguos, le evita la etiqueta de oportunista o inmovilizado. Esta aptitud, que se refleja en el respeto a sí mismo y a sus colegas, sirve para mantenerse con éxito dentro de una organización cambiante, ella constituye lo que Bailey llama el "*dilema y la gloria del servicio público*". Este dilema es uno de los grandes desafíos del servidor público y, desde muchos aspectos, marca el grado de desempeño que puede llegar a ofrecer a favor de los intereses sociales. Por un lado, el funcionario puede ceñirse a desenvolver una labor rutinaria y agregativa, siguiendo un trazo "incremental" repelente a la innovación; por el otro, puede orientarse hacia conductas creativas, pero desbocadas, que generen efectos desorganizantes indeseados. El dilema entre la experiencia y el cambio puede ser insalvable si el funcionario es incapaz de conservar valores relevantes y adoptar otros significativos mediante un proceso eficaz de decantación axiológica.

Maquiavelo aconsejaba a los estadistas ser buenos, y dejar de serlo cuando los imperativos del poder así lo requirieran. Esta idea encierra, en el fondo, la realidad agrídulce de la *Policy* públi-

ca como un bien relativo que, dentro de contextos cambiantes, puede convertirse en un vicio moral; y al revés, virtudes morales inherentes a una *Policy* pública pueden eventualmente producir efectos malignos. En un sentido similar, Robert Merton criticó al "...ritualismo de la burocracia, que invierte el valor de los medios y los fines, y pervierte al procedimiento administrativo por la conversión del fin en medio".¹⁹ El servidor público debe ser hábil para entender la paradoja de los procedimientos de la gestión administrativa, los cuales, por un lado, pueden fomentar la corrección, acceso, responsabilidad y profundidad de análisis; y por el otro, retardar el progreso y la prontitud.

Cualidades Morales del Servidor Público

Las actitudes mentales son requisitos de las cualidades morales, pero son insuficientes, tan insuficientes como las cualidades morales sin las actitudes mentales. Muchas son cualidades necesarias en el servicio público, pero las que tienen un carácter indispensable son el optimismo, el valor y la justicia templada por la caridad, así como el sentido de responsabilidad.

El optimismo podría ser reemplazado por el "realismo", pero éste, a decir de Bailey, "apaga las llamas de la posibili-

¹⁹ Roben Merton. *Teoría y Estructura Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, [1972, pp- 159-161 Y202-212.

dad". Aunque el optimismo se relaciona con la euforia y en la administración pública se trata con rudeza al eufórico, el término refleja muy bien la idea de Bailey, inspirada en Emerson, de que "*es el lado más risueño de la duda*". Si los procesos de formación de *Polícies* están signados por la ambigüedad y la paradoja, la aptitud del servidor público consiste en ser optimista para evitar la inamovilidad, pues ella es tan útil para iniciar una acción, como para reaccionar ante una iniciativa. La elaboración de *Poticy* no es posible si el servidor público no tiene esta cualidad vital, que produce la fuerza de ánimo necesaria. En nuestra época el optimismo no ha sido un factor inherente a la religión, la filosofía y la literatura, sino un ingrediente de la ciencia, la educación y la política. El fracaso de muchas instituciones es explicable por la extinción del optimismo, que de estado de ánimo vital se convirtió en una ocupación formal. Stephen Bailey cree que "*el verdadero optimismo es la afirmación del valor de correr riesgos*". Ha dicho que "*no es la creencia en cosas seguras. es la capacidad de ver posibilidades de algo bueno en lo incierto, lo ambiguo y lo inescrutable*".²⁰ Optimismo es una cualidad principal que buscan los reclutadores del talento administrativo, cuando indagan sobre los jóvenes prospectos para desempeñarse en la administración pública. Por ejemplo, entre los requisitos de ingreso para la clase administrativa, el cuerpo de élite del servicio civil británico, se exige la firmeza de carácter y perseverancia.

El valor es otra cualidad moral de importancia, principalmente porque se relaciona con la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento del carácter perjudicial de la inacción, tanto como de la acción. Es el recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la elaboración de *Polícies*, evitando desigualdades odiosas y favoritismos infecundos. Las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos a lo desagradable y lo impopular; de igual valor para enfrentarse a una "multitud vociferante" es el valor para encarar la opinión de los expertos y los especialistas, más si se toma en cuenta que éstos últimos son mucho más influyentes en los procesos de elaboración de la *Po/iey* pública. Como Paul Appleby lo enseñó en los años cincuenta, el valor es necesario para poner a los expertos en su lugar: subordinados a los políticos y los administradores públicos. En fin, el valor es un recurso indispensable en el proceso de decisión, porque el carácter agridulce de las *Polícies* públicas entraña, irremediamente, algún tipo de dolor. El valor es el ingrediente que forma la esencia de la responsabilidad en el servicio público y con frecuencia es el que menos se tiene para despedir, degradar, trasladar o reclutar, promover e incorporar a ciertos servidores públicos. Napoleón Bonaparte, entre sus diversas cualidades, hizo gala de valor. En 1808, después de derrotar al ejército prusiano en Jena, el emperador exigió a Federico Guillermo III de Prusia, la remoción del Príncipe de Hardenberg en la jefatura del

ⁿ Bailey, obra citada, p. 357.

ministerio; el rey contestó que el único reemplazo posible era el Barón Carlos Van Stein y Napoleón lo aceptó. Da la casualidad que Von Stein era el más grande enemigo de Napoleón y uno de los artífices de su postrer caída. Es evidente que Napoleón conocía las inclinaciones políticas del Barón Van Stein y el riesgo previsible en su nombramiento, pero lo aceptó porque el emperador tenía proyectada la modernización de Alemania y el Barón era el hombre indicado para esta tarea. Una elección tal, que refleja el papel relevante del valor como cualidad moral, evoca que en el siglo XIV Abén Jaldún propusiera que, estando de por medio el servicio al pueblo o la prevención de perturbaciones, y con base en el interés del Estado, la sucesión en la cabeza del gobierno debería recaer en el "preferido", no en el "preferible".²¹

La justicia templada para la caridad es el corolario de las cualidades morales, porque transforma el valor de ser impersonal, en acciones justas. La justicia absoluta entraña la omnisciencia y el interés absoluto inexistentes, que dentro de los procesos de *Poliey* contrastan con la realidad de la estrechez del conocimiento y la información incompleta e imperfecta de los tomadores de decisiones, que influyen pesadamente los cal-

culos y proporciones de la decisión misma.²² La caridad es la compensación del sesgo personal que muchas veces procede del egoísmo, que es muy útil cuando se hacen juicios sobre lo justo o lo injusto. Contra lo que pudiera pensarse, la caridad no es una virtud blanda, por el contrario requiere firmeza moral, disciplina del ego y el soslayo de los imperativos de reconocimiento y crédito. La caridad, asegura Bailey, "es el principio por encima del principio", ella "fortifica las artes persuasivas más que las coercitivas. Estimula las visiones de la buena sociedad, sin las cuales el gobierno se convierte en una sombría defensa de las pautas de privilegios existentes".²³ La persuasión y el argumento han sido resaltados recientemente como cualidades inherentes a los elaboradores de *Policies*.²⁴

Por lo general es difícil obtener una visión material del interés público. Las actitudes mentales y las aptitudes morales ofrecen una definición operante del interés público, a decir de Bailey. El interés público, en última instancia, es menos estimulado por *Policies* transitorias que por reglas normativas, procesables, institucionales, de actitud y morales, las cuales, al efecto, son muy significativas.

²¹ Ibn Jaldún, *Introducción a la Historia Universal*, México. Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 408-409.

²² Toca el mérito a Charles Lindblom de haber destacado las limitaciones de conocimiento e información en la elaboración de *roticés*. Ver "Policy Analysis" *TIIT American Economic Review*, number 3, June, 1958, pp. 299-312 "The Science of "Muddling Through", *Puhfir Administration Review*, volume XIX, number 2, Spring, 1959, pp. 79-88.

²³ Bailey, obra citada, p. 362.

²⁴ Destacan especialmente las aportaciones de Otadomenico Majone sobre el papel de la persuasión en la elaboración de *Poliey*, Ver. "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar (ed.), *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 341-366.

Ciertamente todo servidor público, en el sentido más general de la palabra, debe compartir cualidades morales como las aquí comentadas. Sin embargo, la especialización de los negocios gubernamentales ha exigido el desarrollo de cualidades morales relativamente diferentes. Max Weber distinguió las cualidades del político y del servidor público; y dentro de éste último, entre el funcionario de confianza y el funcionario de carrera. Estas diferencias, en la administración pública moderna, son de enorme significación por la emergencia y desarrollo de la profesionalización de las carreras administrativas del servicio civil, por un lado, y el ensanchamiento de la participación política, por el otro. El sabio alemán hacía énfasis en la pasión y la perspectiva como las cualidades morales inherentes al político, porque *"la política es un fuerte y duro taladrar de duras tablas... ciertamente, toda la experiencia histórica confirma la verdad-que el hombre no habría podido alcanzar lo posible si una y otra vez no hubiera tratado de alcanzar lo imposible-s"*,²⁵

En contraste con el político el servidor público de carrera no debe hacer política, en el sentido de participación partidista, y debe administrar con imparcialidad y desapasionadamente. Su cualidad moral es el honor, es decir, el sentido del deber, que se patentiza en el ejercicio apegado al cargo según lo prescribe el derecho. Ha dicho Weber

que "el honor del funcionario descansa en su habilidad para ejecutar cuidadosamente la orden de las autoridades superiores. exactamente como si la orden estuviera de acuerdo con sus propias convicciones". La honorabilidad del funcionario profesional es una capacidad de desempeño, que consiste en asimilar su ego al deber del cargo. El servidor público de carrera tiene un sentido de responsabilidad que significa, en cierto sentido, un sentimiento de disciplina y autonegación, que subordina el papel del ego en el desempeño de los negocios administrativos. Sin la disciplina y la autonegación todo el aparato administrativo se desplomaría.²⁶

Entre el político y el servidor público de carrera se desempeña el funcionario de confianza, o como lo llama Weber, el administrador político. Sus cualidades morales son también las de la administración imparcial, en el sentido de la razón de Estado, pero dentro de condiciones en las cuales los intereses de su partido no estén en cuestión. Pero, de ser este el caso, participará en política y administrará con parcialidad, un poco a semejanza de como Maquiavelo sugería el carácter gradual de la moralidad de los príncipes. Para el administrador político la utilidad inherente a la conservación del poder está por encima de la imparcialidad y el desapasionamiento de la administración profesional.

²⁵ Weber, obra citada. pp. 475.

²⁶ *Ibid.*, 46[-462.

Nosotros pensamos que cada servidor público, situado dentro de la circunstancia inherente a su cargo, sabe comportarse en atención a las cualidades morales que le son propias. Algunos serán apasionados, otros administrarán con apego al deber y unos más se moverán en la difícil ambigüedad entre la responsabilidad pública y la disciplina de partido. El grado y medida será di-

verso, en cada caso, y sin embargo en ellos será imperdonable que su desempeño sea sin compromiso y más atentos a la oportunidad y la carencia de sentido de participación. Si algún valor tiene la moral en *Policy* pública es provocar el compromiso, estimular la conducta auténtica de servicio público y patrocinar la responsabilidad y la *responsividad* ante la nación.

El Interés Nacional (Planteamiento Estratégico)

Hilda Aburto

Parece imposible llegar a una noción de interés nacional si no tomamos tres referentes básicos que permiten la integración de esta figura: la nación, el Estado y el poder nacional.

Una rápida revisión de lo que ha significado la nación en el mundo moderno nos lleva a encontrar tres grandes acepciones, que a su vez se corresponden con distintas épocas: la primera corresponde al nacimiento del Estado como forma de organización política para la defensa de un territorio y de su población. La segunda es la de las identidades colectivas a las que abren paso las revoluciones inglesa y francesa de los siglos XVII y XVIII, y la tercera, la expansión de los estados nacionales a lo largo del siglo XIX, que

se fortalecen con la utilización de una política exterior muy activa y de carácter imperial.

La nación en su etapa inicial fue concebida como un grupo de hombres unidos por lazos naturales, casi eternos. En razón de esos lazos, se constituyó la base necesaria para la organización del poder político en la forma de Estado nacional. Las dificultades para mantener ese concepto en la época actual comienzan cuando se trata de definir su naturaleza. La idea de un vínculo natural sugiere inmediatamente la idea de raza; de hecho la homologación entre nación y raza fue aceptada hasta la derrota de los nazis y aún sobrevive en algunos diccionarios. Pero el término raza ya no nos permite

reconocer a grupos que tengan fronteras definidas.

Un segundo uso del pasado para definir a la nación fue la confusa representación de una *persona colectiva*, de un *organismo* viviente que posee una vida propia, diferente a la de los individuos que la componen. La extensión de estas *personas colectivas* coincidiría con la de los grupos que tienen en común determinadas características, como la lengua, las costumbres, la religión, el territorio, etcétera. Es claro que esta segunda representación no constituye, ni mucho menos, el inicio de una explicación satisfactoria para el presente. Por un lado, el concepto de persona colectiva no tiene significado si no se resuelve en comportamientos individuales, comprobables empíricamente. Por el otro, los criterios que se emplean para delimitar la extensión de estos *organismos* tampoco coinciden con las naciones de hoy en día cuya complejidad nos asombra. Basta recordar que muchas naciones son plurilingües y que varias religiones y culturas coexisten en diversas naciones. El caso más cercano para nosotros los mexicanos es el estado de Chiapas dentro de la nación mexicana, que a lo largo de 1994 ha dado amplios testimonios de diversidades y autonomías culturales.

Un idioma común es el vehículo de una cultura y, por tanto, crea un nexo fundamental entre aquellos que lo hablan, forma parte de su misma personalidad. A su vez, la comunidad de ambiente físico en el que un grupo de hombres vive, acerca su experiencia cotidiana, crea recuerdos comu-

nes, vuelve similar su forma de vivir y la convierte en un elemento básico de su identidad. Pero es también verdad que los grupos así identificados, más bien pueden llamarse de *nacionalidad espontánea* y no coinciden con las naciones contemporáneas, sobre todo, si carecen de un poder político para mantenerse.

Hay una tercera concepción que nos ayudaría a entender lo que es una nación moderna, la expone Ernest Renan; esa gran figura de las letras y de la política francesa decimonónica introduce elementos novedosos sobre ella. Una nación no es sólo la comodidad natural o espontánea de identidades. Cito directamente al autor, que quedaría inscrito en la posteridad con aquel discurso para la defensa de Alsacia, en la disputa entre Francia y Alemania:

"Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas, que a decir verdad, no son más que una, constituyen esta alma, este principio espiritual. Una está en el pasado, la otra en el presente. La una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa. El hombre, señores, no se improvisa. La nación, como el individuo, es la consecuencia de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de desvelos. El culto a los antepasados es el más legítimo de datos; los antepasados nos ha hecho lo que somos. Un pasado heroico, grandes hombres, la gloria (me refiero a la verdadera); he aquí el capital social sobre el

cual se asienta una idea nacional. Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente; haber hecho grandes cosas juntos, querer hacerlas todavía, he aquí las condiciones esenciales para ser un pueblo ...

"En el pasado, una herencia de gloria **y de fracasos a compartir; en el porvenir, un mismo programa a realizar; haber sufrido, disfrutado y esperado juntos; he aquí lo que vale más que aduanas comunes y fronteras conforme a ideas estratégicas; he aquí lo que se comprende a pesar de la diversidad de raza y de lengua. Decía hace un momento: haber sufrido juntos; sí, el sufrimiento en común une más que la alegría. En punto a varios recuerdos nacionales, los duelos valen más que los triunfos, pues imponen deberes, ordenan el esfuerzo en común.**

"Una nación es pues una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y los sacrificios que todavía se está dispuesto a hacer. Supone un pasado; se resume, no obstante, en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado **de continuar la vida en común. La existencia de una nación es (perdóneme esta metáfora) un plebiscito de todos los días, del mismo modo que la existencia del individuo es una perpetua afirmación de vida".**'

A partir de esta controvertida idea de Renan expuesta en la Sorbona de París,

el II de mayo de 1882, quedó incorporada al pensamiento político de la modernidad la convicción de que la raza, la lengua, la religión, la geografía y aun el componente militar, si bien contribuyen a forjar las identidades nacionales, **no son suficientes: son imprescindibles otros elementos de cohesión y fuerza que permitan la expresión de las inclinaciones nacionales:**

a) La voluntad política de sus integrantes.

b) Raíces comunes en el pasado para construir un futuro con la mediación del presente.

Por ese motivo, en el análisis de este tema no podemos soslayar el papel que ha desempeñado el Estado como la entidad integradora de las nacionalidades.

Juntos y al unísono, Estado y Nación, **se constituyeron así en las fuentes de legitimidad para la acción política y social del mundo moderno. Tanto por la parte de los gobiernos, que tuvieron que aprender que una de sus funciones básicas era la de interpretar las aspiraciones nacionales, como del lado de la sociedad civil que comprendió que requería de la racionalidad legal del Estado para la expresión de ese propósito común al que se refería Renan.**

El Estado se consolidó así como una fuerza poderosa en la transformación de

1 Renan, Ernest, *¿Qué es una Nación?*, Alianza Editorial. Madrid. 1987, pp. 82-84.

las sociedades tradicionales en sociedades industrializadas. En sus formas primarias, el Estado-nación cumplió un papel instrumental ya que posibilitó el cambio en los países europeos, después en sus propias colonias. Posteriormente institucionalizó su defensa nacional en contra de la intromisión externa, de los afanes imperiales a escala mundial.

A lo largo de aproximadamente 150 años, hasta antes de la internacionalización, el Estado moderno funcionó mediante políticas de integración en la búsqueda de la homogeneidad social y cultural para sus nacionales y simultáneamente, con políticas excluyentes para aquellos que no formaban parte de su nacionalidad.

Al institucionalizar el valor de los intereses en común, estableció también las diferencias significativas de raza, etnia, cultura, lengua, adscribiendo a cada una de ellas un significado en torno a proyectos de orden nacional hacia el futuro.

La pregunta que hoy se formula por doquier es si en el mundo contemporáneo de la economía global y la internacionalización podemos seguir pensando que esta función aún la cumplen o la podrán seguir cumpliendo los estados: más aún, puntos de vista radicales aseguran, a partir de experiencias como la desintegración del Estado Soviético o de la ex-Yugoslavia, que la noción

misma de Estado-nación está en vías de desaparición.

Yo adelantaría aquí una reflexión y diría que no, porque a la vez que presentamos fenómenos de desintegración como los descritos, en paralelo y paradójicamente se está efectuando la formación de nuevos estados, fundando las nuevas repúblicas justamente sobre uno de los elementos esenciales del Estado-nación: el nacionalismo. Y el nacionalismo es la utilización política del símbolo de la nación mediante los actos de gobierno, del discurso y de las variadas expresiones de ciudadanía.?

Hoy en día tenemos que recurrir a otras dimensiones que sean tan palpables como la fábrica global, que reflejen la necesidad de una organización suficientemente fuerte como para hacer presente las capacidades de la nación. Me refiero a lo que en esta segunda mitad del siglo XX se ha conocido como el poder nacional; acumulación de poder, a tal punto, que es lo que en esencia garantiza la paz entre las naciones; rangos de poder, de tal magnitud, que no pueden ser operados por los particulares; exigen la vigencia del Estado para hacerlos valer frente a otros estados con iguales pretensiones...

¿Cómo lograr en la actualidad que grandes conglomerados de individuos (cuya vida personal no tiene nada que ver con el poder) se identifiquen con el

³ Venicry, Katherine. "whither Nation and Nationalism?", en *Duodalus*, American Academy of Arts & Sciences, Summer 1993, pp. 37-47.

poder y con la política internacional de su país hasta llegar a sentirlos como propios? Esta es justamente la problemática del nacionalismo contemporáneo. ¿Qué es lo que provoca que una nación, con las identidades a que nos hemos referido constituya una voluntad y alcance su expresión con efectividad política?

Requerimos referencias más concretas y ellas son los elementos del poder nacional que desarrolla Hans Morgenthau en su obra monumental y que aquí se presentan en forma compendiada:

1. La geografía.
2. Los recursos naturales (alimentos, materias primas, petróleo).
3. La capacidad industrial.
4. Los aprestos militares.
5. La tecnología.
6. Las tendencias poblacionales.
7. El carácter y la moral nacional.
8. La calidad de los gobiernos.
9. La calidad de la vida pública.
10. Las orientaciones de la diplomacia.

11. El manejo de la política exterior.

Este conjunto de elementos³ nutre la fortaleza de cualquier Estado, y proporciona referencias a la gran masa de individuos, que aparentemente aislados en su vida personal, no dejan de reconocer que en la fuerza y magnitud de cada uno de ellos se expresa la capacidad y vitalidad de su propia organización social.

Corresponde al Estado la función de evaluar el nivel de cada uno de estos elementos constitutivos de su poder; la función de articularlos y de manejarlos en su relación con otros estados. Así, le queda reservado al Estado el cuidado e incremento de cada uno de ellos, ya sea para mantener o acrecentar su posición frente al resto del mundo. Esta cuidadosa tarea, de carácter estratégico, se conoce como seguridad nacional.

El desenlace, hacia donde quiero llegar, es a tres planteamientos que permitirán comprender la idea del interés nacional.

1) La existencia de la nación en los términos que hemos definido (identidad, voluntad política y arraigo en el pasado, en el presente y hacia el futuro). se fortalece en la medida en que sus integrantes conocen y defienden los diversos elementos del poder nacional.

2) El manejo de cada uno de estos elementos del poder nacional, no puede

³ Morgenthau, Hans, *Político entre las Naciones. Lo Inciso por el Poder y la Paz*, Grupo Editorial Luunoamcncuno, Buenos Aires, 1986, pp. 133-200.

descansar en manos individuales por su magnitud; si bien en la época actual se activan por medio del concurso de los ámbitos privado y público, la conciliación integral de ellos la debe realizar un ente que tenga la capacidad de movilización simultánea del conjunto.

Por eso es difícil pensar que la organización estatal ceda el paso a formas menores con impedimentos para llevar al cabo la armonización eficiente del poder nacional; hay que tomar con cuidado la tesis de la desaparición a futuro del Estado. En todo caso, podríamos recurrir a la noción de estados fracasados.⁴

3) La correlación de fuerzas internacionales exige a las naciones la optimización de todos estos elementos de poder. Es evidente que no todos los países están en posibilidad de activar estos once elementos a favor de sus intereses. Sin embargo, la racionalidad política exige su mejor utilización y defensa.

De esto trata justamente el arte de gobernar.

Hasta aquí se ha hecho una referencia básica de los tres conceptos iniciales: nación, Estado y poder nacional.

Intentaré ahora abordarlos desde la perspectiva de la internacionalización, de los retos a la soberanía y de la

transformación reciente del Estado, para responder a una pregunta crucial: ¿Es posible la articulación del interés nacional en los tiempos actuales de globalización y disminución de las funciones del Estado?

Porque si bien es cierto que no hay base para pensar en su desaparición, tenemos que asumir que se ha transformado en sus funciones y capacidad de gobernabilidad. ¿Cuál ha sido la modificación?

1) En primer término, ha variado su papel y estructura orgánica. A lo largo de los cambios que se operaron en la década de los 80. pasó de ser un Estado influyente o rector en la producción y el bienestar social, hacia un Estado regulador (con pretensiones al menos) y eficiente que formula políticas inductivas y en algunos casos compensatorias.

2) Abandonó la sobrecarga de funciones que se habían traducido en elevados déficit y sobreendeudamiento. Pero en paralelo, ahora enfrenta sociedades más fragmentadas y más diferenciadas, por lo que tiene que procesar demandas con mayor grado de complejidad.

3) En el proceso de inserción a la economía global el Estado hoy en día formula estrategias de desarrollo globales en lugar de concentrarse sólo en las nacionales que antes eran definidas en

⁴ Helman, Gerald B. y Steven R. Ralner. "Saving Failed States" en, *Foreign Policy*, No. 89, winter 1992-93, pp. 3-21.

el nivel interno. Este aspecto es determinante en tanto que ha mermado la capacidad decisoria de los Estados; es uno de los argumentos que abre paso a una concepción diferente de la soberanía y que debería propiciar el rediseño de una Teoría del Estado.

En la estrategia global los actores primordiales son las corporaciones, que no tienen nacionalidad, que buscan incrementar sus ventajas comparativas por medio de alianzas estratégicas. Un nuevo cometido del Estado radica en apoyar la modernización y reestructuración tecnológica, productiva y financiera de las empresas para que estén en condiciones de competir internacionalmente.

4) En un sentido amplio y con relación al resto de la sociedad, los cambios recientes operados en el Estado han movido las fronteras tradicionales entre las esferas pública y privada. Ello se traduce en una redefinición de reglas e instituciones para nuevas formas de intercambio económico y político entre los grupos e individuos.

En el marco de estas transformaciones que le han dado un nuevo giro a la política internacional y a la relación entre gobernantes y gobernados, ¿dónde queda el concepto de nación y hasta qué punto el Estado abandona sus funciones básicas, independientemente de que se haya despojado de sus brazos intervencionistas?

Requerimos ahora de un concepto funcional de nación, como componente es-

tructural del orden simbólico-político interior de los estados. En él pueden darse afinidades culturales, pero más que ello, y sobre todo por los traslapes étnicos que presentan muchos países, la nación está hoy vinculada a la voluntad política de permanecer unidos en torno a un proyecto, a un destino común, que parte (como decía Renan) de la experiencia del pasado y cruza por el presente.

En la sociedad contemporánea la nación es un símbolo de poder, dignidad y pertenencia, y hacia el exterior permite la clasificación de los estados dentro del sistema internacional. La nación y sus intereses norman la relación entre gobernantes y gobernados y también marca la interacción entre uno y otro Estado.

La nación determina la forma en como el Estado se liga a los ciudadanos, distinguiéndolos (identidad nacional) de los miembros de otros estados. En esa medida brinda también la legitimidad a los actos del poder público.

En el presente, no todos los estados han abandonado la función de fortalecer las identidades nacionales; en todo caso, los estados fragmentados o ya separados, efectúan esa función, a lo mejor en localidades de extensión geográfica menor. A esta acción estatal es a lo que se refiere Morgenthau cuando menciona a la moral nacional como uno de los integrantes del poder nacional y no debemos olvidar que los países centrales en la nueva integración de bloques regionales han llevado a cabo transformaciones importantes en su interacción con los

otros, pero en ningún momento han dejado a un lado el fortalecimiento de la nación.

Cabría añadir que el concepto de nación no es estático y que dada la diversificación de la sociedad, producto de la modernización, en las democracias representativas, los diferentes grupos sociales asumen el destino común de la nación a partir de vías múltiples e intentan la construcción de ese proyecto futuro en la pluralidad de intereses. Estos actúan en la arena política, es decir en los procesos institucionalizados, que es en donde los grupos reflejan sus tensiones y contienden unos contra otros; también y con la mediación de la democracia, se va matizando la construcción de la nación, que ha dejado de ser un proceso estable y de dirección única como lo fue en el pasado en la etapa de construcción del Estado-nación.

Se llega así a la integración del interés nacional, que no es otra cosa que una articulación efectuada por el propio Estado a partir de tres componentes básicos:

a) de las aspiraciones de la nación, La voluntad política que se plasma en los procesos institucionales (elecciones, medios de comunicación, opinión pública y la demanda que formulan las organizaciones no gubernamentales (ONG).

b) de la evaluación de su poder nacional, que debe ser medido también con relación al poder nacional de otros países, puesto que según Morgenthau el peso principal del poder nacional radica en su relatividad. No se trata de un valor estable.

c) de la posición que el Estado guarda por sus niveles de inserción en la economía global y en el espacio de los organismos internacionales,

De la articulación del interés nacional, a partir de estas tres circunstancias, los estados derivan sus metas nacionales, globales y sus políticas estratégicas, periféricas y circunstanciales. Sobra decir que de no atender simultáneamente a estos tres componentes del interés nacional, pueden enfrentar, como vemos muchos casos en el presente, crisis políticas graves, pérdida de legitimidad y situaciones de ingobernabilidad.

Recientes teorías acerca de la nación retomando los elementos que hemos señalado, aseveran "... que la función atribuida en el pasado a la raza, la religión a la lengua, hoy la adquiere la convicción y dignidad de pertenencia como una parte fundamental del fortalecimiento nacional". En este sentido una función del Estado estaría destinada también a buscar la mayor homogeneidad social para inspirar esa sensación de satisfacción y

"Greenfeld, Liah. "Transcending the nations Worth". en *Doedotus*, op. cit., pp. 47-63,

„Oszlak, Osear. "Estado y Sociedad: las Nuevas Promesas". II Conferencia Intemaciona! del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Totuca, Edo. de México, 27-30 de Julio. 1993.

orgullo que en efecto poseen las naciones poderosas (esto sería cuestionable para el caso de los países que viven en situaciones graves de pobreza extrema). De ahí podríamos colegir que mientras otras identidades que prometan mayor dignidad no aparezcan, la nación continuará como mecanismo de seguridad y compromiso colectivos.

Quiero dejar lo siguiente a manera de conclusión de este ensayo. que es a la vez propuesta para una discusión obligada:

La articulación del interés nacional en el mundo contemporáneo es un reto formidable; no hay referencias históricas a la mano porque vivimos procesos inéditos. La transformación del Estado que en muchos países se asumió como parte de programas modernizadores, conocidos en América Latina bajo el título de Reforma del Estado, pretendieron aligerar la carga en el número y

el peso de las funciones estatales. Yo sostengo que el Estado no se simplificó. En muchos casos vivimos los efectos de una "...*desestatización incontrolada* y una mayor complejidad de la gestión pública".

El desafío y el esfuerzo de los gobiernos para articular el interés nacional es extraordinario porque los objetivos y expectativas de la Reforma del Estado se van viendo modificados en su propio transcurso. En primer término porque en ocasiones los intereses internos y externos pueden presentar divergencias graves y, en segundo, porque esta articulación se da en un nuevo marco de relaciones entre Estado y sociedad civil; entre Estado y mercado. En esta novedosa diversidad, la política y la economía deben alcanzar como objetivos de primer orden: el consenso, la credibilidad y la coordinación de los esfuerzos para que la nación pueda autcafirmarse.

Industrialización y Empresa Pública: Pasado y Presente

Ma. Guadalupe Huerta Moreno

Introducción

El análisis del proceso de reestructuración del sector paraestatal ha sido tratado, en la mayoría de los casos, como un tema ya resuelto, dentro de la transformación del Estado, cuyas causas y efectos están sobrentendidos; sin embargo, la puesta en marcha de un nuevo intento por alcanzar una etapa de industrialización más avanzada implica retomar las lecciones que la vieja estrategia de industrialización, basada en el modelo de sustitución de importaciones, dejó y considerar la importancia que el gasto y la inversión pública tuvieron en ese esfuerzo industrializador, en el cual la creación de numerosas empresas públicas fue fundamental.

Entendiendo por qué el Estado se constituyó en el eje conductor del proceso de acumulación de capital y por ende del modelo de desarrollo económico, es posible analizar las reformas estatales y las posibilidades y limitaciones que las nuevas condiciones económicas de integración y **globalización** le están imponiendo al mismo Estado para instrumentar las reformas tendientes a alcanzar la modernización económica.

En este contexto de cambios paulatinos es en el que se están definiendo las bases y las características de particular asociación entre capitales públicos y privados. aspecto que conllevará necesariamente a una nueva relación entre las empresas privadas y la actividad y las inversiones públicas.

Este artículo hace un análisis del proceso de industrialización y de los problemas estructurales que le han seguido, así como del papel que la política económica asignó a las empresas públicas en el mismo.

Finalmente, se estudian los rasgos de la política de modernización económica, sus implicaciones para el sector paraestatal y de lo que serán en el corto plazo las actividades de inversión pública.

Industrialización y Empresa Pública

La Constitución de 1917 dotó al Estado mexicano de amplias facultades para intervenir en los procesos económicos-sociales de un proyecto de desarrollo capitalista. Esta intervención tomó cuerpo en la política económica y en la actividad productiva estatal; ésta última a cargo de las empresas públicas.

Se fue creando un sistema jurídico que a partir de la Constitución (arts. 25, 26, 27 y 28) y leyes específicas (como la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y la siguiente Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras). También se elaboraron planes de carácter sectorial macroeconómico (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Plan Global

de Desarrollo 1980-1982 y los planes nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994, respectivamente), que han generado las bases y los mecanismos para la intervención directa del Estado en los procesos productivos y distributivos. Se fueron definiendo las áreas productivas y distributivas. Se fueron definiendo las áreas productivas en las cuales la actividad estatal debía ser exclusiva (por ejemplo petróleo y petroquímica básica) y aquellas en las que era deseable también la participación privada y social bienes de capital, productos farmacéuticos, alimenticios y textiles, entre otros).

Con el objetivo de impulsar el desarrollo del capitalismo en el país a partir de la década de los treinta se pone en marcha una política decreciente inversión estatal.' Ésta se dirigió principalmente a la construcción de obras de infraestructura básica necesarias para alentar el proceso de industrialización e impulsar la producción del sector agrícola, y a la creación de empresas públicas. De esa forma se inició la conformación del sector paraestatal, que se nutrió de nacionalizaciones -Pemex, Ferrocarriles, Bancos Privados-, absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización -Fundidora Monterrey, ingenios azucareros-, creación por iniciativa gubernamental de empresas públicas en aquellas ramas en las que se consideraba negativa o poco deseable la inversión extranjera -Comisión Federal de Electricidad, Sidermex-, y en aquellos sectores que eran poco atractivos para la

El porcentaje de inversión pública para el desarrollo básico se elevó del 57% logrado durante el gobierno de Calles, a 178% bajo Cárdenas. Himes, James R. "La formación del Capital en México; en *El Trimestre Económico*, enero-marzo de 1965. México. vol XXXII. núm. 125. p. 63.

inversión privada, debido a los grandes montos de capital requerido y a los largos periodos de maduración de los proyectos. Como en los casos de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y del Complejo Industrial de Ciudad Sahagún. Esta creciente intervención del Estado en la economía posibilitó que el sector público fuera el eje del crecimiento económico.

Como resultado al principio de la década de los ochenta se tenía un grupo de empresas públicas cuya presencia abarcaba la producción de bienes de capital, de insumos de uso generalizado y específico, de bienes de consumo duradero y de bienes de consumo básico. De estas ramas destacan, por su incidencia en las actividades industriales, la producción de bienes de capital y de insumos de uso generalizado y específicos. Por otra parte, se utilizó la capacidad de compra y la política de precios y tarifas de las empresas públicas tanto para fortalecer al mercado interno como para fomentar la acumulación de capital, a partir del subsidio que los productos y los bienes públicos baratos representaba para la creatividad privada.

El análisis del proceso de industrialización nos permitirá ubicar el contexto en el

que se fue desarrollando la actividad productiva del Estado por lo que hace a la creación de empresas públicas y el vínculo de éstas con la política económica en general y dentro de ella con la política industrial.

En los años veinte y treinta era fundamental reorganizar al sistema bancario a fin de articular las actividades financieras, monetarias, crediticias y de fomento. Con ese objetivo se crearon el Banco de México, Nafinsa, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. Aunque el Banco de México se fundó en 1925 es hasta la siguiente década cuando logra organizar y centralizar la emisión de circulante y hacer obligatorio el encaje legal para los bancos privados. Esto le permitió al Estado controlar la oferta monetaria y establecer una política de financiamiento del gasto público que posteriormente se reflejaría en la construcción de infraestructura básica e inversiones productivas. Para complementar el apoyo a la realización de proyectos productivos se crea en 1934 Nafinsa.² Una década después, ya funcionando como banco de inversión, se convertiría en la principal institución estatal de financiamiento industrial.³

² En 1935 Nafinsa queda liberada de las funciones de institución inmobiliaria para centrar sus actividades como institución financiera del Estado. Posteriormente, en 1940 se le dota de una nueva Ley Orgánica, en la que ya se le considera como institución de fomento.

³ En su papel de promotora industrial Nacional Financiera pasó de destinar 1.9 millones de pesos en 1941 a 646.4 millones de pesos en 1950, centrandose sus recursos principalmente en la industria petrolera, el hierro y el acero, el cemento y los materiales de construcción, los alimentos, los textiles, el papel y la celulosa, y las sustancias y los productos químicos. Cabrat, Roberto, Lecturas del Trimestre Económico No. 39, FCE, México 1981, p. 88.

La promoción del desarrollo económico llegó a ser por primera vez un objetivo importante de Nacional Financiera en 1941, cuando comenzó a patrocinar proyectos destinados a contrarrestar la escasez de productos, originada por la guerra, en las industrias de artículos básicos tales como hierro y acero, celulosa, sosa cáustica e hilaza de artesa. Seis años de actividad nacional, Secretaría de Gobernación, México 1946, p. 343.

Otros objetivos del período fueron: iniciar el proceso de urbanización e integrar físicamente al país, para lo cual se expropiaron los ferrocarriles y se realizan inversiones públicas en la construcción de carreteras, caminos y puertos; incrementar la producción agrícola, con la construcción de obras de irrigación; y, promover la producción de insumos necesarios para la industria, mediante la participación estatal en ramas estratégicas, para lo cual se expropia la industria petrolera y se crean la Comisión Federal de Electricidad y la empresa Guanos y Fertilizantes.

Simultáneamente se instrumentaron otros apoyos destinados a acelerar la acumulación de capital y el desarrollo industrial. Se establecieron incentivos fiscales que se traducían en la exención del pago de impuestos por importaciones, exportaciones y del pago del timbre.⁴ Además se mantenían en bajos niveles las cargas impositivas sobre las utilidades de las empresas y se instrumentó una política comercial que imponía altos gravámenes a la importación de los bienes e insumos extranjeros que podían competir con la producción nacional.

"El manejo de los elementos anteriores permitió que en el período comprendido

entre 1920 Y 1930 la economía nacional creciera en forma sostenida: la producción agrícola se incrementó a una tasa anual promedio de 4.6%, la minería creció al 8.9%, la generación de energía eléctrica al 13.5% y la producción manufacturera creció al 4% anual. Este importante crecimiento de la economía mexicana provocó que en la siguiente década la producción industrial se incrementara a una tasa anual promedio del 5.8%".⁵

Puede afinarse que durante este período el Estado sentó las bases para la creación de un sistema financiero que permitiera, mediante el manejo gubernamental del encaje legal y de la política monetaria y crediticia, financiar el gasto público y expandir la inversión tanto pública como privada.

En la década de los cuarenta, con la segunda guerra mundial, el comercio internacional se estrechó y ello provocó que la industria nacional debiera orientar una parte importante de su producción hacia el mercado interno, principalmente en aquellas ramas con posibilidades de incrementar su producción."

Esta estrategia, conocida como el proceso sustitutivo de importaciones⁶ fue

⁴ Ver la Ley de Industrias de Transformación de 1941 y la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1954.

⁵ La política comercial mexicana ha tratado de proteger a la industria nacional por medio de varios instrumentos, entre los cuales se encuentran: el arancel, el permiso previo de importación y el precio oficial, que son los más importantes. *El comercio exterior de México*, Tomo I, Siglo XXI-IMCE-ADACI, México 1988, p. 455.

⁶ Hernández Laos Enrique. *La productividad y el desarrollo industrial en México*, Siglo XXI, México 1983, p. 26.

⁷ La existencia de la capacidad ociosa permitió el crecimiento en la producción de varias industrias, principalmente en las ramas textiles, hierro, acero, cemento y pulpa de papel. Hernández Laos, op.cit., p. 30.

⁸ Este proceso ocurre cuando el componente importado se reduce en relación a la oferta total y el fenómeno en su conjunto es considerado como estratégico en el desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta a los setenta. Ver de René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio cetero in México, VII enfoque curcuraturista 1929-1988*, Siglo XXI, México 1988, para una mejor comprensión del modelo de sustitución de importaciones.

complementada con el reforzamiento de la política de protección comercial; se mantuvo el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados. Cuando terminó la guerra la protección a la "industria naciente" se agudizó. Se prohibieron algunas importaciones, se elevaron los aranceles y, adicionalmente, se establecieron los permisos previos de importación y las tasas ad valorem. Al término del conflicto armado las economías beligerantes, que habían dirigido su industria hacia la fabricación de armamento, reanudaron su producción interna de bienes de consumo. lo que significó para la economía mexicana la progresiva disminución de las exportaciones manufactureras, lo que unido al incremento de las importaciones de bienes de capital y materias primas provocó el deterioro de la balanza comercial y de la cuenta corriente. Este fenómeno obligó al Estado a endurecer los controles comerciales aún más, elevando los impuestos a las importaciones e imponiendo "precios oficiales", para de esa forma frenar las importaciones de bienes de consumo suntuario y estimular las importaciones de los bienes de capital y de los insumos que la industria requería para continuar su desarrollo.

En este período la inversión productiva del Estado empezó a constituirse como el motor del proceso de industrialización y del crecimiento de la agricultura; porejemplo, se realizaron importantes inversiones en la industria metálica básica (se crea la empresa de capital mixto Altos Hornos de

México) con el objetivo de incrementar la producción y comercialización de los productos de las industrias básicas del hierro y del acero, así como de otros materiales no ferrosos; igualmente se avanzó en la producción de insumos de uso específico con la creación de la empresa Guanos y Fertilizantes. Las actividades de ésta serían además de la producción de abonos y fertilizantes la prestación de asesoría técnica en materia agrícola.

"Tal fue el crecimiento de la inversión pública que, en términos absolutos, con las cifras deflacionadas a precios de 1950, ésta pasó de 1092.3 millones de pesos en 1940 a 2108.9 millones de pesos en 1945 para alcanzar 2660 millones de pesos en 1950".⁹

Cabe señalar que es en esta década cuando Nacional Financiera empezó a financiar importantes programas de inversión pública, privada y proyectos de capital mixto. Entre las industrias a las que inicialmente canalizó importantes recursos estaban la siderúrgica, la azucarera y la del cemento.

La estrategia de fomento y protección comercial a la industria mexicana estaba generando que la brecha entre importaciones y exportaciones se ensanchara y la balanza comercial tendiera a presentar saldos negativos crecientes para el país.

En síntesis, se puede afirmar que durante estos años, el Estado orienta su inversión hacia la creación de una industria de ma-

⁹ *Ibidem*, p. 80.

terías primas e insumos intermedios básicos, destinada a consolidar a los sectores productivos privados que habían surgido durante la segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, en el período conocido como el del "desarrollo estabilizador", en materia de política industrial se continuó con el proceso de sustitución de importaciones, en materia comercial se mantuvo el proteccionismo y en materia fiscal se continuó con la política de otorgar exenciones fiscales sobre las ganancias de las empresas privadas. Una base importante de la estrategia de industrialización siguió siendo la política de precios y tarifas de los insumos de uso difundido producidos por las empresas públicas, los que se vendían al sector privado a precios inferiores a su costo de producción.¹⁰ Con el tiempo se harían evidentes los efectos perversos que tanto para las finanzas del gobierno como para la inversión y el autofinanciamiento de las empresas públicas tendría esa política,

En este período destacan la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Tru-

chas y la incorporación al sector paraestatal de los ingenios azucareros. Con la primera, cuya actividad era la fabricación y laminación de hierros planos y acero, se pretendía apoyar las cadenas productivas vinculadas a las industrias pesadas y de bienes de capital y con la segunda, satisfacer el consumo popular y apoyar a las industrias de bebidas y alimentos."

Bajo la protección de las políticas fiscal y comercial y con el apoyo de la producción de la industria estatal creció una industria manufacturera liderada por las ramas productoras de bienes intermedios, de bienes de consumo suntuario y, escasamente, de algunos bienes de capital.

La aplicación por largo tiempo del proteccionismo y la sobrevaluación del tipo de cambio" frenaban las exportaciones y propiciaron el crecimiento de las importaciones. Por otra parte, las altas tasas de crecimiento del sector manufacturero estimulaban aún más el incremento de las importaciones de insumos industriales y de bienes de capital.¹³ Lo que sumado a la

¹⁰ Para el periodo 1960-1970 las empresas públicas habían transferido 24 645 millones de pesos al sector industrial por la política de "precios sociales" en electricidad, transporte, ferrocarriles nacionales y petróleo. René Villarreal. op. cit., p. 94.

¹¹ No debe caerse en el error de pensar que la importancia del sector paraestatal radicaba —o radica— en su tamaño sino en el tipo de los insumos que produce. Como se menciona en el estudio *La organización industrial en México* "...la participación del Estado en las manufacturas, por medio de la empresa pública (... hasta 1986...) es inferior al 8% de la producción excluida la industria petrolera". Para demostrar lo anterior basta considerar, como ejemplo, la importancia que los insumos producidos en las empresas públicas de las industrias metálicas básicas y del azúcar tienen para la producción de otras ramas productivas. El primer caso se relaciona con la extracción de minerales ferrosos y no ferrosos y la fundición y laminación primaria y secundaria de hierro y acero, que proporcionan insumos para la fabricación de: tubos, aleaciones, soldaduras, fundición y moldeo de piezas metálicas, estructuras para la construcción, artículos de alambre, telas metálicas, etcétera. Por otro lado, los ingenios azucareros propiedad del Estado proporcionaban insumos para la fabricación de endulzantes y de chicles, destilación de alcohol etílico, elaboración de aguardiente y de refrescos, etcétera.

¹² El tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976 cuando pasó de \$12.50 por dólar a \$25.00 por dólar, devaluación que representó el 64%.

¹³ Como consecuencia de la política de industrialización adoptada, el país registró elevadas tasas de crecimiento del producto industrial: 6.6% entre 1950 y 1960; 9.9% entre 1960 y 1965 y cerca del 13% entre 1965 y 1970. Hernández Leos, Enrique, op. cit., p. 11.

incapacidad del sector industrial para satisfacer la demanda interna de tales bienes provocó que no se alcanzara una etapa más avanzada en el proceso de sustitución de importaciones. Este problema se reflejaría, hacia finales de los setenta, en la incapacidad del sector industrial para seguir manteniendo las altas tasas de crecimiento que habían prevalecido desde 1940.

En los años setenta cerca del 40% de la inversión pública federal se destinó a proseguir la construcción de la infraestructura de las industrias petroleras y eléctrica y a la creación de empresas productoras de bienes de capital (Clemex, NKS, Forjarnex) y al fomento de las comunicaciones y los transportes. Una parte importante del gasto público se destinó a la inversión en infraestructura para apoyar el crecimiento de la petroquímica básica.

Lo anterior indica que el crecimiento de la inversión pública lejos de limitar la inversión privada provocó un proceso multiplicador de la misma.

El desarrollo estabilizador puede considerarse como el período de consolidación de la participación del Estado en la economía como productor directo, ello derivado, entre otras causas, de la inversión estatal en proyectos de inversión de muy largo plazo y vinculados al desarrollo de insumos intermedios que impactan a casi todas las actividades productivas. En

este mismo período es creciente el papel de la deuda externa en el financiamiento de las finanzas públicas y los desequilibrios continuos en la balanza de pagos del país representan ya una seria limitación para el control de las principales variables macroeconómicas.

En este contexto, para principios de la década de los ochenta se tenía un grupo de entidades públicas que participaban en la producción y laminación de hierro y acero, la explotación de petróleo y la petroquímica básica, la producción de fertilizantes, la construcción de material y equipo ferroviario, la producción de celulosa y papel, la fabricación de motores, vehículos y autopartes, la generación de energía eléctrica, la industrialización y comercialización de bienes de consumo básico!" y la prestación de servicios financieros y de banca y crédito, entre otras actividades.

Del análisis realizado se puede concluir, en síntesis lo siguiente:

Si se toman en cuenta la importancia de las empresas públicas, en términos del apoyo que brindaron a la empresa privada, y las políticas fiscal y comercial instrumentadas, se puede tener una visión más objetiva sobre el papel del Estado como promotor del desarrollo industrial y de las limitaciones que el contexto económico le impuso. Asimismo dado que éste se encuentra, en parte, subordinado a las exi-

¹⁴ El crecimiento del sector paraestatal dio como resultado que a mediados de los setentas se tuvieron más de 800 entidades públicas. René Vitarreal y Rocío R. de Villarreal (1977, p. 233). Para 1983 cuando se inicia el proceso de "redimensionamiento del sector paraestatal", el presidente De la Madrid señalaba que existían 1 115 entidades del sector público. Es decir, la participación directa del Estado en la economía se había incrementado en 44.37% de 1976 a 1983.

gencias de la estructura de comercio internacional ya que la división internacional del trabajo exigía en ese momento a las economías semiindustrializadas llevar a cabo procesos de industrialización más complejos. que son por definición muy riesgosos por los montos del capital involucrados. se puede apreciar que el crecimiento de la inversión estatal y la formación de empresas paraestatales se convertiría en una condición sine qua non para consolidar y expandir el proceso de industrialización.

En cuanto a la política económica implementada entre 1940 y finales de 1960 se puede afirmar que buscó, mediante las políticas comercial, fiscal y monetaria, crear las condiciones que propiciarán. a corto plazo, el equilibrio externo y, a largo plazo, la estabilidad de precios. Estos objetivos no siempre pudieron alcanzarse de manera integrada. La dependencia de la industria respecto de las importaciones. la carencia de producción interna de maquinaria y equipo y la escasez de productos manufacturados exportables contribuyeron a que el rasgo característico de todo el período fuera el constante desequilibrio en el sector externo. Distintas medidas se adoptaron¹⁵ para corregir tal situación: el tipo de cambio se mantuvo sobrevaluado para modificar los precios relativos y aba-

rarar las importaciones; se establecieron tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; se emitió circulante y se utilizaron créditos e inversión extranjera directa para financiar las necesidades de recursos y capital.

Sin embargo. el escaso crecimiento de las exportaciones y los crecientes pagos por rentas. regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero, presionaban la balanza de pagos en cuenta corriente. Cuando las finanzas públicas mostraron que la expansión del gasto público sin una adecuada forma de financiamiento estaba generando un déficit creciente¹⁶ el problema de desequilibrio externo comenzó a volverse inmanejable.

El proceso de industrialización del país había generado una estructura industrial poco integrada y compuesta por un pequeño polo productor de bienes de capital escasamente desarrollado, una creciente industria productora de bienes de consumo duradero que requería en forma creciente de insumos y componentes importados para mantener su producción y un gran sector formado por pequeñas y medianas industrias que cubrían —y cubren— fundamentalmente mercados residuales de bienes de consumo no duradero.

¹⁵ "Aquí es importante considerar de manera global los diferentes instrumentos de política económica adoptados para proteger y fomentar el crecimiento de la industria nacional. Algunos aspectos que deben tomarse en cuenta son: la política monetaria y crediticia instrumentada para fomentar el ahorro y la inversión; la política fiscal que buscaba estimular la inversión privada mediante exenciones y subsidios; la política comercial que con el establecimiento de impuestos y aranceles, el manejo del tipo de cambio y los controles cuantitativos, buscaba proteger a la industria nacional de la competencia externa. El manejo por parte del estado de éstos aspectos, así como su participación directa en los procesos productivos y distributivos. le permitieron jugar un papel fundamental en la estrategia de industrialización.

¹⁶ El déficit del sector público como proporción del producto empezó a crecer al principio de los setenta y alcanzó casi el 18% en 1982. *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas, Números 4 y 5, p. 14.

Como la política fiscal instrumentada durante decenios no permitía incrementar los ingresos del gobierno y dado que éste debía realizar fuertes inversiones para la formación de capital" durante algún tiempo, tuvo que allegarse recursos por medio de la reserva inmovilizada de los bancos y, posteriormente de manera principal recurriendo al endeudamiento externo. En este contexto de crecimiento de la inflación y deterioro de la balanza de pagos, ocurrieron dos sucesos que de manera temporal retardarían la crisis que la economía mexicana y su aparato industrial empezaban a enfrentar.

A principios de los años setenta el descenso de la inversión productiva en las principales economías capitalistas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Este flujo de recursos se colocó mediante préstamos en los países con creciente necesidad de ellos, como México." El otro fenómeno que permitió contener el estallido de la crisis económica fue el relacionado con los incrementos en el precio internacional del petróleo, derivados de las crisis petroleras de los años setentas ¹⁹ y el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos en la región sureste del país durante 1977.

Esto permitió que las exportaciones de crudo, refinados y gas natural absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos.¹⁰

Estos recursos adicionales abrieron, por lo menos así parecía, posibilidades económicas para continuar el proceso de expansión de la economía, empezar la transformación del sector industrial y hacer frente al desequilibrio externo. La economía se reactivó y de 1978 a 1981 el producto interno bruto creció a una tasa anual cercana al 8%.

El auxilio que los recursos frescos había proporcionado, se agotaría rápidamente. En el mercado internacional la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales, generaron un aumento en los precios de productos agropecuarios e insumos industriales que se tradujo en alzas en los costos de las empresas usuarias de materias primas y equipo importado. Cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó, las condiciones de acceso a los créditos se volvieron más rígidas tanto en tasas de interés como en el plazo para amortizaciones." A esta inestabilidad financiera inter-

¹⁰ El Estado no sólo tenía que invertir en infraestructura económica sino también cubrir las necesidades de educación, vivienda y salud, lo cual incrementaba la inversión y el gasto públicos.

¹⁸ En el año de 1976 según el *World Financial Markets*, Brasil y México acaparaban casi el 50% de los préstamos de la banca privada transnacional destinados a los países subdesarrollados no petroleros. Quijuno, José Manuel, *Estado y tmmcaprivada*, IDE, México 1981, p. 61.

¹⁹ En octubre de 1973 después de un conflicto con las compañías internacionales que se habían negado a aceptar un aumento del 70% de los precios del crudo, porque temían el conflicto con sus países de origen, los miembros de la OPEP asumieron la responsabilidad exclusiva en la fijación de los precios de los crudos.

²⁰ *El Economista Mexicano*, op. cu., p. 17.

²¹ La tendencia al incremento de las tasas de interés se vislumbraba desde 1978. En ese año, según el Informe Anual del Banco de México, en los mercados financieros norteamericano y de eurodólares se elevaron considerablemente las tasas de interés. La tasa preferencial norteamericana llegó al 11.5% a finales del año, siendo la más alta desde 1974 y la tasa interbancaria de Londres (Libor) alcanzó un nivel de 16.7% en 1981.

nacional se sumaron dos fenómenos que contribuyeron a desencadenar la crisis económica interna: la caída del precio del petróleo a mediados de 1981 y la masiva fuga de capitales del país durante 1982.²²

El deterioro de la situación económica redujo el margen de maniobra que, en términos financieros, había permitido al Estado realizar fuertes inversiones en infraestructura y proyectos productivos tendientes a desarrollar la estructura industrial y a crear las condiciones que permitieran una acelerada acumulación de capital.

Antes de concluir este apartado es importante mencionar que el manejo de la política fiscal fue determinante para el crecimiento de la deuda externa. De un lado se tenía un esquema impositivo de carácter regresivo, es decir, se gravaba menos a las ganancias de las empresas que a los ingresos de las personas físicas" y, de otro, el rezago casi permanente en los precios y tarifas del sector público impedía que las empresas paraestatales pudieran financiar sus gastos de capital con recursos propios. De tal forma que el Estado debía realizar importantes transferencias de recursos a las empresas públicas.

Esta situación fue clave en el deterioro de las finanzas públicas. Sin embargo la formación bruta de capital en el período que va de 1976 a 1981 tuvo niveles de crecimiento nunca antes observados: es decir,

la oferta y la demanda del Estado y el manejo de la política de endeudamiento se constituyeron en el factor fundamental del crecimiento de la economía a finales de la década de los setenta.

Por ende, ni la inversión pública era excesiva ni las empresas públicas eran por sí mismas ineficientes, ocurría que su operación, en la mayoría de los casos, respondía más a criterios de política económica y de apoyo a la industrialización que a una estrategia de eficiencia productiva y de rentabilidad.

La Crisis Económica y la Reestructuración de las Empresas Públicas

Antecedentes.

A partir de la segunda mitad de los años setenta las economías de los países desarrollados, cuyos gobiernos habían sido altamente intervencionistas, empiezan a presentar serias tendencias recesivas y a cuestionar ideológica y económicamente la participación del Estado en los procesos productivos y distributivos. Antes de ese momento la producción paraestatal se había considerado necesaria para fomentar el desarrollo industrial, el crecimiento económico y el bienestar social." En esta pers-

²² Ver Tullo, Cartov. La nacionalización de la Banca en México, Siglo XXI, México 1984.

²³ "...el impuesto a la renta sobre las empresas, como porcentaje del PIB, creció en 36% entre 1970 y 1978; el impuesto a la renta sobre las personas, en 106.6%; y los impuestos indirectos, en 58.8%. Quijano, José Manuel, op. cit., p. 142.

²⁴ En cuanto al bienestar social, tenemos, como ejemplo, la absorción por parte del Estado de empresas privadas con el objetivo de nutrir las fuentes de empleo o, bien, su papel en la producción y comercialización a precios reducidos de productos de consumo popular.

pectiva el criterio de rentabilidad no necesariamente explicaba el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas. Se argumentaba, en el mismo sentido, que la creciente participación directa del Estado en los procesos productivos y distributivos había invadido los espacios de la sociedad civil, atrofiaba la vida productiva e impedía el cumplimiento de las principales funciones gubernamentales. Por lo tanto, debería reformarse al estado para que centrara sus esfuerzos y recursos en:

- Crear las condiciones que permitieran, a partir de la inversión privada, fomentar el desarrollo integral de una planta productiva con elevados márgenes de competitividad, y

- Atender las demandas de la población en cuanto a la prestación oportuna y eficiente de los bienes y servicios públicos necesarios.

En el caso de México, unos años antes de la crisis de 1982, se realizaron los primeros intentos para ordenar el crecimiento y la operación de las empresas públicas. Al efecto se elaboraron inicialmente dos planes. El primero se conoció con el nombre de Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.¹ En éste se hacía énfasis en seguir orientando el poder de compra del sector paraestatal a la adquisición de insumos y bienes de capital producidos por la industria nacional, así como en la "necesidad" de mantener la política de subsidios para la industria, mediante el control de los precios de los energéticos y de los petroquímicos

básicos. Con el primer elemento se buscaba fortalecer el mercado interno y apoyar el proceso de sustitución de importaciones. Con la política de subsidios se pretendía incrementar la competitividad de la industria nacional y fomentar las exportaciones, por medio del establecimiento de precios internos de los energéticos y los insumos de amplia difusión, menores a los existentes en el mercado internacional. Se seguía considerando el gasto y la inversión públicas como elementos fundamentales de la política económica y se señalaba que entre 1979 y 1982, el 32% de la formación bruta de capital fijo del país estaría a cargo de las empresas públicas".² Esto pone de manifiesto la importancia que hasta ese momento tenía la actividad productiva del Estado tanto para el desarrollo económico como para el beneficio social. El elemento articulador de la estrategia industrial, que permitiría alcanzar las metas del Plan, era el apoyo que la corriente de ingresos esperada de la exportación de hidrocarburos daría a las finanzas gubernamentales.

El otro intento para adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal se conoció con el nombre de Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En ese documento se mantiene la concepción de la empresa paraestatal como proveedora de insumos de uso generalizado para la industria. Sin embargo, la reducción de flujos del exterior y la caída en los precios del petróleo a partir de 1981 hicieron que se planteara la necesidad de modificar la política de precios y tarifas de las empresas públicas, a fin de que éstas alcanzaran la autosuficiencia económica

¹ Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Sepafjn, México 1979

y, con ello, pudieran financiar sus planes y programas de inversión sin tener que recurrir constantemente a los recursos públicos. De esta forma se reconocía que la incapacidad de las principales empresas públicas para generar ahorro y recursos propios, se derivaba más de su política de precios y tarifas que de su ineficiente funcionamiento.

En el Plan Global se retomaron las consideraciones del Plan Nacional de Desarrollo Industrial en cuanto a la importancia de la política de adquisiciones públicas para acelerar el desarrollo de la industria de bienes de capital y el proceso de sustitución de importaciones.

Sin embargo, se mantuvo el interés de continuar con la estrategia de subsidio a la industria, por medio de la venta de bienes y servicios públicos baratos; lo que implicaba, por una parte, fomentar la acumulación de capital mediante la reducción en los costos de producción del sector industrial manufacturero y, por otra, el progresivo deterioro de las finanzas públicas.

La Reestructuración del Sector Paraestatal

En 1982 la economía nacional entra en una grave crisis, caracterizada por un

fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales, caída de la inversión tanto pública como privada, elevado déficit público y una deuda externa cercana a los cien mil millones de dólares.

La crisis interna coincidió con la recesión de la economía mundial, cuyos rasgos más sobresalientes son; caída de la inversión, descenso de la demanda y del precio internacional del petróleo, alzas en las tasas de interés, aumento del proteccionismo de los países industrializados y reducción de los niveles de comercio internacional. En este contexto las exportaciones nacionales se redujeron y, por tanto, se incrementó el déficit de la cuenta corriente.

La Administración Federal en diciembre de 1982 tenía que enfrentar directamente los desequilibrios generados por el crecimiento de una industria con niveles de integración no acordes al nivel de desarrollo tecnológico" del país, de escasa productividad y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional; por otra parte, debía resolver el problema de reducir el gasto público y dentro de este el eslabón más débil eran las empresas paraestatales, no por su pretendida ineficiencia sino por la acometida ideológica contra la participación del Estado en la economía. Se consideraba que tal intervención sólo perturbaba los mecanismos

³⁶ El proceso de sustitución de importaciones se había agotado antes de alcanzar la etapa de sustitución de bienes de capital y una buena parte de la industria nacional requería maquinaria, equipo e insumos que al no producirse en el país se tenían que importar. Esto provocó que a finales de los años setenta el coeficiente de importaciones sobre la oferta total se elevara crecientemente, llegando a alcanzar porcentajes de entre el 30 y el 40 por ciento.

naturales que el mercado posee para lograr una eficiente distribución de los recursos. Y por lo tanto para restablecer los equilibrios macroeconómicos se necesitaba retirar al Estado de las actividades económicas y dejar que en adelante fueran la inversión privada y el mercado los motores del crecimiento.

En esos términos, Miguel de la Madrid consideró que la posible salida a la crisis era la reordenación económica y el cambio estructural." Al efecto habría que frenar la demanda agregada para reducir la inflación, eliminar la inestabilidad cambiaria y proteger el empleo y la planta productiva. Con ello se avanzaría en la estabilidad económica y en la recuperación de la capacidad de crecimiento.

La estrategia de cambio estructural sería el medio para reconvertir y modernizar el aparato industrial, y con la introducción acelerada de innovaciones productivas y de nuevas tecnologías se lograría alcanzar una eficiente articulación en la industria nacional. En lo sucesivo las nuevas inversiones privadas nacionales y extranjeras deberían realizar un cambio tecnológico acelerado que permitiría romper los cuellos de botella dentro de la industria y así elevar la competitividad y transformar el patrón de comercio exterior. Es decir, con la moder-

ización y la reconversión de la planta productiva se pretendía que aumentara la exportación de manufacturas de mayor valor agregado en relación a la exportación de materias primas y petróleo.

Para alcanzar tales objetivos se han instrumentado desde 1982 y hasta la fecha medidas económicas que tienen su origen en una política económica de tipo contraccionista, cuyos elementos son, entre otras: la devaluación del tipo de cambio, la reducción de la demanda agregada a partir del establecimiento de toques salariales y la contracción del gasto y la inversión públicas," el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial.

"En el diagnóstico que se hizo de la industria paraestatal se mencionaba que los principales problemas del sector eran de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos". Su solución, dentro del esquema de política económica, era racionalizar y reestructurar la participación directa del Estado en la economía. En el mismo sentido, se señalaba en el Pronafice que "el objetivo de la acción del Estado en el ámbito económico es el fomento al desarrollo integral por medio de su participación directa, por medio de las empresas públicas y el ejercicio del gasto público, e indirecta, mediante la política

²⁷ Ver Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y Programa Nacional de Financiamiento del Comercio Exterior. Para el período de Carlos Salinas de Gortari, adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y El Programa de Modernización del Sector Paraestatal.

²⁸ A partir de este momento y como resultado de los recortes presupuestales se determinan importantes reducciones en programas de inversión pública en vivienda, educación y salud y se promueve la eliminación progresiva de subsidios a bienes de consumo popular.

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 177.

de fomento, protección y regulación" para lo cual debía concentrar su participación en las áreas estratégicas y prioritarias que la Constitución señala." En casos diferentes se pondrían en práctica lineamientos y criterios para la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas." Con estas consideraciones se inicia el proceso de venta y modernización de las empresas públicas.

En el marco de esta política económica, que se ha dado en llamar neoliberal por su insistencia en que la participación directa del Estado en la economía es una traba para el desarrollo y que sólo las fuerzas de

mercado realizan una distribución eficiente de los recursos, se inscribe la reestructuración del sector paraestatal.³² Este proceso se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México y continúa con las ventas de las empresas fundidoras, las productoras de hierro y acero, las de aviación, las de bienes de capital, los ingenios azucareros, las textiles, etcétera.

"En la presentación de su último informe de gobierno Miguel de la Madrid informaba a la nación que de 1155 entidades del sector público existentes en 1983 se habían desincorporado 756",³³ lo que repre-

³⁰ La estrategia para el sector industrial paraestatal consiste en desarrollar una empresa pública eficiente y competitiva que sea un importante elemento de apoyo para: desarrollar la oferta de bienes básicos; fortalecer selectivamente la industria de bienes de capital con el objeto de incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la generación de divisas; y crear una base tecnológica propia, Pronaficc. p. 110.

Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) p. 179

³¹ El inicio del proceso de reestructuración del sector paraestatal estuvo acompañado de recurrentes afirmaciones acerca de la carga que este sector representa para las finanzas gubernamentales, ya que su mala administración y gigantismo hacían que el gobierno federal tuviera que destinar los recursos. Se decía que esto era la carga principal del déficit público. Sin embargo, tales afirmaciones, no siempre se hicieron en su justa dimensión. Varios autores han analizado las argumentaciones que tuvieron de reprobar, sin una justificación empírica y teórica adecuada, la participación directa del Estado en la economía. Entre ellos se encuentra Rene Villurreal, quien en su artículo "La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y realidades," (1984) para revista *Algunas de las conclusiones que sobre el mal funcionamiento de las empresas públicas se han hecho*. Estas iban desde su gigantismo y su desorganización administrativa hasta la competencia desleal que representaban para las empresas privadas. Al estudiar estas afirmaciones y compararlas con los indicadores de productividad, empleo, participación en la formación bruta de capital fijo, contribución al valor bruto de la producción y, finalmente, al analizar las relaciones, fricciones entre el sector público y el gobierno federal, el autor llega a la conclusión de que muchas de las críticas se han exagerado.

Por ejemplo, en el caso de la participación del déficit de las empresas públicas en el déficit total del sector público, el autor menciona que "...nuestras participaciones de las empresas públicas industriales y comerciales en el PIB fue de 8.4 por ciento entre 1980 y 1981, sus gastos de capital fueron equivalentes a 5.5 por ciento del PIB de esos años. No es de extrañar pues que el ahorro interno de las empresas no alcanzara a cubrir el 25 por ciento de su inversión y que se debieran acudir razones de apalancamiento sostenibles en períodos de elevadas tasas de interés reales, como el actual." En lo que respecta a las críticas acerca del gigantismo del sector paraestatal se puede consultar el libro de Amparo Casas y Wilson Pérez "El Estado Emprecario en México: ¿Agotamiento o Renovación?" (1988) en el cual se afirma, después de un extenso estudio empírico, que "...el Estado mexicano es un productor relativamente importante de insumos industriales de uso difundido en la industria y la agricultura, con cierto peso en la producción de algunos bienes de consumo masivo no duradero. La industria estatal no parece competir con la privada sino que la complementa, en un esquema de círculos de dominio que ha sufrido pocos cambios de relevancia en los últimos veinticinco años." A estos argumentos podrían añadirse los de otros muchos autores que señalando algunos de los principales problemas de las empresas públicas no pasan por alto que el modelo de industrialización seguido en el país, durante cuarenta años, hacía necesario tanto su participación como su peculiar administración.

³² *Sexto Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado*, 1 de Septiembre de 1988.

sentaba el retiro total parcial de la producción estatal de algunas ramas del sector industrial. En el primer caso se encuentra la producción estatal de automóviles y autopartes, electrónica, maquinaria y equipo ligero, papel y celulosa, manufacturas siderúrgicas, fundición y producción de aceros planos y no planos, farmacéutica, petroquímica secundaria y fertilizantes nitrogenados, fosfatados y complejos, entre otras, y en el segundo, la producción de petroquímicos básicos, sector en el que actualmente participan de manera fundamental capitales privados. Algunos de los resultados de la política económica implantada hasta 1988 fueron: el superávit primario de las finanzas públicas, la reducción del índice de inflación, que alcanzó un nivel de 151.7%, tasa inferior en más de 100 puntos a la de 1987 y la tendencia ascendente de la inversión pública y privada.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari se ha propuesto, siguiendo la misma línea de pensamiento económico, desarrollar una estrategia de modernización económica para recuperar el crecimiento:" y avanzar en la estabilidad de precios, Una de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es que la modernización económica necesariamente pasa por la modernización del Estado y de la empresa pública. Debido a lo cual ésta deberá sujetarse a un profundo proceso de modernización estructural y

concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias." Estas son las relacionadas con petróleo y petroquímica, ferrocarriles, generación de energía eléctrica y acuñación de moneda, entre otras." Para modernizar al sector paraestatal se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los estados, empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no siendo prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social o privado."

Actualmente la participación del sector paraestatal en la industria se concentra fundamentalmente en la extracción y refinación del petróleo, en la generación de energía eléctrica y, en el sector servicios, como algunos de los de carga que presta Ferrocarriles Nacionales.

Entre las ventas más importantes de los primeros tres años de gobierno de Salinas de Gortari, se encuentran la de la Cía. Minera de Cananea, el Grupo Dina, Siderúrgica Nacional, los Astilleros Unidos de Veracruz, Mexinox, Industrias Conasupo, Tereftalatos Mexicanos y los ingenios azucareros. En el sector servicios las ventas más importantes han sido: Aeronaves de México, Mexicana de Avia-

¹⁴ En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proyectó alcanzar un crecimiento de PIB del 3.6 al 6.0 para el periodo 1991-1994.

¹⁵ PND 1989-1994, prescación XVIII

¹⁶ Con las modificaciones al régimen de propiedad de la banca, la prestación del servicio público de banca y crédito dejó de ser una actividad exclusiva del Estado

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. 90.

ción, Teléfonos de México y las sociedades nacionales de crédito. El resultado de la reducción de la participación directa del Estado en la economía es que a mediados de 1991 sólo quedaban 264 entidades paraestatales, 886 menos que en 1982.

Sin embargo, el papel tradicional de la empresa pública como proveedora de energía e insumos para la industria, se mantiene aún en la estrategia de modernización económica. Pero a diferencia de lo que sucedía en el pasado se busca que en el mediano plazo, los precios internos de los bienes y servicios del sector público se igualen a los existentes en el mercado internacional. De esa forma puede evitarse que las pocas empresas públicas existentes sean de nueva cuenta una carga para las finanzas públicas.

El criterio de "beneficio social" que nonnaba la actividad de las empresas públicas y que había sido la causa de sus déficit crónicos, por haber estado principalmente orientado hacia el fomento de la acumulación privada, sustituido por el criterio de rentabilidad económica; en tanto que el papel del Estado como eje director del crecimiento industrial y el proceso económico sustituido por la iniciativa privada y el mercado.

Sin embargo, no debe caerse en el error de pensar que el Estado deja de ser un actor protagónico del proceso de de-

sarrollo, ya que por medio de esta "política económica" sigue siendo el eje articulador de la nueva política industrial y de la estrategia de asociación entre el capital privado nacional y el capital extranjero.³⁸ SU nuevo papel está respaldado por el fortalecimiento de las finanzas públicas y el fomento y las garantías para la inversión privada.

Puede añadirse, finalmente, que en el proceso de desincorporación de empresas públicas, que incluyó algunas de las más rentables, se sujetó a los inversionistas adquirientes a desarrollar planes de modernización e innovación en las mismas; es decir, que en buena parte la desincorporación obedeció más a la incapacidad financiera del Estado para llevar a cabo esos planes, que a la incapacidad de las propias empresas públicas para constituir unidades productivas rentables en el mediano y en el largo plazo.

Asimismo, cabe señalar, que la nueva división internacional del trabajo apunta hacia un esquema de intervención selectiva del Estado en la economía. la cual no podría darse si el Estado no hubiera concentrado, como lo hizo durante décadas anteriores, sus recursos en la construcción de la infraestructura física y en la creación y expansión de empresas que en muchos casos introducían nuevos productos al mercado, eran riesgosas por requerir inversiones de elevados montos de capital y largos períodos de maduración.

³⁸Yéase el proyecto para la construcción de un Complejo Perroquínice en [a Cangrejera, en Veracruz, "ara el procesamiento de penanos y hexunos y la producción de gasolina sin plomo, con fondos del Exibank de Japón. Al finalizarse la obra el gobierno mexicano adoptará la deuda con la mencionada institución.

La Empresa Pública y la Nueva Estrategia de Desarrollo

La renegociación de la deuda externa del 4 de febrero de 1990, la reestructuración de la deuda interna, el saneamiento de las finanzas públicas, la fijación del tipo de cambio y un ambiente financiero menos especulativo han permitido controlar los principales agregados macroeconómicos. En tanto que la desincorporación de empresas paraestatales, que dado el modelo de desarrollo económico que se está impulsando ya no son prioritarias, y el mayor flujo de inversión extranjera directa han permitido modificar la participación del Estado en la generación y gestión de los servicios públicos (seguridad social, comunicaciones y transportes, sector financiero, etcétera), destinar recursos adicionales a las empresas públicas que se mantienen y apoyar la realización de proyectos productivos privados.

La reconversión y modernización de la industria se ha acompañado de un proceso de racionalización de la protección, con eliminación de los "precios oficiales" y la casi total de la estructura arancelaria, así como de la apertura de importantes espacios a la inversión extranjera directa.

El resultado ha sido una cierta recuperación económica que se ha visto reflejada en la reducción del índice de inflación y el crecimiento de algunas ramas del sector manufacturero. Sin embargo, la aplicación

por 10 años de una política económica recesiva está provocando algunos efectos perversos, entre los que se encuentran: una marcada tendencia hacia la concentración del ingreso, la reducción de la actividad productiva, un creciente déficit comercial —que en el aumento del desempleo y el subempleo y el deterioro del salario real en más del 50 por ciento.

Tampoco se ha alcanzado una mejor articulación entre los diferentes sectores industriales ni ha habido una modificación sustancial en cuanto a los productores que participan en el mercado internacional, ya que son casi los mismos que anteriormente y existe un importante número de ramas industriales que son importadoras netas.³⁹ Aun sin tomar en cuenta el deterioro en los niveles de vida de la población, los datos anteriores son un indicio de que la política económica que se ha venido instrumentando, dentro de la cual el retraimiento del gasto y la inversión pública y la excesiva consideración acerca de las bondades del mercado y la inversión privada son elementos centrales, no ha producido cabalmente los efectos esperados. Con ellas deberá ser evaluada en sus logros y limitaciones y reconsiderar los efectos multiplicadores de la inversión estatal.

Es en este contexto que debe reconsiderarse la participación productiva del Estado, teniendo presente que un mayor desarrollo industrial y una mejor articulación del sector manufacturero mexicano con los mercados internacionales, requieren de la in-

³⁹ En estas ramas se encuentran, por ejemplo, la petroquímica básica, los productos metálicos estructurales, los equipos y accesorios electrónicos y artículos de plástico.

versión del Estado en la economía y la mejoría de los niveles de vida de la población.

Las características prevalecientes, de manera general, en la economía y, en particular, las del sector industrial señalan desigualdades sustanciales entre los diferentes productores "(las empresas pequeñas y medianas representaron en 1985 el 95% de los establecimientos industriales, empleaban el 45% de la fuerza laboral y aportaban el 41 % del valor de los ingresos de la industria manufacturera)". "Las desigualdades deberán ser subsanadas a partir de la intervención Estatal o de lo contrario se agudizará la tendencia a la concentración del ingreso" y se observará un crecimiento económico sin capacidad para generar empleo.

El proceso de modernización no puede darse de manera homogénea ya que, como se ha observado, las características de la planta industrial mexicana son diversas. Esta heterogeneidad supone en principio que los requerimientos de las empresas respecto a sus estrategias de capitalización, las formas de incorporar los cambios tecnológicos de punta y el crecimiento de sus mercados, dependen del tamaño de éstas y de su actividad. Las empresas de menor tamaño no tienen posibilidad de instrumentar por ellas mismas una estrategia de largo plazo para modernizarse; en tanto desconocen los cambios técnicos que se están imponiendo (las innovaciones técni-

cas y los sectores de punta están afectando de diversas maneras a la misma industria) y los mecanismos de comercialización internacional, en los cuales la diferenciación del producto y la calidad total se convierten en determinantes para el desarrollo de nuevos mercados. Adicionalmente, su inexperiencia para subcontratar con las grandes empresas les impide desarrollar una estrategia propia de reconversión.

Por otra parte, la mayor apertura comercial ha significado la competencia frontal con países cuya estructura productiva es más eficiente, lo que se ha traducido en un proceso de selección natural, en el cual las empresas que han logrado sobrevivir tenían experiencia en los mercados internacionales o aprovecharon al máximo sus ventajas comparativas tradicionales (costos salariales competitivos, uso de materias primas abundantes y baratas, y una política cambiaria que alentaba la sobrevaluación de la moneda nacional).

La firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio requiere necesariamente una estrategia integral y de largo plazo de modernización industrial, en la cual se deberán considerar las diferencias dentro del sector industrial, para que las nuevas inversiones públicas y privadas contribuyan a elevar la productividad y la competitividad de toda la industria y así recuperar la capacidad para generar empleo.

11. Nafinsa. Encuesta de la Industria Mediana y Pequeña, 1985. México, 1988, p. 1

⁴¹ En contraste, junto a las carencias que vive la población, es importante destacar que 37 grandes empresarios agrupados en el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios dominan los principales consorcios monopolísticos y controlan el 22% del Producto Interno Bruto. Calderón, Jorge. "Un modelo de desarrollo dependiente y subordinado", en *Cemos, Memoria*. México, No. 41. Abril de 1992. p. 58.

En este contexto es claro que, debido al riesgo que implican las inversiones en áreas donde es escasa la experiencia empresarial, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, el Estado deberá invertir en:

a) Empresas especializadas en procesos de transferencia de tecnología y en la generación y adaptación al entorno nacional de tecnología de punta.

b) En proyectos de alto riesgo vinculados a coinversiones con los capitales privados nacionales y extranjeros.

En esta perspectiva los cambios observados en la desincorporación de empresas paraestatales no deben ser literalmente interpretados, es decir la intervención del Estado en la economía se redefine y por ello el sector paraestatal se orienta hacia una participación selectiva que propicie formas más eficientes de funcionamiento en las empresas privadas; ya sea por medio de la generación de bienes y servicios a precios competitivos o mediante el impulso de nuevas actividades productivas que tengan un alto riesgo y tasas de amortización de largo plazo.

Conclusiones

Desde la década de los treinta el Estado participa directamente en la economía con la finalidad de crear las condiciones económicas propicias para acelerar el

proceso de acumulación de capital y con éste el desarrollo económico.

Con tal finalidad se instrumentó una política económica que comprendía medidas comerciales y fiscales, la inversión y el gasto públicos deberían crear las bases para el posterior despegue de la industria. En estos términos la conformación de un amplio sector de empresas públicas se consideró necesario. A éstas se les impuso una política de precios y tarifas que implicaba la venta de sus productos a precios por debajo de su costo de producción, destinada a subsidiar a las empresas privadas para que elevaran su competitividad y pudieran salir a los mercados externos. Las políticas comercial y fiscal reforzaban el apoyo a la protección al sector industrial.

Hasta mediados de la década de los sesenta el Estado contó con los recursos económicos que le permitirían ser el eje impulsor del proceso de desarrollo sin comprometer excesivamente las finanzas gubernamentales.

Sin embargo, para principios de los ochenta era evidente que ni la articulación entre los diferentes sectores económicos ni el grado de industrialización esperados se habían alcanzado, ni las empresas públicas podrían seguir operando de la misma forma como lo habían hecho en décadas pasadas debido, principalmente, a que el margen de maniobra económico de las finanzas gubernamentales se había agotado y a que a nivel mundial se estaba llevando a cabo una campaña ideológica contra la intervención directa del Estado en la economía.

Ante una situación de crisis generalizada del Estado decide instrumentar una política económica recesiva en la que se plantean como objetivos principales: recuperar el crecimiento y abatir los índices de inflación. Las medidas que se toman para alcanzar estos objetivos son la reducción del consumo, el gasto y la inversión públicas, entre otras. Ello necesariamente implica la menor intervención estatal en los procesos productivos y distributivos, así como dejar la conducción del proceso económico y la asignación de recursos a las libres fuerzas del mercado.

En este contexto se planteó la necesidad de:

1. Controlar los principales agregados macroeconómicos:
2. Reconvertir y modernizar la industria:
3. Reducir el número de empresas públicas no consideradas estratégicas o prioritarias.

Dentro del discurso económico se ha argumentado que estas medidas están permitiendo modernizar y articular la planta industrial, y con ello transformarse el patrón de comercio exterior para insertar el país de manera eficiente en los flujos de comercio internacional y reducir la vulnerabilidad en el sector externo. Se argumenta

igualmente que con el redimensionamiento del sector paraestatal se han liberado recursos que se están canalizando hacia actividades de beneficio social.

Sin embargo, la recuperación económica no ha sido tan sustancial, debido a que la inversión privada se ubica preferentemente en las áreas económicas más rentables, independientemente de las necesidades de desarrollo industrial, tecnológico y social del país y a que no tiene los efectos multiplicadores de la inversión estatal.

Por lo tanto, esta política económica, que centra las expectativas de desarrollo en la inversión privada y en las libres fuerzas del mercado y que ha empezado a mostrar sus primeros límites, ya que la recuperación económica no se ha acompañado de la integración de la industria ni de la mejoría en los niveles de bienestar necesarios, deberá ser repensada.

En ese sentido es evidente que el Estado debe seguir participando de manera directa en la economía, sólo así se podrá alcanzar un mayor desarrollo industrial y económico y modificar las tendencias actuales de concentración del ingreso y de deterioro en el nivel de vida de la población provocadas por la política de retraimiento de la participación directa del Estado en la economía.

Estrategia de una Paraestatal: Pronósticos para la Asistencia Pública

Judith Saldaña Espinosa

Introducción

Para que las empresas de lotería logren el éxito que esperan los fines altruistas a que se destinan sus resultados financieros, es necesario que apliquen las teorías de comercialización en el contexto de una estrategia bien planeada, pero también den espacio a las ideas creativas y a la reacción pragmática.

Aquí expongo los objetivos y procesos de la estrategia, los elementos que la forman y su ámbito de aplicación, haciendo énfasis en el enfoque integral de la empresa de lotería y de sus mercados, así como en la coordinación de todos los esfuerzos mediante grupos de trabajo informales y flexibles para llevarla al éxito. Abordo el tema de la estrategia con sentido práctico. narrando 10 que hemos he-

cho en Pronósticos para la Asistencia Pública, porqué y cómo. La conclusión a que llegamos, es que cada empresa tiene que definir su estrategia de acuerdo a lo que se espera de ella, a las características de su entorno, a los recursos de que disponga y a la personalidad de su administrador.

Para esta importante labor puede tomarse como punto de partida la experiencia contenida en este documento y utilizar los modelos que nos han dado buen resultado.

Antecedentes

Al finalizar 1982, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública tenía dificultades y fue nombrado un nuevo Director General, el licenciado Carlos Girón Peltier.

La empresa había nacido en 1978 para recaudar fondos mediante la organización de apuestas deportivas. La introducción de las quinielas deportivas satisfizo una demanda y tuvo una aceptación inmediata y explosiva en 1979 y 1980, pero las ventas decrecieron a partir de 1981 y en 1983 representaron en términos reales la tercera parte de las de 1979.

Los efectos financieros de la pérdida de mercado fueron negativos y se consideró la posibilidad de suprimir a Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

El PROGOL de 13 partidos de fútbol para apostar "Local, Empate, Visita" se había complementado con dos modalidades optativas (acertar el marcador de un partido y acertar al primer equipo anotador en otro partido); se había introducido la apuesta en quiniela con partidos de "beisbol" en 1980 y de "fútbol americano" en 1982, y la "apuesta en participación", en la cual varios compradores participaban en forma alícuota del precio y del premio. En su caso, de una sola apuesta. Además, en dos ocasiones se había duplicado el precio unitario de los juegos aliviando la situación financiera de corto plazo pero perdiendo mercado de jugadores y de agentes autorizados.

Planeación Corporativa: Estilo

En el caso de Pronósticos, la planeación corporativa no podía concebirse con pro-

cesos muy complicados y terminados antes de actuar, pues disponíamos de tiempo limitado y había la responsabilidad de aumentar las utilidades a corto plazo y consolidar la empresa en el largo plazo financiando las bases de su desarrollo futuro, o cerrar.

Por ende, había que apartarse de la ortodoxia perfeccionista y aplicar los métodos de la mercadotecnia tradicional con sensibilidad personal y audacia para asumir riesgos. Se consideró válido el análisis para estimular el proceso creativo y aplicables los procedimientos racionales, pero para probar las ideas que surgieran libremente, refinar sus implicaciones estratégicas y asegurar su correcta aplicación. El Director General fomentó ese ambiente en el que se han tomado en cuenta las ideas, los impulsos, los instintos, los hechos, las conclusiones válidas, los modelos matemáticos y las razones. No se piense, sin embargo, que estos elementos se mueven anárquicamente, pues para manejarlos existen dos condiciones: mantener conciencia clara de su distinción sabiendo que se actúa con bases firmes y endebles, y diseñar los elementos de control necesarios para reaccionar correctamente ante los imprevistos.

En los planes y decisiones estratégicas hemos puesto en juego los planteamientos teóricos de la mercadotecnia pero dando rienda suelta a la imaginación: ponderamos el rigor de la metodología con la experiencia lograda en otros campos mercantiles y buscamos el equilibrio entre las conclusiones científicas y el talento de los ejecutivos. En la táctica es en donde entran

los sistemas, las normas y los procedimientos para garantizar la uniformidad, la confiabilidad y la comparación.

Respecto al proceso de planeación se decidió que fuera con liderazgo pero participativo, que fomentara la creatividad y el compromiso, y coordinara los esfuerzos y la iniciativa de todos pero sin coartarlos. Sólo esta fórmula resolvería la contradicción de los objetivos fijados a la administración: las exigencias a corto plazo no impedirían asumir los riesgos para que la empresa sobreviviera y se desarrollara productivamente en el largo plazo.

Grupo de Trabajo Flexible

¿Cómo hacerlo? ¿Cómo garantizar la participación, la comunicación, la corresponsabilidad, la ejecución "contra reloj" y el compromiso de todos los resultados? Mediante grupos de trabajo informales y flexibles.

En Pronósticos, el grupo ha sido la situación social que influencia la conducta individual para conseguir objetivos con un esfuerzo cooperativo. Su flexibilidad consiste en que los grupos nacen, crecen, decrecen, se subdividen y reintegran, duran y desaparecen según las necesidades. Un ejecutivo puede pertenecer a uno o más grupos o a ninguno, según el momento. Los integrantes del grupo retienen sus responsabilidades operativas y dedican parte de su tiempo al trabajo de planeación participativa. Esta dinámica está obligada por

la limitación de recursos para resolver los problemas y responder al cambio y por las ventajas de comunicación y compromiso que proporciona. El grupo funciona así:

- Se convoca para tratar un propósito específico.
- La complejidad del problema y el alcance de las tareas necesarias determinan el tamaño del grupo.
- Lo integran ejecutivos y empleados de diferentes niveles de la jerarquía (los que puedan contribuir).
- Surge como líder el más apto para la situación particular.
- El grupo toma solamente decisiones unánimes.
- Hace el plan.
- Reparte el trabajo, las responsabilidades individuales y asigna plazos.
- Ejecuta el plan y logra el objetivo global.
- Desaparece.

Las conclusiones a que va llegando el grupo se plasman precisamente en las herramientas de trabajo para realizar el plan: a) expresiones gráficas (diagramas, rutas críticas, dibujos, mapas, tablas, matrices, etcétera); y, b) en expresiones narrativas como instructivos, manuales de organización (con estructuras, políticas, normas y sistemas), manuales de procedimientos,

comunicaciones a otros interesados, programas de capacitación, contenido de cursos, etcétera.

Gracias a esta forma de trabajo hemos hecho los esfuerzos enérgicos para sostener la operación cotidiana y desarrollar internamente los nuevos proyectos que han sentado las bases firmes para un crecimiento sostenido.

sus integrantes para adoptar el cambio, definiéndose áreas y personas que lo promoverían, lo aceptarían o lo resistirían. Desde entonces, aplicamos la política de "mantenerse alertas a la retroalimentación" proveniente del consumidor actual o potencial de nuestros productos, de los agentes y del personal. De este modo, los cambios se diseñan como respuesta a las necesidades determinadas y como solución anticipada de los problemas que pudieran presentarse.

Estrategia

En 1983 se percibió claramente la necesidad de cambio y se procedió a una evaluación de las capacidades de la empresa y de

La Dirección General fomentó un ambiente propicio a la innovación y en él se fueron definiendo el COMETIDO, la ESTRATEGIA ESENCIAL, la ESTRATEGIA DE CAMBIO Y EL PLAN A LARGO PLAZO:

Cometido de Pronósticos

SER LA EMPRESA DINÁMICA Y PRODUCTIVA QUE CANALICE
RECURSOS PARA LA POBLACIÓN MÁS NECESITADA,

Estrategia Esencial

ESTRATEGIA DE PRONÓSTICOS 1983-1994 **

1, ÁMBITO: MERCADO DEL OCIO O TIEMPO LIBRE EN EL CUAL PRONÓSTICOS VENTA DIVERSIÓN MEDIANTE JUEGOS DE APUESTA.

* El plan a largo plazo no se aborda en este artículo

** Estrategia de cambio.

2. PRODUCTO: JUEGOS ACTIVOS PARA QUE EL CONSUMIDOR DECIDA LAS CARACTERÍSTICAS DE SU APUESTA INDIVIDUAL, DENTRO DE LA GAMA DE POSIBILIDADES QUE BRINDE LA OFERTA AL PÚBLICO.

3. VENTAJA COMPETITIVA: VOCACIÓN DE SERVICIO Y ANHELO DE ÉXITO.

4. MOVIMIENTOS: EN DOCE FRENTE:

5. RESULTADOS ESPERADOS:

SATISFACCIÓN DEL PÚBLICO

SUPERVIVENCIA PRODUCTIVA DESDE EL PRIMER AÑO.

CRECIMIENTO REAL EN TRES AÑOS.

RECURSOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA: DESDE EL PRIMER AÑO Y DUPLICÁNDOSE EN LOS SUCESIVOS.

EMPRESA MODELO: LA MEJOR EN DIEZ AÑOS.

Estrategia de Cambio

La representamos en una matriz que relacionó las "capacidades de la empresa" con el "impacto en la rentabilidad" que podría esperarse de poner a trabajar esas capacidades en los frentes (*) específicos de mejoramiento definidos en los doce puntos de cruce de las dos variables.

La estrategia de cambio así esquematizada, permitió primeramente la visión de conjunto respecto a todo lo que había por hacer y el impacto que se esperaba lograr ejecutando lo necesario en cada uno de los doce frentes.

Ha sido, además, el faro orientador de las acciones tanto de planeación como de ejecución y de evaluación de los resulta-

* El término "frentes" tiene connotación militar. lo mismo que el de "estrategia" y el de "únicu".

dos. etapas del proceso administrativo que se realizarían de manera incesante y cotidiana.

Plan a Largo Plazo

Este plan es la misma estrategia pero enfocada evolutivamente, por lo cual 10 representamos en otra matriz.

El Director General formalizó la "Estrategia de cambio 1983-1994" como los 12 frentes en los que batallaríamos y el Plan a Largo Plazo como las etapas por las que tendríamos que ir pasando para cumplir el cometido institucional.

Principios

El Director General también señaló en 1983, los cinco sencillos principios que servirían como marco de referencia a los grupos de trabajo:

- 1) Principio de oportunidad.- Las circunstancias y los recursos limitados disponibles determinarán el momento y la intensidad de los ataques en cada frente.
- 2) Principio integrador- El todo predominará sobre sus partes. los objetivos corporativos serán más importantes que los divisionales. los problemas se enfocarán con visión amplia y después

con reflexión analítica. los procesos se considerarán de extremo a extremo y el éxito del grupo será un medio de realización personal. La comunicación se cultivará para fortalecer la solidaridad en la institución.

- 3) Principio de la palanca.- Las fuerzas se multiplicarán apoyándose entre sí las diferentes divisiones de la empresa.
- 4) Principio de variabilidad infinita.- El éxito total quizá sea inalcanzable pero será posible controlar los problemas. salvar los obstáculos y seguir avanzando hacia el éxito. Más valdrá la perseverancia que logre un cambio pequeño todos los días. que la búsqueda dispersa de cambios espectaculares.
- 5) Principio de apertura mental.- Ninguna persona es dueña de la verdad total sino todos tienen algo de razón en lo que dicen o defienden. Por lo tanto. habrá que escuchar con mente abierta.

Estos principios continúan vigentes.

Los grupos de trabajo flexibles se arman, funcionan y se suprimen en dinámica constante. atacando los diferentes aspectos de los doce frentes estratégicos según las circunstancias van imponiendo la necesidad de respuestas pragmáticas o presentando coyunturas que se pueden aprovechar para seguir avanzando en cualquiera de ellos. Pudiera pensarse que es un trabajo confuso pero no ha sido así porque el liderazgo del Director General es el factor que pone orden y armoniza las acciones, no permitiendo perder el rumbo.

Estos son los elementos fundamentales:

Objetivos: ¿Qué?

Grupos de trabajo flexibles: ¿Quién?

Estrategia de cambio 1983-1994:
¿Cómo?

(En doce frentes)

Sugiero ver la figura 1 con la representación gráfica de la "Estrategia de Cambio 1983-1994" para tener la visión global de lo que a continuación explico en detalle.

Doce Frentes para el Cambio

Explicaremos brevemente los doce frentes para el cambio, en función de dos variables definidas: las capacidades de Pronósticos y el impacto en la rentabilidad, y tomando en cuenta la escala ordinal* con tres subclases para cada una de las dos variables. De este modo el impacto en la rentabilidad podía ser directo, mediato o indirecto, y las capacidades de Pronósticos fuertes, medias o débiles.

Estas capacidades fueron la expresión de lo que Pronósticos podía hacer en función de los recursos de toda índole disponibles, las condiciones prevalecientes en el entorno y el grado de dificultad para obtener los resultados esperados. La com-

binación cambiante de estos tres elementos va dando preeminencia a alguno de los frentes sobre los demás, pero una vez concluido el proyecto en cuestión, baja la atención que reclama y entonces destaca otro. También hemos manejado proyectos y cambios con efectos en dos o más frentes.

Los tres frentes "Nuevos Objetivos-Nuevos Productos", "Orientación al Mercado de Consumo" y "Nueva Imagen Corporativa" tienen impacto directo en la rentabilidad, porque lo realizado en ellos fortalece la posición de mercado de la empresa y produce mayores ventas con una relación de causa efecto clara y sin puntos intermedios.

En contraste, los tres frentes "Administración Discriminada", "Operación Eficiente" y "Mística del Trabajo" se encaminan al fin de impactar la rentabilidad, pero no en línea recta ni en relación perceptible a primera vista sino de manera indirecta.

Entre estas dos clases están seis frentes con impacto mediato, en el sentido de que los movimientos que se hacen en ellos tienen una relación menos directa en tiempo, lugar y grado que los mencionados antes en primer lugar, pero más evidente que los mencionados en segundo término en el párrafo anterior.

Llamamos la atención del lector sobre que, en esta matriz representativa de la estrategia del cambio, además de la relación de columnas e hileras (horizontal y

* Es "escala ordinal" porque los doce frentes son doce categorías reluciuoudus eturc sí el signo > "mayor que": por lo tanto, cada Frente tiene en el diagrama una posición reluciuocon respecto a los demás y van de mayor a menor.

vertical) ya explicada, hay una relación diagonal que es la que utilizo para dar orden a esta exposición. haciendo cuatro grupos de tres frentes cada uno. Los grupos de frentes son: 1) de orientación a los mercados, 1I) de modernización, 1II) de racionalidad y IV) de optimización.

1. Frentes de Orientación a los Mercados

Como la satisfacción del público era condición ineludible para lograr los demás resultados esperados, hacia ella se orientaron esfuerzos importantes de la empresa en su conjunto.

A continuación describimos someramente los tres frentes definidos para mejorar la posición de mercado. conocera nuestros "clientes" y acercar a ellos nuestros concursos: Nuevos Objetivos -Nuevos Productos, Orientación al Mercado de Consumo y Orientación al Mercado de Intermediarios, (Ver la figura 2).

Nuevos Objetivos = Nuevos Productos

El objetivo de la empresa limitaba su acción a los concursos basados en competencias deportivas. El análisis histórico de las ventas apuntó su fuerte estacionalidad y dependencia de las eventualidades del deporte y concluimos que seguiría siendo un

barco con débil timón si se limitaba a la venta de las quinielas deportivas.

Además, la investigación de mercado realizada en 1983 con base en encuestas cuyos datos se habían sometido a análisis multivariado, había permitido conocer que el mercado de las quinielas deportivas tenía un perfil muy acusado y que las compraban hombres jóvenes, aficionados al deporte, con nivel socioeconómico "D" y "E". En cambio, otros juegos de números tenían un mercado indiferenciado en cuanto a sexo, edad, preferencias, niveles socioeconómicos. etcétera. El primero podía crecer pero el segundo era definitivamente expansible.

El nuevo objetivo corporativo implicó recortar el nombre de la empresa quitándole la palabra "Deportivos" y ampliar su campo de acción al permitirle celebrar juegos con premios en efectivo tanto sobre resultados de competencias deportivas como de sorteos de números.

Una vez ampliado el horizonte, un grupo de trabajo flexible se aplicó al estudio de nuevos juegos en el mundo, definición de posibilidades, selección, evaluación, etcétera. y en 1984 lanzamos el "MELATE", un juego de números con premios a prorrata, excepto la última categoría que tiene premio fijo. Desde entonces, no ha cesado de crecer y continuará en esta trayectoria pues el mercado meta al que está apuntado representa un potencial muy amplio.

En febrero de 1990 lanzamos al mercado de "adultos jóvenes que con frecuencia diaria o casi diaria, acuden a locales co-

merciales para adquirir productos que satisfacen sus necesidades cotidianas o las de su hogar", el "TRIS" que es un juego con sorteo diario de uno, dos y tres números con alta probabilidad de ganar premios fijos.

El impacto de los dos movimientos hechos en este frente ha sido directo en la rentabilidad por los mayores volúmenes de venta gracias a la diversificación (dos nuevos productos en dos nuevos mercados) realizada totalmente con personal interno (de ahí las capacidades fuertes).

Orientación al Mercado Consumo

Habiendo logrado conocer las "características, actitud y práctica" de los compradores y de los no compradores gracias al análisis discriminante multivariado que aplicamos a los datos recogidos en investigaciones de mercado, y las causas de por qué anteriores compradores habían dejado de serlo y por qué nunca habían comprado los demás, nos esforzamos en orientar la empresa hacia esos mercados segmentados y cuantificados.

Para ello analizamos las cuatro "P" de la mezcla de mercadotecnia que pudieran acercarnos cada día más al público y con mejores servicios:

Producto.- Nos "pusimos los zapatos" del consumidor potencial y valoramos la medida en que nuestros juegos respondían al conjunto de satisfacciones de valor que

él buscaba obtener. Definimos los productos como promesa: la promesa de satisfacer las expectativas de valor de los jugadores potenciales mediante los elementos tangibles e intangibles que conforman los productos.

Para crear e inducir las expectativas de valor, modificamos el posicionamiento de los productos y sus marcas, y mejoramos la operación de la empresa dándole la capacidad para satisfacer esas expectativas.

Precio.- Ya orientados al consumidor, renunciamos a resolver los problemas inmediatos de la empresa aumentando el precio, a pesar de las presiones inflacionarias. Posicionamos nuestros productos como "mucho diversión por poco dinero".

PRECIOS UNITARIOS EN 1990 (EN PESOS):

QUINIELAS DEPORTIVAS

Progol	1 000
Marcador	1 000
Inicial	1 000

Progol Especial	3 000
Supermillonaria	5 000

Prohit-Inicial	2 000
Protouch-Inicial	3 000

PRODUCTOS DE NÚMEROS

Melate	1 000
Tris	1 000

Nota: El comprador puede aumentar su gasto haciendo apuestas múltiples en cualquiera de los juegos.

Publicidad- Las políticas fueron:

- Puntería a cada mercado meta.
- Aprender de los demás pero no imitar.
- Ingenio para lograr más efectos con menos costos.
- Mensajes con carga sentimental y contenido envolvente, convincente y diferente.
- Campañas acordes a la cultura. idiosincracia y lenguaje mexicano.
- Campañas de "sombrija corporativa" a las marcas de los productos deportivos a diferencia de campañas independientes de las marcas de productos nuevos (MELATE, TRIS).

Puntos de venta.- La clave fue "Servicio al cliente" actual y potencial en las tres etapas: antes, durante y después de la compra. Del buen servicio dependería la recompra y que el cliente ocasional se convirtiera en cliente leal y asiduo.

La organización de la empresa se orientó para servir a los agentes autorizados o concesionarios de la empresa. y enseñarles así a servir a sus clientes. inducir a dichos agentes para que cambiaran la imagen que tenían de sí mismos y vincularlos estrechamente con la empresa.

Los movimientos en este frente han tenido impactodirectoen la rentabilidad y el crecimiento del mercado. Se calificaron dentro de las capacidades medias de Pro-

nósticos. dada la dificultad que representó el cambio de mentalidades y de asignación de recursos hacia la concepción de que "el cliente es lo primero",

Orientación al Mercado de Intermediarios

En consideración a que la red de agentes autorizados para distribuir los productos de la empresa se había ido contrayendo debido al menor número de "solicitudes de alta" que de "solicitudes de baja", y siendo los agentes cruciales para poder llegar a los mercados de consumidores. se tomaron dos medidas:

- Un cambio de actitud de la empresa: los agentes no son "males necesarios" y merecen atención prioritaria,
- Una investigación para conocer sus características. comportamiento. actitud y práctica respecto a la empresa. con inferencias validadas estadísticamente.

Esto nos condujo a la conclusión de que los agentes constituían un mercado que debíamos conquistar para que nos ayudaran a alcanzar los mercados de jugadores.

Con esta concepción tan opuesta a la idea de filas de agentes autorizados esperando al favor de una concesión y dispuestos a aceptar cualesquiera en favor de una concesión y dispuestos a aceptar cualesquiera condiciones y trato. tomamos la mercadotecnia tradicional para:

Definir los objetivos corporativos de la "red de distribución ideal y sus dimensiones, ubicación por ciudades, componentes ideales, etcétera".

Definir el perfil de los mejores agentes, de los promedio y de los deficientes.

Segmentar el mercado de agentes actuales y potenciales.

Definir las expectativas de los agentes.

Lograr la intersección de la investigación del mercado de consumo (jugadores) con la investigación del mercado intermedio (agentes).

Definir los cambios necesarios en la red.

Este nuevo enfoque hizo necesaria la reorientación de la empresa a una dualidad de mercados: el de intermediarios y el de consumidores finales, y a una revisión de los cuatro elementos de la mezcla de mercado en función de las necesidades y expectativas de ambos mercados.

Para conquistar el mercado de intermediarios, el de los agentes, formamos una "fuerza de ventas" integrada por jóvenes entusiastas a quienes capacitamos en un doble papel: "Supervisor-tutor".

Como supervisor vela por los intereses de la empresa y como tutor vela por los intereses de cada uno de los agentes que integran su "cartera" (de 40 a 50 según las circunstancias). Es responsa-

ble de mantener completo su grupo por lo que debe sustituir prontamente cualquier baja. Desempeña sus actividades en la empresa y, principalmente, en la calle.

Fue así que cambiamos la concepción de la importante tarea de supervisar las agencias. Ahora, proyectarlas e instalarlas son pasos iniciales que requieren después una supervisión eficaz, entendida no sólo como una fiscalización de las agencias. Ahora, proyectarlas e instalarlas son pasos iniciales que requieren después una supervisión eficaz, entendida no sólo como una fiscalización de las agencias sino también como un apoyo determinante de su éxito. Este es el trabajo que hacemos en la calle para mantener la cohesión de nuestros canales de distribución y la calidad del servicio al público.

II. Frentes de Modernización

Las definiciones, tanto del ámbito donde Pronósticos tenía que buscar el éxito como de los juegos con los cuales hacerlo, condujeron a su modernización. Para realizarla, se establecieron tres frentes: Nueva Imagen Corporativa, Modernización Tecnológica y Cambios a los Productos Deportivos. El primero referido a la entidad misma, el segundo a las herramientas que emplea para servir al público y el último a los productos que ya ofrecía en 1983: las quinielas deportivas. (Ver la figura 3).

Nueva Imagen Corporativa

Ante la necesidad de renovar la imagen de la empresa se procedió a:

- Indagar la imagen que los consumidores y los agentes tenían de ella, mediante técnicas de investigación social.
- Descubrir la imagen que el personal de la empresa tenía de los agentes.
- Intersectar las investigaciones.

Confirmada la sospecha de que no coincidían las tres imágenes: la que la empresa tenía de sí misma, la del público y la de los agentes, determinamos estadísticamente las causas y las clasificamos en: atribuibles a la empresa, atribuibles al producto y atribuibles a la red de distribución, para corregirlas en este mismo orden.

La renovación de imagen consistió en:

- Definición de la imagen que queríamos proyectar.
- Relaciones de la empresa con sus mercados.
- Relaciones con los agentes.
- Nuevos objetivos. nuevo nombre y nuevos productos.
- Instrumentos idóneos para proyectar la imagen.

Modernización Tecnológica

La innovación de los sistemas de venta y registro de apuestas se hizo necesaria para crecer en múltiples direcciones gracias a:

- 1) Prolongar la venta hasta la hora de iniciarse el primer partido en caso de los productos deportivos y hasta unos minutos antes de la hora del sorteo en los productos de números.
- 2) Registrar la apuesta en el computador antes de entregar el boleto al consumidor.
- 3) Agilizar, mejorar y ampliar los servicios al cliente.
- 4) Facilitar al agente autorizado la venta de los productos y las tareas para la información y pago a la empresa.
- 5) Abrir la posibilidad de productos nuevos más veloces.

Para lograrlo fue necesario operar electrónicamente "en línea" pero "sacando la vuelta" al obstáculo que pudiera representar la infraestructura telefónica. A partir de agosto de 1985 iniciamos una prueba piloto con terminales instaladas en agencias vendedoras en varios puntos de la ciudad de México y comunicada al computador central en nuestras oficinas. por la vía de las frecuencias de radio.

Con base en los resultados observados trazamos el programa de modernización

y expansión de la red de terminales en el territorio nacional con una logística basada en polos de desarrollo encadenados, que nos permite ganar una ciudad y utilizarla como base para ganar las subsecuentes.

Ahora están funcionando 2380 terminales en 16 ciudades. Para la atención y vigilancia de las agencias concesionadas con la nueva tecnología, hicimos el "Modelo para Expansión de Terminales en Plazas Foráneas" que facilita la asignación de recursos a cada plaza en función de la potencialidad del mercado.

Como la modernización no se inicia con los bienes sino por las personas, tomamos las medidas necesarias para que la transferencia de la tecnología más avanzada del mundo fuera precedida por los necesarios programas de educación, capacitación y desarrollo. Estos fueron preparados e impartidos internamente dada la singularidad de los equipos y el atrevimiento de haber dado el gran salto hasta el nivel tecnológico más avanzado, después de resistir las presiones recibidas para que el cambio fuera lentamente evolutivo.

Cambios a Productos Deportivos

Con el propósito de satisfacer las expectativas de valor que tenían las personas integrantes de los mercados definidos y para conservar a quienes compraban, recuperar a quienes habían dejado de comprar y atraer a quienes nunca habían comprado,

hicimos cambios a los productos existentes en 1983, como por ejemplo:

- Cambio a la estructura de premios del PROGOL para hacerlos más accesibles.
- Introducción de los concursos especiales de PROGOL para aprovechar coyunturas en el mercado.
- Programación deportiva en comité con políticas para hacerla más interesante.
- Compaclación del PROHIT y del PROTOUCH, cada uno en "quiniela única".
- Superposición de la oferta de productos en sus períodos de venta.
- Bolsas garantizadas de premios.

La brecha entre las expectativas de los mercados y las características de los productos se ha ido cerrando dentro del mercado de modernización de la empresa.

III. Frentes de Racionalidad

La utilización más productiva de los recursos que permitiera modificar la estructura financiera rígida y difícilmente manio-
brable que tenía Pronósticos en 1982, con fuertes costos fijos en cuanto a sus bases de erogación pero crecientes por el impacto inflacionario, nos llevó a definir tres frentes en los cuales la razón tenía que imponerse a la inercia de gasto, para

frenarla. cambiar la composición del gasto y convertirlo en una inversión recuperable: Reducción de Costos, Integración hacia Atrás y Administración Discriminada. (Ver la figura 4).

Reducción de Costos

Para racionalizar los costos y discernir los convenientes de los gravosos, los clasificamos bajo dos criterios y con una convicción:

Criterio 1) Por el compromiso que representan en: **fijos y variables.**

Criterio 2) Por su posibilidad de renuncia en: **indispensables, necesarios y prescindibles.**

Convicción.- Siempre hay diferentes formas de hacer las cosas, unas más caras que otras, y hacerlo mal cuesta más caro que hacerlo bien.

En Pronósticos se han atendido las disposiciones de racionalidad. austeridad y disciplina presupuestales para el ejercicio del gasto. por sensatez y para atender decretos, acuerdos y oficios emitidos por las autoridades.

El primer avance consistió en "evitar desperdicios", el siguiente en "multiplicar" los usos y beneficios de un costo incurrido y el tercero en poner en juego el ingenio y la iniciativa para encontrar formas distintas de hacer las cosas con menor cos-

to y. consecuentemente. con impacto favorable en la productividad.

Integración Hacia Atrás

Nos empeñamos en una estrategia de crecimiento integrador hacia atrás. es decir, hacia los abastecimientos. con los objetivos de reducir costos y garantizar los materiales y servicios para la operación.

Es la filosofía de "hagámoslo nosotros mismos" siempre que:

- Sepamos hacerlo o podamos aprender a hacerlo.
- Tengamos la confianza de poder hacerlo mejor que alguien del exterior.
- Lo hagamos en menor tiempo y con mejor control.
- Naturalmente que los costos tienen que ser menores que en el exterior o mejor encargamos las cosas afuera.

Las actividades que se han integrado son: renovación y mantenimiento de la imagen corporativa; creación, diseño. producción y demás aspectos de la publicidad; contratación de medios publicitarios y promocionales; impresión de los volantes y papelería; transportación semanal de materiales y elementos de los concursos en el país de 2 millones de kilómetros cuadrados de superficie: fabricación de los aparatos para los sorteos; instalación y explota-

ción de sistemas de computación; capacitación de los agentes y sus empleados; capacitación del personal.

Administración Discriminada

La "ley del menor esfuerzo" puede conducir a una administración uniforme de todos los aspectos, siendo más notorios sus inconvenientes en el terreno de la comercialización. La llamamos "administración de rasero", instrumento que usan los albañiles para emparejar las superficies de cemento fresco.

Implica dictar una política o una regla táctica para todos los casos, para todos los productos, para todos los agentes, para todos... todos... Ocurre cuando sólo hay información sumaria, falta información, ésta es excesiva o se carece de habilidad para interpretarla.

Al introducir el concepto de Administración Discriminada en Pronósticos se produjeron cambios en el sistema de información gerencial y se rediseñaron, crearon y suprimieron informes, se analizó su distribución, se modificaron enfoques y modos de actuar. De la idea de "todo es igual y basta una regla". evolucionamos a la de "existen individualidades y peculiaridades dignas de tomarse en cuenta" para el éxito de la administración, y la aplicamos a:

- La mezcla de productos en líneas diferentes.

- Segmentación de los consumidores.
- Regionalización del territorio.
- Los agentes autorizados.
- Los abastecimientos de la empresa.
- La administración de los presupuestos de conformidad con su carácter estacional, índices de productividad, etcétera.

IV. Frentes de Optimización

Óptimo significa lo mejor y en Pronósticos lo buscamos en tres frentes: Optimización Financiera, Operación Eficiente y Mística del Trabajo.

El primero de estos frentes se refiere a lograr los resultados máximos mediante el uso más productivo posible de los recursos financieros, el segundo busca lo mismo con base en mejorar los métodos de trabajo y el último lo hace gracias al entusiasmo y entrega del personal. (Ver la figura 5).

Optimización Financiera

Se refiere a la administración del efectivo y demás propiedades y derechos de la empresa, con criterios del "mejor rendimiento posible".

Para la planeación de los remanentes financieros calcularnos el "punto de equilibrio" con diferentes niveles de operación global, por cada producto y por cada territorio. Además juzgamos nuestras acciones cada semana y cada mes con base en indicadores y comparaciones que nos señalan si vamos en el rumbo previsto o hay desviaciones que debemos corregir.

Aquí también hacemos la evaluación de los proyectos de mediano y largo plazos con metodologías consagradas por la teoría y sus dosis de pragmatismo.

Operación Eficiente

En este frente predomina el "principio de la variabilidad infinita", mencionado al hablar de la estrategia de cambio, y el lema ha sido "mejorar un poco todos los días".

En vez de perder el tiempo buscando cambios espectaculares de dudosa realización, se prefiere el avance modesto y constante en todos los doce frentes de la Estrategia 1983-1994, y en todos los niveles de la jerarquía de la organización.

La apertura del nivel directivo y la buena comunicación vertical y horizontal facilitan la promoción de cambios, la crítica constructiva y la colaboración.

Otro puntal importante en el que des- cansa el desarrollo de la empresa es el crecimiento con simplificación administrativa y automatización, evitando la agrega-

ción de recursos de cualquier índole que no sean directamente productivos. El lema aquí es:

Mejores procedimientos = mejor servicio a agentes y público = más ventas

Esto ha permitido que cada proceso de programación presupuesto en Pronósticos aumente las metas de ingreso en mayor porcentaje que los gastos para alcanzarlas re- percutiendo, por tanto, en mejores resultados.

Mística del Trabajo

La mística del trabajo se refiere a la exaltación de los valores y a crear ambientes estimulantes, predicando más que con palabras. Es la única estrategia que en PRONOSTICOS se ha hecho con el "método de cascada", desde el Director General hacia abajo, filtrándose en todos los niveles jerárquicos. Ha consistido en aclarar el sistema de valores e imbuirle vida propiciando una administración ágil, dispuesta a asumir los retos con sentido de la oportunidad y formada por personas deseosas de éxito.

Conclusiones

Pronósticos para la Asistencia Pública es una empresa proyectada positivamente hacia un futuro promisorio, gracias a que ha asumido los retos necesarios.

En 1983 fijó sus objetivos, trazó la estrategia para perseguirlos y lo ha venido haciendo con el estilo personal de su Director General para quien la preeminencia

es el ser humano, con la racionalidad y objetividad de que puede ser capaz, pero también con sus sentimientos, sus emociones, su creatividad y su pragmatismo.

ESTRATEGIA DE CAMBIO 1983-1994

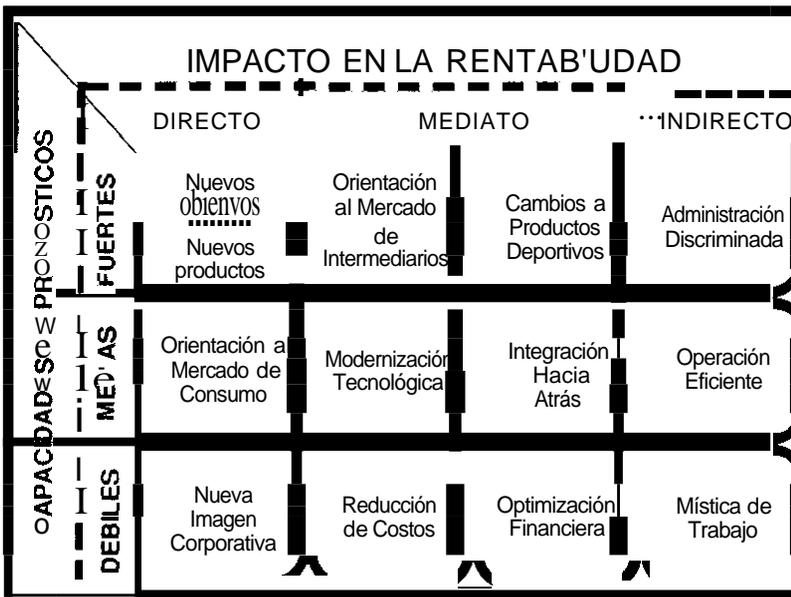


Figura 1. Estrategia de Cambio.

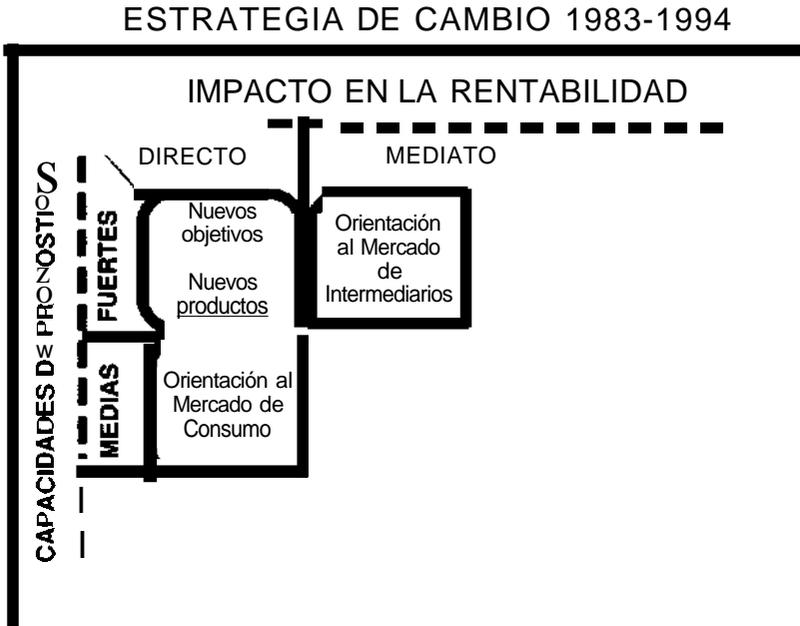


Figura 2. Frentes de orientación de los mercados

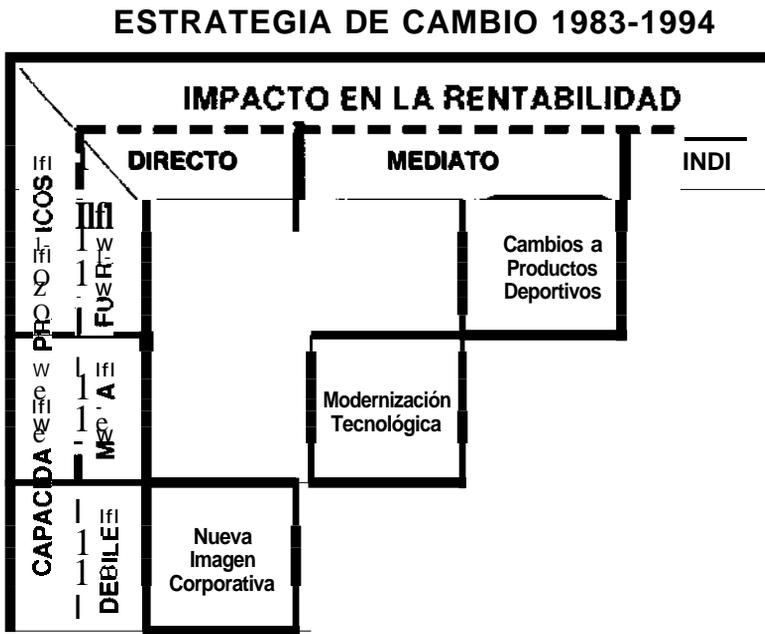


Figura 3. Frentes de modernización

ESTRATEGIA DE CAMBIO 1983-1994

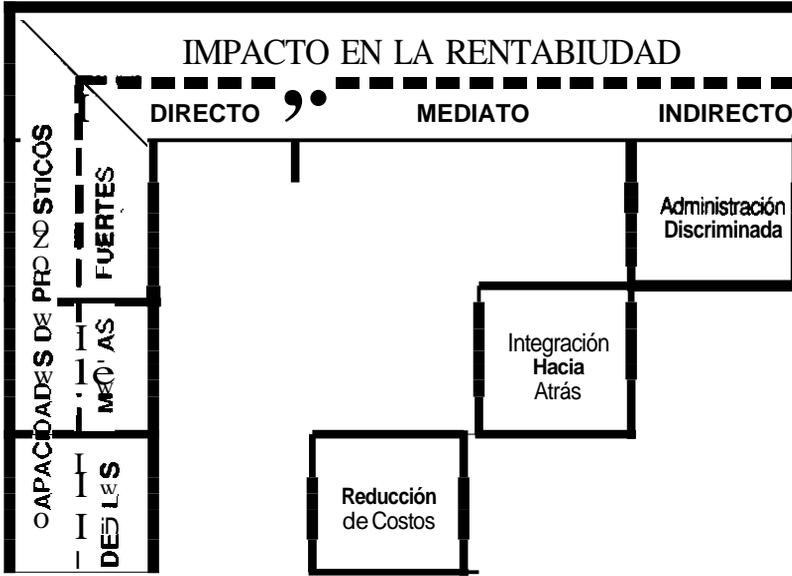


Figura 4. Frentes de racionalidad

ESTRATEGIA DE CAMBIO 1983-1994

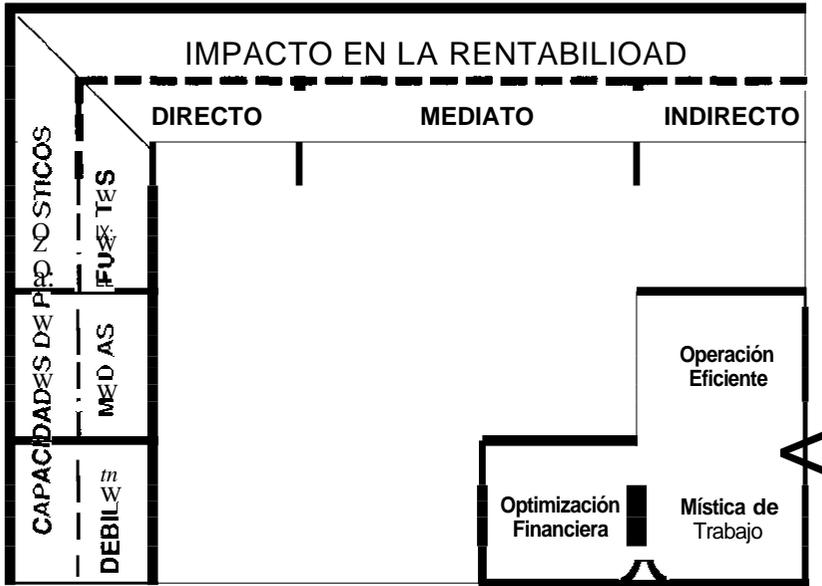


Figura 5. Frentes de optimización

Las Tareas de las Empresas Públicas en la Década de los Noventa: Apuntes Sobre la Gestión y los Trabajadores.

Orlando Delgado Selley

Las empresas públicas mexicanas han estado en el centro del debate sobre el futuro del país. Frecuentemente se ha discutido su papel en el desarrollo económico nacional, o bien la manera como siguiendo una política de promoción de la inversión subsidiaron a productores y consumidores; también se puso en cuestión su pertinencia en la producción de cierto tipo de bienes o, por supuesto, su importancia en la defensa de la soberanía nacional.

En todos los debates es clara la relevancia del sector paraestatal en el pasado, en el presente y en las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana. Ello obliga, en estos momentos, a poner el acento en el examen de los cambios recientes sufridos por este sector, así como de las perspectivas en términos de su capacidad

de enfrentar los nuevos retos que el entorno nacional está planteando.

De esto se ocupa el presente trabajo. Para ello se empieza en la primera parte con una breve revisión de los dos procesos centrales ocurridos en el sexenio pasado, la racionalización del sector paraestatal y el saneamiento financiero, junto con algunos señalamientos sobre el nuevo marco jurídico generado al promulgarse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En la segunda parte se discute el reto propuesto por la apertura externa a las empresas mexicanas, y dentro de ellas a las estatales. Esto nos lleva a hacer el planteamiento de una mayor autonomía de gestión, de una reformulación de las relaciones obrero-patronales en las empresas pú-

blicas, así como de los requerimientos de una evaluación que diferencie a nuestras entidades.

La tercera parte plantea la necesidad de desarrollar la capacitación de los servidores públicos, tanto de los obreros como de los responsables de la dirección; en esta parte se llama la atención sobre un punto importante de diferenciación entre la empresa pública y la empresa privada, el referido a la necesidad de reajustar personal. Finalmente se presentan algunas consideraciones sobre los temas desarrollados que intentan puntualizar las opiniones expresadas.

1.- La Situación Actual de la Empresa Pública.

El sector paraestatal sufrió importantes cambios en el curso del sexenio pasado. Desde la campaña presidencial de 1981-1982 se fue perfilando una política amplia en materia de empresa pública: al iniciarse el nuevo período en diciembre de 1982, esta política adquirió los rasgos definitivos enmarcados en tres áreas: reducción del tamaño del sector paraestatal, fortalecimiento de entidades importantes y elaboración de una nueva estructura jurídica.¹

Sin duda, el área que mayor polémica causó fue la racionalización del sector 'paraestatal. Esta racionalización significó

el inicio de procesos de desincorporación que pueden agruparse en cinco tipos claramente referenciados: liquidaciones, extinciones, fusiones, transferencias y ventas. La explicación oficial para el inicio de estos procesos fue la siguiente: en los dos primeros casos, se sujetaron a liquidación las empresas y a extinción los fideicomisos cuando se alcanzaron los objetivos para los que fueron creados, sus actividades eran duplicatorias no cumplían con los fines a su cargo o su financiamiento resultó demasiado oneroso o de plano inconveniente. Se trató, para decirlo rápido, de procesos de ajuste necesarios luego de un tiempo. De 935 procesos de desincorporación iniciados en el período 1983-1990, 456 fueron de este tipo. En los casos de fusiones y transferencias, en lo fundamental, fue un proceso de reorganización para mejorar el cumplimiento de las funciones asignadas. Estos dos tipos de procesos significaron 119 desincorporaciones.

El último proceso llevado a cabo es el de la venta. En este caso se trata de un replanteamiento del papel del Estado en las actividades económicas. A diferencia de los procesos anteriores, que perfectamente pueden asimilarse a una reestructuración y reorganización del sector paraestatal, en el caso de las ventas se trata de una retirada estatal, en la que se ceden espacios al sector privado, aunque debe señalarse que en algunos casos fue al llamado sector social (centrales obreras, como la CTM. por ejemplo). La desincorporación, en estos

¹Para un estudio detallado de estos rasgos desde la perspectiva oficial, ver *Reestructuración del Sector Paraestatal*, Cuadernos de Renovación Nacional IV, elaborado por la Secretaría de la Conualona y editado por el FCE. México, 1988.

casos de venta, constituye un proceso de privatización similar al que se ha venido efectuando en Gran Bretaña, Francia, España, Austria, Argentina, Chile, Brasil, etcétera.

Por ende, sólo el 31% de los procesos de desincorporación iniciados en la pasada administración fueron privatizaciones; el resto fueron reajustes que no necesariamente implican replantear el papel del Estado, de la iniciativa privada y del sector social. Cabe aquí, por supuesto, considerar dos quiebras que efectivamente fueron retiros estatales: Fundidora Monterrey y Aeroméxico. En ambos casos, se trató de privatizaciones no reconocidas.

Hecha esta precisión, vale la pena preguntarse por las razones del cuestionamiento de la presencia estatal en ciertas actividades económicas y también por las razones gubernamentales para aceptar de hecho estos cuestionamientos al decidir su retiro de ciertas ramas.

Para responder a la primera pregunta resulta útil remitirse a la experiencia precursora en este campo: la experiencia inglesa. El gobierno conservador británico ha expresado con toda claridad las razones de su programa de privatización.³

La primera razón para privatizar, según el gobierno británico, es el "convencimiento de que las empresas comerciales

funcionan mejor en el sector privado que bajo la propiedad estatal. Por definición, la propiedad estatal en la industria significa que los objetivos comerciales se subordinan al proceso político".

Este argumento es muy simple, se apoya en una tesis muy difundida: la disciplina del capital y del mercado obliga a los productores a ser eficientes, pues de no serlo los elimina de la competencia; las empresas públicas, en la medida en que no se sujetan a estas disciplinas, son intrínsecamente menos eficientes que las empresas privadas.

La segunda razón se apoya en el viejo concepto de la libertad económica: "La vida en el sector privado significa mayor libertad para administrar y menor intervención de parte de políticos y servidores civiles": además las empresas públicas al competir deslealmente limitan la libertad de elección del consumidor, por ello al reducir el tamaño del sector público se promueve la libertad. "La privatización más que la nacionalización, llevaría a una verdadera propiedad pública, es decir, la propiedad de pueblo".⁴

Al igual que en el primer argumento, encontramos un postulado muy frecuente en el pensamiento económico neoclásico y que ha sido puesto en circulación nuevamente por los monetaristas, recordemos al "Freedom To Choose" del Sr. y la Sra.

³ Moore, John, *Whit privatise*, Speech, 1, november 1983. El autor era en ese momento el Secretario de Finanzas del Tesorero y el Ministro responsable de la coordinación del programa de privatización.

⁴ Mc. Gregor John. "The nationalized industries and privatization" Speech at the Munchester Business School. December 10, 1986, el autor era Secretario en Jefe del Tesorero

⁴ Ridley, Nicholas: *Economic Progress Report*, Her Majesty Treasury, May, 1982, p. 1.

Friedman. El puntúes que se afirma lo que en todo caso habría que demostrarse, pero no para una sola situación sino para diferentes situaciones históricas y para distintas economías, desarrolladas y no desarrolladas,

La tercera razón se refiere a la negociación salarial en las empresas públicas, Las autoridades británicas sostienen que los sindicatos de empresas privadas saben que una concesión salarial excesiva puede llevar a la empresa a la quiebra. mientras que una situación de este tipo no es concebible en el sector público, Esto ha provocado que los niveles salariales en las empresas estatales resulten frecuentemente excesivos, llevando a los administradores a tratar de repercutir estos aumentos en los consumidores. De esta manera quien finalmente resulta afectado de esta laxitud en la negociación salarial es el consumidor.

Es cierto que frecuentemente en las empresas públicas es posible encontrar niveles salariales excesivos en relación con los que prevalecen en el mercado de trabajo. Ello es resultado no sólo del argumento mencionado, sino también de la existencia de una relación política que se expresa salarialmente. Esto, por supuesto no debe existir; pero obviamente para corregir este "exceso salarial" no es necesario privatizar, es suficiente replantear las relaciones laborales y los salarios para impedir que los consumidores sean los afectados y posibilitar el crecimiento de

las empresas estatales con sus propios recursos.

Un cuarto argumento' se vincula con los niveles alcanzados por el endeudamiento público y, como consecuencia, por el impacto del pago de la deuda, tanto interna como externa. sobre las finanzas públicas: las ventas ayudan a generar una entrada inmediata de recursos líquidos que aligeran la situación financiera. Además, en el caso de empresas que requerían apoyo fiscal, al quedar fuera del universo estatal, dejan de ser una carga para las finanzas públicas,

En México ha habido desde hace años críticas a la intervención productiva del Estado. Estas pueden agruparse en cuatro fundamentales: el gigantismo estatal, el enorme déficit financiero del sector público, la competencia desleal por parte de las empresas públicas y la ineficiencia empresarial del Estado.^e

Frecuentemente se ha señalado que el tamaño del Estado en México es excesivo. Los estudios que se han hecho al respecto indican que en términos tanto de la participación estatal del ingreso corriente en el PNB y en el PIB, del gasto gubernamental en relación al PNB y al PIB, o de las empresas estatales en la formación bruta de capital fijo, el Estado mexicano se ubica en un tamaño intermedio en relación a diferentes economías de mercado.

^e El orden de los argumentos para privatizar fue remedo de Steel, O. y O. Hould. "Privatización de la empresa pública: la trayectoria del Gobierno conservador británico 1979-1983", en Horacio Boneo (comp.), *Privatización del Dicho at Hctro*. Ed. El Cronista Comercial. Buenos Aires. 1985.

(La argumentación está tomada del trabajo de Casar, Mana Amparo y Wilson Peres. *El Estado Empresario en México. ¿Agotamiento y Renovación?*, Siglo XXI. México, 1988.

El déficit financiero del sector público llegó en 1982 a representar el 17% del PIB. Entre las medidas que se han planteado, como en el caso británico, está la de reducirlo mediante la disminución del número de entidades paraestatales. Ha quedado claro que en México la desincorporación de un número importante de entidades no ha tenido una incidencia significativa en la evolución del déficit financiero; lo realmente relevante en el tamaño de este déficit es la tasa de interés de la deuda interna gubernamental. A principios de 1988 era frecuente en algunos círculos gubernamentales la siguiente pregunta: ¿Los ingresos obtenidos por la venta de cuántas entidades se compensan con un punto de aumento de la tasa de los CETES?

El tercer argumento, la deslealtad en la competencia, es esgrimido básicamente por las cámaras de comercio para intentar reducir la esfera de actuación de Conasupo, pretendiendo ignorar que una proporción muy alta de la actividad comercial de esta entidad cubre el mercado de consumidores de bajos ingresos que no son atendidos por el comercio privado.

Frente a estas argumentaciones, las razones gubernamentales para llevar a cabo este proceso de privatización han sido expresadas públicamente? La primera que se argumenta es la dispersión de la presencia estatal; se señala que a finales de 1982 las entidades paraestatales participaban en 45 ramas de actividad económica de un total

de 72. Obviamente "esta situación permitió la búsqueda de una multiplicidad de objetivos perseguidos con un mismo instrumento, la empresa pública, de tal forma. La regulación del mercado, transferencia de subsidios, generación de empleo, promoción tecnológica y de exportaciones, cobertura de mercados, apoyo a otras empresas públicas, etcétera, fueron en su conjunto objetivos que no pocas veces resultaron difíciles de asimilar con una adecuada administración paraestatal. En ocasiones, el resultado fue el debilitamiento financiero, administrativo y operativo de las propias empresas".

Una segunda razón radica en la debilidad financiera del gobierno federal. Frente a la delicada situación de las finanzas públicas se "hizo evidente la urgencia de alcanzar una mayor racionalidad y eficiencia en el manejo de los instrumentos de política económica disponibles y particularmente en las empresas paraestatales".

Estos razonamientos llevaron a delimitar el ámbito de la presencia estatal a partir del establecimiento de áreas estratégicas expresamente señaladas en el artículo 28 constitucional: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito.

⁷Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La Impresión Pública y su Administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado*, S. P. I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La Venta de Empresas del S/No. Público, Fundamentos, Procedimientos y Resultados*, S. P. I.

⁸Secretaría de Hacienda, op. cit., p. 15.

"Por su parte, las áreas prioritarias en las que el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado, corresponden a aquellas que sin ser fundamentales para la soberanía nacional, constituyen en un momento dado actividades cuya atención preferente demande el interés público".

Como se observa, la delimitación de las áreas prioritarias nos precisa, por lo que en los Criterios Generales de Política Económica que año con año se presentan a la consideración del Congreso de la Unión fueron señalándose explícitamente las áreas en las que el Estado dejaba de participar. Esto llevó, en ocasiones, a que en un cierto momento se considerara a una entidad prioritaria, y como prueba de ello se le saneara financieramente, para un año después, sin que mediara argumentación alguna, se le considerara no prioritaria y se pusiera en venta.

En términos del impacto de las desincorporaciones en el PIB del sector público, se calcula en 8.3%; desagregándolo a nivel de gran división resulta importante en la minería no petrolera con un 29.6%, en la manufactura con un 48.45%, así como en transporte y comunicaciones con un 40% y en servicios financieros con un 60%.

La contraparte de esta política de reducción de la presencia estatal fueron los procesos de saneamiento financiero que se plantearon realizar en las entidades estratégicas y prioritarias, para fortalecerlas y

capacitarlas para cumplir mejor con sus funciones. Planteado inicialmente como un amplio programa, en la práctica sólo pudo concretarse en unos cuantos casos.

Doce fueron las entidades con las que se celebraron convenios en los que el Gobierno Federal asumía parte de los pasivos a cambio de compromisos en materia de producción, productividad, eficiencia, desarrollo tecnológico, etcétera. Las entidades involucradas fueron: Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Siderúrgica Mexicana, Conasupo, Imevisión, Alimentos Balanceados Mexicanos, Productos Pesqueros Mexicanos, Fábricas de Papel Tuxtepec, Mexicanade Papel Periódico, Turborreactores de México, Macocozac y Fertimex. Además se firmó un convenio de rehabilitación con el Departamento del Distrito Federal."

"Era evidente que todas estas entidades tenían un carácter estratégico o prioritario; por ello, se comprometían importantes recursos para permitirles un funcionamiento sano. lo que a su vez las pondría en condiciones de cumplir en mayor medida con los objetivos que se les había asignado.

"Sorprende, por esta razón, la puesta en venta de dos entidades rehabilitadas financieramente, Turborreactores y Macocozac y la desincorporación de una porción considerable de las empresas del grupo Productos Pesqueros Mexicanos. Estas decisiones ponen en entredicho la coherencia

¹⁾Secretaría de la Contraloría. op. cit., p. 92.

"Tumayo, Jorge "Las entidades parastatales y la reconstrucción del Estado". en el volumen colectivo *Modernización y Empresa Pública*, Colegio Nacional de Economistas. México. Julio. 1988.

de esta política de reforzamiento del sector paraestatal estratégico y prioritario".¹¹

Pese a que por las restricciones presupuestales sólo fue posible celebrar los doce convenios mencionados, éstos son importantes, ya que indican el propósito gubernamental de fortalecer a las entidades consideradas estratégicas y prioritarias, aceptando implícitamente que su situación financiera no es factible explicarla solamente como resultado de ineficiencias o mala administración, sino que en lo fundamental es el resultado de una política de precios rezagados de los productos y servicios que producen y prestan las empresas estatales.

Se ha mostrado¹² que el rezago de los precios de los productos de PEMEX, CFE, Fertimex y Ferrocarriles, medido en relación al deñador implícito del producto interno bruto, explica más que el total de déficit antes de transferencias de todo el sector paraestatal en 1982. Naturalmente que ésto tiene consecuencias en la situación financiera de estas entidades.

En los convenios de rehabilitación financiera se reconoce ésto, pero, como señalé, se da un paso adelante al comprometer a las entidades sujetas a convenio a una serie de metas de operación, financieras y administrativas, que se revisan en su cumplimiento trimestral o semestralmente por el órgano de gobierno, para después ser analizado y evaluado por la Comisión

Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Otro cambio de gran relevancia fue la promulgación en mayo de 1986 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Con ello se formaliza un nuevo marco jurídico para las entidades, en el que se busca crear las condiciones para alcanzar objetivos de eficiencia y productividad a partir de concederles mayor autonomía de gestión. La Ley establece una regulación más sencilla y clara para las relaciones entre el sector central y el sector paraestatal, combinando la necesidad de control de estos últimos con la autonomía de gestión.

Esto se logra al conjuntar en el órgano de gobierno la representación de las secretarías globalizadoras (Hacienda y Contraloría) y la que coordina al sector específico en el que se inscribe la entidad. La Ley confiere al órgano de gobierno capacidad de decisión sobre los asuntos estratégicos en el funcionamiento de las entidades, haciendo a las dependencias representadas corresponsables de las decisiones, con lo que se intenta evitar que las responsabilidades se diluyan al tiempo que se obtiene el apoyo inmediato a los acuerdos tomados.

De acuerdo con esta Ley, entre las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno destacan la definición de las políticas sobre producción, comercialización y administración de la entidad, la aproba-

¹¹ Delgado, Orlando y Jorge Machado, *La industria estatal Antes y Después de la Privatización*, Cuadernos de la División de Estudios de Postgrado. Facultad de Economía, UNAM, México, 1988.

¹² Tamayo, Jorge, "Las Entidades Paraestatales en México. En *México, 75 años de Revolución, Desarrollo Económico*. Vol. II. F. C. E., México, 1988, pp. 726-740.

ción de programas y presupuestos, la fijación y ajuste de sus precios, la aprobación de los sueldos, salarios y prestaciones de sus empleados y obreros.

Mucho de ésto. en realidad hasta ahora, no ha podido llevarse a cabo. La práctica concreta ha variado poco, se sigue acudiendo a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de una serie de cuestiones que legalmente son competencia de los órganos de gobierno; mucho ha contribuido a ésto el que la economía nacional no haya evolucionado favorablemente. Por ello. el Estado diseñó una política macroeconómica de estabilización, a la que se ha tenido que supe- ditar el propósito de dotar de autonomía de gestión a las entidades. en la medida en que el proceso entero de programación-presupuestación ha sido sustituido por el establecimiento de techos financieros decididos a partir de criterios macroeconómicos.

2. La Gestión Empresarial del Estado

Hemos visto los cambios más significativos en el ámbito general de la empresa pública, corresponde ahora revisar los cambios llevados a cabo específicamente en el ámbito particular de la gestión. así como los requerimientos que están planteando las empresas públicas y los empresarios públicos para poder enfrentar el reto del reencuentro con el crecimiento.

Las empresas públicas que conforman el actual sector paraestatal tienen hoy frente a ellas un entorno que ha cambiado enormemente y que las coloca en la necesidad de mejorar sensiblemente su gestión o. de otro modo, verse en dificultades.

Además de los cambios señalados. ocurrió otro de singular importancia para toda la economía: la apertura externa.

De esta manera, la industria nacional. y con ella la industria estatal. se enfrenta a un mercado en el que tiene que competir con productos y frecuentemente también con servicios realizados en el extranjero: naturalmente. para poder permanecer en el mercado es necesario competir con calidad. precio y oportunidad en la entrega. ello obliga a realizar un esfuerzo serio para mejorar la gestión de las empresas estatales.

Para éstas últimas el reto tiene también otro factor a considerar: como se señala expresamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. las entidades paraestatales que en el sexenio pasado fueron consideradas prioritarias, y por ello no fueron desincorporadas, tiene que mantener esa calidad, porque en caso de dejar de ser prioritarias serán desincorporadas. Como se mantiene o como se pierde este carácter de prioritario es un enigma: un posible elemento que se ha utilizado es el de los resultados financieros obtenidos.

El desafío es claro y contundente. Enfrentarlo positivamente requiere que la relación entre el sector central y el paraestatal permita avanzar, dando una real autonomía de gestión a las entidades.

Llevar la autonomía de gestión al nivel que se requiere supone necesariamente que las dependencias **globalizadoras** decidan participar en el desempeño de cada una de las entidades en su nivel de dirección, el órgano de gobierno, y no por mecanismos de control administrativo. Se debe permitir un ejercicio real de la autonomía, haciendo que los órganos de gobierno conduzcan cabalmente a las entidades; con este propósito parece necesario establecer distinciones entre las diferentes entidades paraestatales, para que su conducción pueda ser supervisada a partir de los objetivos que persigue, del mercado en que se localiza, etcétera; esto nos lleva a plantear la necesidad de diferenciar el sector paraestatal en dos grandes grupos de entidades: las esencialmente productivas y las esencialmente sociales.

“La regularización que establezcan los órganos de gobierno debería ser factible y adecuada a la empresa, al papel que el Estado le ha asignado y al mercado en que la empresa participa. Así, por ejemplo, las empresas productivas que participan en un mercado de competencia y cuyo objetivo es la autosuficiencia financiera y la obtención de utilidades. deben tener la autonomía de gestión suficiente para alcanzar las metas aprobadas por su órgano de gobierno.

“Por su parte, las empresas con objetivos sociales deberían actuar siguiendo criterios de eficiencia y productividad, En

este caso, los órganos de gobierno deben vigilar que las transferencias de recursos del gobierno federal se orienten adecuadamente y no oculten deficiencias de operación”.

Esta diferenciación en dos grandes grupos de entidades podría conducir a evaluar de conformidad con sus resultados económicos y financieros a las entidades productivas y de acuerdo con los resultados sociales o de impacto social a las entidades que tienen fundamentalmente este propósito.

En este sentido, en las entidades productivas la evaluación por resultados, a través del uso de indicadores de gestión más o menos uniforme, permitiría a la dirección general de cada una desarrollar su mayor esfuerzo para la consecución de niveles de rentabilidad acordes a los imperantes en la rama económica en que se inscriba, Por ello, como se ha señalado,... "parece conveniente excluir del presupuesto de egresos de la federación a las entidades paraestatales que sean autosuficientes financieramente, contabilizando sólo los saldos que arroje la operación; en el caso de las entidades que reciban transferencias serán parte del presupuesto y sujetas a una supervisión cuidadosa”.

Esto nos lleva a plantear que si las entidades paraestatales productivas son evaluadas por los resultados obtenidos, es indiscutible que quien haga, supervise y ana-

¹³ Caso, Andrés, *Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública*, INAP, México, 1988, p. 74.

¹⁴ Tamayo Jorge, "La racionalización del Sector de Empresas Públicas", en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, enero-marzo de 1989.

lice esta evaluación, lo deberá hacer con un propósito doble: vigilar el buen uso de los recursos de la nación y otorgar un reconocimiento a aquellas entidades que hayan cumplido con su cometido, pero también señalar a las que hayan incumplido injustificadamente sus metas, situación en la que se trataría de premiar y castigar al personal de las entidades, desarrollando una política de estímulos que genere un espíritu de cuerpo entre trabajadores, empleados y directivos de las entidades, haciendo explícita su estrecha relación y dependencia en la búsqueda y consecución de la rentabilidad,

En efecto, es preciso reconocer explícitamente que las empresas públicas productivas deben ser rentables y, en determinados casos, señalarse metas concretas de ingresos, costos y utilidades o, en otro ámbito, metas en términos de reducción del contenido importado de un producto, creación de tecnología, etcétera.

Para obtener lo anterior se requiere modificar la manera como se elige a quienes dirigen nuestras empresas públicas. Hasta ahora la norma es que cada inicio sexenal se cambia toda la alta dirección, sin que medie una evaluación real de la gestión al frente de una entidad paraestatal y sin que sean claros los criterios para elegir a los nuevos directores generales. En un contexto altamente competitivo el nombramiento de funcionarios debe estar fundado en criterios profesionales y no de lealtad particular o pertenencia al grupo ganador.

De basarse los nombramientos en la experiencia y conocimiento de la activi-

dad de la entidad que se va a dirigir, podríamos empezar a eliminar los problemas que genera el ciclo sexenal en la administración paraestatal, así como a estimular la carrera de nuestros empresarios públicos.

Por otra parte, la búsqueda de la rentabilidad obligará a concertar entre empresarios y trabajadores un nuevo marco de relaciones que expliciten compromisos, responsabilidades y, como contrapartida, estímulos y salarios adecuados.

De esta manera, y en términos positivos, se empezaría a atacar un problema que en los últimos tiempos ha hecho crisis: las relaciones laborales en las entidades paraestatales. Para nadie es un secreto que en algunas empresas públicas las prestaciones sindicales resultaban no sólo excesivas, sino en ciertos casos francamente desorbitadas, lo que por supuesto dificultaba enormemente la administración y la competitividad. Consecuentemente resulta indispensable replantear y modernizar las relaciones obrero-patronales.

Un primer aspecto de este replanteamiento es el contractual. En prácticamente todos los contratos colectivos entre los diversos sindicatos y las entidades paraestatales hay una serie de cláusulas-candado, que hacen muy difícil que la dirección de la entidad pueda realmente actuar tratando de elevar la productividad y eficiencia. Por otra parte, frecuentemente los sindicatos han "conquistado" que funciones eminentemente de control y vigilancia sean realizadas por personal sindicalizado. Otro elemento importante es el sostenimiento por parte de las entidades

de las funciones sindicales y de las direcciones sindicales, normalmente onerosas, con consecuencias negativas evidentes.

Estos puntos, y naturalmente otros muchos más, no pueden sostenerse en una situación altamente competitiva, como la que viven hoy nuestras empresas públicas. En un ambiente franco, debe convenirse con los sindicatos un nuevo marco contractual que le de mayor flexibilidad a la administración, para responder a los retos; en el entendido de que sólo así se puede garantizar la supervivencia de las entidades prioritarias.

Es necesario reconocer que, en no pocas ocasiones, quienes realmente conocen las empresas son los trabajadores. Ellos tienen una permanencia que no existe entre los funcionarios públicos; por ello, la renovación de las relaciones laborales debe hacerse escuchando y llevando a la práctica las proposiciones conducentes de los trabajadores, atendiendo sus quejas, buscando resolverlas y no reprimirlas.

Una última cuestión se refiere a la necesidad de que nuestras empresas públicas productivas puedan realmente desarrollar una planeación estratégica. Esto es particularmente importante tratándose del caso en que la demanda para una entidad provenga en lo fundamental o por lo menos en forma predominante de otras entidades paraestatales.

Se han realizado ya los estudios que permitan construir una matriz del sector paraestatal, con la que puede conocerse.

3.- Los Trabajadores y Empleados de las Empresas Públicas

El entorno que hemos descrito ilustra los retos que enfrenta el nuevo sector paraestatal. Tanto los obreros como los empresarios públicos requieren desarrollar intensos programas de capacitación para poder estar en posibilidad de llevar adelante la tarea de mejorar la eficiencia y productividad de la empresa pública.

En el caso de los obreros es una tarea central, inscrita en la formulación de un nuevo esquema de las relaciones obrero-patronales, establecer metas de capacitación que permitan calificar al personal para avanzar tecnológicamente, pero también metas de capacitación para el personal que por la modernización productiva deba ser reajustado.

Dicho de otra manera, nuestras empresas públicas no pueden operar de la misma manera que una empresa privada. En un caso de cambio de tecnología que signifique una reducción de mano de obra, en la empresa privada simplemente proceden a realizar un reajuste de personal, cubriendo las liquidaciones legales a que tienen derechos los trabajadores, careciendo de importancia para la empresa privada el futuro de los trabajadores reajustados. La reducción de personal en una empresa pública tiene que darse de otra manera. El punto inicial es el reconocimiento de que por una serie de vicios de nuestra historia pasada y reciente con frecuencia el personal obrero contratado excede con mucho a los requerimientos

reales de la producción. Más allá de la necesidad de modernización hay aquí simple y llanamente un personal en exceso que tiene que eliminarse. A esto hay que agregar la reducción de la demanda de fuerza de trabajo por nuevas o modernizadas técnicas que eliminan personal. Una tercera razón tiene que ver con la demanda o, en general, con el nivel de actividad económica que, en una situación como la que hemos vivido, ha significado la disminución de la producción.

Estas tres razones son claramente suficientes para reducir el personal. Esto debe hacerse, pero preocupándonos del destino de la fuerza de trabajo. Este destino será más seguro, en el sentido de contar con un grado mayor de certidumbre respecto a las posibilidades de obtener un nuevo empleo, en la medida en que este personal esté lo mejor capacitado posible. De esta manera, un recurso formado en el seno de la empresa pública sería provechoso para la economía.

La fuerza de trabajo que permanezca en sus labores deberá también avanzar y estar capacitada para las labores nuevas que demanda la modernidad productiva. Ello se lograría a partir de acuerdos entre los sindicatos y la dirección de las empresas: acuerdos en los que la capacitación no resulte solamente más o menos académica o cultural, sino una capacitación que deberá significar para quienes la reciban la posibilidad real de mejorar su nivel de vida. Así, la capacitación será buscada por el conjunto de los trabajadores.

Lo mismo debe señalarse para los directivos. "La modernización de las entidades paraestatales exige empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuma plenamente la responsabilidad que implica dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias, propiedad de la Nación".

En este sentido se han venido haciendo esfuerzos serios por atender el desarrollo de las capacidades directivas de los altos funcionarios públicos. Se cuenta en México con instituciones de gran prestigio especializadas en atender el desarrollo gerencial, pero con una orientación dirigida al manejo de la empresa privada y, naturalmente, es claro que un buen empresario privado no necesariamente será un excelente empresario público.

Partiendo de esta carencia, se ha iniciado un proyecto para el desarrollo integral de los directivos de las empresas públicas del país, cuyo propósito central es contribuir al mejoramiento de sus capacidades directivas en la conducción de las empresas públicas, perfeccionando sus habilidades ejecutivas y haciendo cada vez más eficiente su desempeño; todo ello penitente el cumplimiento cabal de los propósitos sustantivos de las entidades paraestatales en las que prestan sus servicios.

En este programa no se trata, es muy importante señalarlo, de enseñar a dirigir a quienes ya tienen esa responsabilidad. Justamente por esta razón, la metodología

didáctica que se utiliza se basa en el análisis y solución de casos reales, lo que se dirige a ejercitar las habilidades en la toma de decisiones, síntesis estratégica y mando, en el marco de un fluido intercambio de experiencias entre los participantes.

Por ello, el Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública (PADEP) del Instituto Nacional de Administración Pública, no recibe a cualquier servidor público. En primer lugar, los participantes son propuestos por las dependencias o entidades en las que trabajan: en segundo, se exige que sean servidores públicos de alto nivel para que su participación sea útil para el conjunto de participantes.

Los egresados del PADEP, refuerzan su disciplina de estudio y capacidad de análisis, adquieren métodos de síntesis y decisión, así como experiencias multidisciplinarias que enriquecen sus capacidades y habilidades directivas.

4.- Consideraciones Finales

El sexenio pasado fue rico en transformaciones económicas estructurales. Una de ellas ocurrió en el sector paraestatal, al reducirse su tamaño de manera significativa de 1,219 entidades a sólo 440. El proceso ha continuado en sus cinco vertientes mencionadas.

Resulta de la mayor importancia que el gobierno de la República haga público el alcance de los nuevos procesos de desin-

corporación, en el sentido de informar a la nación del universo paraestatal al que se pretende llegar, de qué ramas de actividad económica se retiraría, etcétera.

Como contraparte, también parece útil proseguir con los convenios de rehabilitación financiera y cambio estructural. En este sentido la necesidad es, en ciertas entidades, vigente y debieran celebrarse con la premura del caso.

De darse lo anterior, el sector paraestatal tendría un perfil claro que le permitiría a los responsables de su dirección concentrarse en el mejoramiento de la gestión empresarial del Estado. Dotar a nuestras empresas de la mayor autonomía de gestión posible es contribuir a este mejoramiento y permitir establecer mecanismos de evaluación adecuados al carácter de la entidad, ya sea productiva o fundamentalmente de carácter social. Por otra parte, podrían plantearse nuevas relaciones obrero-patronales, en las que el objetivo de elevar los niveles generales de eficiencia y productividad quedara claramente planteado, con un sistema de remuneraciones acorde a la evolución de la entidad.

Otro beneficio posible se localiza en el área presupuesta!. La liberación presupuesta para las entidades que no reciben recursos fiscales, abriría una mayor capacidad de respuesta frente a los requerimientos del mercado. En el mismo ámbito, al interior del propio sectorparaestatal hay varias entidades que dependiendo de la demanda de otra empresa pública, requieren celebrar contratos multianuales de compraventa de su producción, ésto per-

mitiría una programación presupuestación de mediano plazo. con las consecuentes posibilidades de elevar significativamente su eficiencia y de abrirles claramente la entrada al mercado externo.

Finalmente, debe implantarse una verdadera política en materia de capacitación que permita atender tanto al personal obrero, como a los empleados y funcionarios públicos. Esta política debe buscar capacitar al personal ocupado en nuestras

empresas públicas para enfrentar el reto que el futuro nos está señalando.

Las empresas públicas mexicanas deberán ser una poderosa palanca del desarrollo nacional, tanto al producir los bienes y servicios que el país demanda, como al capacitar a una parte significativa de la población económicamente activa para servir a México, en una empresa pública o en una empresa privada. de la mejor manera posible.

El Mejoramiento de la Gerencia: Un Estudio Comparativo entre México y los Estados Unidos

Andrés Va/dez Zepeda

1. Introducción

El mejoramiento de la gerencia pública tiene una estrecha relación con las políticas de desarrollo de cualquier país, sea éste desarrollado o en vías de desarrollo. La gerencia por sí sola no genera desarrollo, pero su profesionalización contribuye sin duda a resolver una gran diversidad de problemas que tienen incidencia en todas las áreas de desarrollo de un país.

El crecimiento demográfico, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, el crecimiento de las ciudades, la necesidad de más servicios y la complejidad de los problemas de gobierno de las grandes urbes, así como el desarrollo democrático y de la

organización de las sociedades, que se observa en diferentes países, hace necesaria la profesionalización y capacitación de la gerencia pública.

El mejoramiento de la gerencia en el sector público significa el esfuerzo de las estructuras gubernamentales para ofrecer un mejor servicio, cumplir con los objetivos que les han sido asignados y la profesionalización de sus actividades.

Existen dos vías para el mejoramiento de la gerencia, la primera tiene que ver con el desarrollo organizacional y la segunda con las actividades de educación y capacitación de los servidores públicos, ya sea antes o después de ingresar a las esferas de alguna rama del gobierno.

El desarrollo organizacional ha significado últimamente una constante búsqueda en las estructuras gubernamentales de nuevos modelos de organización. una continua adaptación de sus estructuras a nuevas y complejas situaciones que se van presentando a raíz de las múltiples fuerzas internas y externas que las hacen vulnerables si no mejoran su capacidad de respuesta a esas situaciones cambiantes. French y Bell (1973) definen al desarrollo organizacional como un esfuerzo de largo alcance para mejorar los procesos de solución de problemas y de renovación mediante un manejo más efectivo y colaborador de la cultura de la organización. con especial énfasis en la cultura de equipos de trabajo formales, con asistencia de un agente de cambio o catalizador y utilizando la teoría y la tecnología de las ciencias de la conducta y del modelo de investigación-acción. French (1973) añade que el desarrollo organizacional es un esfuerzo de largo alcance para mejorar las capacidades de la organización para resolver problemas y su habilidad para enfrentar cambios en el ambiente externo, con la ayuda de asesores externos o internos, especialistas en conducta o agentes de cambio.

Por ello, cuando hablamos de desarrollo organizacional estamos hablando de conceptos tales como cambio, renovación, autorrenovación, adaptación, ajuste, mejoramiento, desarrollo de todas las fuerzas, procesos y componentes de las organizaciones, con el fin de permanecer y operar en el ambiente incierto que el mundo actual proyecta sobre esas organizaciones y sobre los recursos humanos del interior de éstas.

La educación y la capacitación es otra vía por medio de la cual se puede mejorar la gerencia pública. Educación significa el proceso escolarizado, de índole académico que ofrecen las universidades y centros de educación con el fin de mejorar los conocimientos, habilidades y destrezas del educando en diferentes áreas. Con la educación se capacita para el trabajo, mientras que la capacitación se imparte en los centros de trabajo y persigue el propósito concreto de desarrollar los conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas de los trabajadores de una organización para incrementar su desempeño en un puesto o en un área de trabajo determinada, realizada en el trabajo y para el trabajo.

El presente estudio tiene como finalidad conocer las diferentes metodologías que se utilizan en México y los Estados Unidos para el mejoramiento de la gerencia, especialmente la preparación profesional, los medios y métodos de capacitación para el cumplimiento de las funciones administrativas de gobierno.

Este estudio cobra especial importancia al realizarse de manera comparativa entre dos países de una misma zona geográfica que han firmado un Tratado de Libre Comercio. Adicionalmente, el conocimiento comparativo de los métodos de mejoramiento de la gerencia entre ambos países nos ayudará a enriquecer las experiencias y nos brindará la posibilidad de la retroalimentación. Especialmente provechoso será el estudio del caso estadounidense, ya que éste muestra un gran avance en la profesionalización de su aparato burocrático.

El presente trabajo lo ubicamos en la década de los noventa en los países señalados y tan sólo abarcará el estudio del mejoramiento de la gerencia por medio de la educación escolarizada y la capacitación, ejemplificado con sólo algunos casos típicos que se presentan en ambos países. De igual forma, se hará una breve descripción de las estructuras burocráticas de los dos países y su organización.

Finalmente, el documento explica de manera breve los contextos diferentes en los que se desarrollan los Estados Unidos y México, que sin duda sirven de elementos complementarios para entender las diferencias en los métodos de mejoramiento de la gerencia.

2. Marco Teórico

2.1 Premisas Teóricas del Mejoramiento de la Gerencia en el Sector Público.

Para poder entender de una mejor manera el proceso de mejoramiento de la gerencia en el sector público por medio de la educación y la capacitación, necesitamos partir de las siguientes premisas y consideraciones generales sobre la administración pública':

1) La administración pública, según Pedro Muñoz (1973), consiste en la planificación, organización, educación y armo-

nización de la conducta de grupos de personas en trabajos cooperativos para la realización de los propósitos de gobierno.

2) Las tareas del gobierno abarcan una gran variedad de funciones y funcionarios de diversas profesiones, tales como ingeniería, medicina, abogacía y oficios, con mayor o menor destreza, así como de quienes son aptos para desempeñar de dirección y supervisión y de servicios auxiliares y consultivos en planificación, presupuestos, administración financiera, personal, organización y métodos, y relaciones exteriores.

3) A pesar de la especialización de cada empleado, todos están sujetos a ciertas exigencias que provienen del hecho mismo de ser servidores públicos. Como representantes del gobierno tienen la obligación de comprender el funcionamiento del sistema político, inclusive los nexos entre las diferentes partes, su orientación y las relaciones de autoridad entre el pueblo y sus gobernantes. Además, deben someterse a una rigurosa autodisciplina de respeto a los derechos de los seres humanos, de dedicación al servicio y de protección a los intereses generales y a los valores fundamentales de la comunidad.

4) El estilo de vida de cada pueblo. la configuración total de su cultura y sus características económicas, políticas, religiosas, artísticas, judiciales, educativas..., en la permanente transformación, condicionan en todo momento la conducta de los funcionarios públicos.

Desde el punto de vista de la educación y capacitación para el servicio público, el interés del presente trabajo se concentra primero en los conocimientos, las actitudes y las destrezas fundamentales que deben tener todos los que comparten la autoridad pública, y segundo, en la preparación especializada de los llamados a desempeñar las funciones administrativas, bien como directores, supervisores, auxiliares, asesores o en cualquier otro nombramiento similar.

Lacalidad humana será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa. Por lo tanto, ésta se debe cultivar constantemente en procesos de educación y adiestramiento. No hay ningún otro recurso que pueda igualarse a éste.

La educación y la capacitación constituyen uno de las principales medios para el mejoramiento de la gerencia pública mediante el proceso conocido como profesionalización de los empleados para funciones de gobierno, aunque debemos reconocer que existen otros métodos como el desarrollo organizacional que no es objeto de este estudio.

La capacitación ha existido siempre y es el proceso de enseñanza-aprendizaje que pretende modificar la conducta de las personas en forma planeada y conforme a objetivos específicos. Los objetivos de la capacitación pueden ser diversos, pero en general podemos decir que se capacita con base en necesidades específicas, para incrementar conocimientos, desarrollar habilidades y modificar actitudes para el correcto desempeño de un puesto determina-

do. Se capacita para actualizar a los trabajadores en la aplicación de la nueva tecnología, para ocupar nuevas posiciones y, en general, para el desarrollo de las personas y el mejoramiento de las organizaciones.

La capacitación en la administración pública busca el mejoramiento y profesionalización de los funcionarios para alcanzar los objetivos de la organización y prestar un mejor servicio al público y a la nación a los cuales se sirve.

Por más rigurosa que sea la selección, señala Pedro Muñoz (1973), continuamente habrá necesidad de educar a los servidores públicos. Es imposible que el sistema educativo prepare de antemano candidatos aptos para todas y cada una de las plazas especializadas del gobierno. A lo sumo aparecerán personas capacitadas en campos profesionales de definición amplia, quienes deberán aprender dentro de los servicios las funciones específicas de cada empleo. Aun suponiendo la posibilidad de encontrar especialistas ya preparados, sabemos, sin embargo, que la dinámica de la vida humana exige a cada paso adaptación a condiciones nuevas por reorganizaciones, cambios en los programas, desarrollo de las técnicas profesionales, mecanización y otros motivos innumerables.

Por otra parte, continúa Pedro Muñoz (1973), los especialistas muchas veces carecen de la comprensión y las actitudes que son indispensables para el servicio público. Y, en general, toda empresa administrativa tiene que mantener a los miembros de su equipo bien capacitados, lo cual significa no solamente que cada uno sea

experto en sus funciones particulares, sino que todos tengan hasta el mayor grado posible la visión del conjunto, la disposición a complementarse mutuamente, la orientación normativa, el entusiasmo creador, la responsabilidad democrática, las actitudes de servicio y otros rasgos que se moldean y vigorizan en las múltiples oportunidades de educación cooperativa que la administración brinda.

En consecuencia, la tarea de preparación para el servicio público corresponde a todo el sistema educativo de cada sociedad. Se realiza en el hogar, la iglesia, las escuelas, la prensa, la radio, la televisión, el cine, el partido político, la oficina, el sindicato, las asociaciones y por los demás cauces en que se forman y orientan los individuos y los grupos.

Para efectos del presente trabajo debemos distinguir varias categorías de servidores públicos: los legisladores, los que administran la justicia, los jefes políticos de la rama ejecutiva, los que ejercen profesiones u oficios especializados y, finalmente, los administradores, que se dedican a las funciones de planificación, administración presupuestaria y financiera, organización y métodos, personal y relaciones externas, bien como directores, como funcionarios de estado mayor o como miembros de los equipos administrativos. Aquí, lo que nos interesa son los administradores, porque ellos son los profesionales de la administración pública, aunque las técnicas y métodos de capacitación pueden aplicarse a todos en su conjunto y porque no existe una clara línea divisoria entre las categorías por el constante tránsito de una posición a otra.

2. 2. Estructura del Gobierno Mexicano

El gobierno mexicano se rige por los preceptos de la Constitución de 1917. Esta Constitución ha incorporado una democracia representativa la forma de Estado Federal, la separación del poder público para su ejercicio, un poder legislativo bicamaral, y los derechos individuales y colectivos para todos los habitantes del país.

Constitucionalmente el gobierno mexicano está dividido en tres ramas independientes una de otra: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Judicial. A pesar de esto, es el Poder Ejecutivo Federal el brazo del gobierno que impone su poder sobre los otros dos. El centralismo y el presidencialismo es otra de las características del gobierno mexicano.

El pueblo mexicano elige cada seis años a su Presidente, quien no tiene la posibilidad de la reelección. No existe Vicepresidente. el Presidente es el jefe del Estado, jefe del Gobierno y el jefe de las Fuerzas Armadas.

Actualmente, el Gobierno Federal se divide en 22 oficinas, incluyendo 17 Secretarías de Estado, 4 asistentes directos del Presidente y un Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Poder Legislativo, con sus Cámaras de Diputados y de Senadores, se reúne en dos períodos de sesiones ordinarias al año. La Cámara de Diputados tiene 500 miem-

bros, 300 de los cuales son electos de manera directa en los respectivos distritos electorales y los otros 200 son nombrados entre los partidos bajo el principio conocido como representación proporcional. El período de los diputados es de 3 años sin posibilidad de reelección. El Senado en la actualidad se integra por dos representantes de cada uno de los 31 estados que conforman la Federación y dos del Distrito Federal. En el más alto nivel del Poder Judicial Federal se encuentra la Suprema Corte de Justicia, la cual está compuesta de 26 ministros, nombrados por el Presidente de la República y sometidos a la prestación de Senado, quienes a su vez, nombran a los jueces de distritos y a los magistrados. Cada año, los ministros de la Suprema Corte eligen a su Presidente.

El Gobierno Mexicano también se divide en Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Cada estado tiene un gobernador y un Congreso, con su propia Constitución y sus leyes reglamentarias, siempre y cuando éstas no contravengan a la Constitución General. Al igual que el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales se dividen en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Los gobernadores sirven por un período de 6 años, los diputados por 3 años y el poder judicial puede variar de 3 a 6 o más años, muchas veces dependiendo de su desempeño general.

Los estados se dividen en Municipios que tienen sus ayuntamientos constituidos por un Presidente, un cuerpo de Regidores y uno o más síndicos, electos por un término de 3 años. En México existen 2,392 Municipios.

2. 3. Estructura del Gobierno de los Estados Unidos

Los Estados Unidos conservan un sistema político que se caracteriza por ser Federal, Constitucional y Presidencial. De acuerdo con Heady (1991), es Constitucional por la existencia de una Constitución escrita que confiere poderes al gobierno pero también lo limita; es Federal al haber división de funciones entre el gobierno central y los estados como unidades que lo constituyen y es Presidencial por la existencia de un funcionario electo en quien se deposita el Poder Ejecutivo.

El Gobierno de los Estados Unidos se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo se constituye por una Cámara de Senadores y una de Representantes. Cada estado de la unión elige a dos Senadores y a un número diverso de representantes según el número de habitantes que posea. Nueve jueces, que son propuestos por el Presidente a la confirmación del Senado, integran la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente. En el gobierno central las entidades principales son los departamentos ejecutivos. Además, en la rama ejecutiva existen múltiples comisiones reguladoras, corporaciones gubernamentales y otras unidades. Las decisiones sobre la reorganización del Ejecutivo son una competencia del legislativo. El Congreso retiene el control sobre la creación o supresión de los departamentos del poder ejecutivo. En la actualidad existen 14. Por lo general, los departamentos tienen secretario, subse-

cretario y varios asistentes. Las otras unidades se denominan oficinas, divisiones, secciones. El gobierno de los estados se estructura bajo los mismos principios que el Gobierno Federal. Los estados tienen un Poder Ejecutivo depositado en el gobernador, un Poder Legislativo constituido por un Senado y una Cámara de Representantes, y finalmente, el Poder Judicial integrado por Jueces, Tribunales y Procuradores Estatales. Los estados se dividen políticamente en condados, y éstos, en ciudades o municipalidades.

Una de las características de los administradores públicos de los Estados Unidos es su profesionalización que se ha estimulado significativamente mediante el sistema de mérito.

2. 4. Los Contextos Generales

Los Estados Unidos son un país desarrollado que conserva una estructura descentralizada de gobierno. En materia económica, a pesar de la reciente crisis, tienen niveles de ingreso de los más altos del mundo. En materia de educación superior dedicaron un 2.33% de su Producto Interno Bruto (PIB) en 1991. Se estima que gastan 31 billones de dólares anuales en programas de capacitación y educación administrativas.

La Manpower Services Commission de Londres señala en uno de sus informes (1987) que los Estados Unidos tienen el 85% de las altas posiciones administrativas, tanto en el sector privado como en el público, ocupadas por profesionales que han obtenido un grado aca-

démico universitario, sólo es equiparable con Japón.

Por su parte México, según Barry (1992), a pesar de su reciente crecimiento económico, aún sigue siendo un país subdesarrollado con grandes carencias en materia de educación y capacitación de su fuerza de trabajo. Para 1990, México dedicó tan sólo el 0.43% de su PIB a la educación superior, y a pesar de que la Constitución General de la Nación señala la obligación de que todas las empresas otorguen capacitación a sus trabajadores, la fuerza laboral en general carece de una verdadera capacitación profesional.

Otra de las diferencias que presentan los dos países, es el desarrollo desigual de la ciencia y la tecnología, ya que mientras Estados Unidos tiene un gran acceso a la tecnología, México tiene un desarrollo incipiente en esta materia.

2. 5. Pregunta de Investigación

El presente trabajo pretende responder las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles son los mecanismos, medios y métodos que utilizan los Estados Unidos y México para la profesionalización de su gerencia pública? ¿En qué medida son coincidentes o discordantes estos métodos?

2. 6. Hipótesis de Investigación

El presente trabajo busca constatar la siguiente hipótesis: Los Estados Unidos y México utilizan similares procesos para la

profesionalización de su aparato administrativo de gobierno, aunque en los Estados Unidos se ha dado un mayor avance en el mejoramiento de la gerencia pública motivado en gran parte por las ventajas que ha traído consigo la instauración del sistema de mérito.

2. 7. Variables a Considerar y su Operación.

En toda investigación encontraremos comúnmente dos tipos de variables: las independientes y las dependientes. Para el caso que nos ocupa definiremos como variable independiente al desarrollo que se genera por el mejoramiento de la gerencia y como variables dependientes los medios,

métodos y mecanismos más comunes que se utilizan en la profesionalización de empleados para funciones de gobierno; es decir, la enseñanza escolarizada, la capacitación y los métodos que ambos medios usan.

En la operación de las variables se usó la revisión bibliográfica como principal medio de investigación, obviando la investigación de campo por la naturaleza del trabajo y la limitante de tiempo en la realización del documento. Además se realizó la investigación con base en los materiales de difusión que proporcionan las universidades para sus aspirantes, resumiéndose aquí de manera descriptiva.

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLES DEPENDIENTES
<p>Desarrollo generado por el mejoramiento de la gerencia pública.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación por medios escolarizados: <ol style="list-style-type: none"> a) Universidades y centros de educación superior. 2. Capacitación: <ol style="list-style-type: none"> a) Cursos de capacitación b) Diplomados e) Adiestramiento práctico d) Foros, seminarios. encuentros y otros.

3. Desarrollo

3. 1. La Preparación Profesional para las Funciones Administrativas de Gobierno en los Estados Unidos

Como se había señalado, existen en general dos medios principales para la capacitación y educación de los profesionales de la administración pública, que son: La educación escolarizada que imparten escuelas, universidades, y en general, centros de educación superior, y la capacitación que se imparte de manera escolarizada o no, que tiene como finalidad el mejoramiento de los conocimientos, habilidades y destrezas en el desempeño de un puesto.

Por otro lado, es importante notar, de acuerdo con Ahn y Saint (1988), que en lo que respecta a los Estados Unidos se ha incrementado el número de posiciones ocupadas por mujeres en los diferentes niveles de la administración pública y que un factor importante para ello ha dependido grandemente de los niveles de educación y de capacitación adquiridos por este sector de la sociedad.

3. 1. 1. La preparación profesional por medios educativos escolarizados.

La preparación profesional por medios educativos escolarizados se refiere a la preparación académica que se imparte en los centros de educación superior. En general, la preparación profesional de los administradores en los Estados Unidos se

realiza en escuelas de administración pública, las cuales han organizado un proceso gradual de especialización a partir de una educación humanista, pasando por las ciencias sociales, los estudios políticos, la capacidad "generalista" en administración pública, y la especialización en alguna función específica tal como finanzas públicas, administración de personal, etcétera.

De acuerdo a Pedro Muñoz, en los Estados Unidos hay más de cien colegios y universidades que ofrecen programas de especialización en administración pública, en muchos de los cuales se otorgan los grados de maestro y de doctor. La gran mayoría dependen administrativa y académicamente de los departamentos de ciencia política, siendo muy pocas las instituciones con escuelas autónomas de administración pública, aun que últimamente se ha observado un amplio florecimiento de las escuelas y universidades que han decidido conformar departamentos específicos de administración pública.

De acuerdo con Jones (1991) últimamente las universidades han llegado a estar más activamente comprometidas en las áreas de: Preparación y ubicación de profesionistas de alta calidad y en la búsqueda y desarrollo de nuevas estructuras de las organizaciones de carácter público. Además, según Ventriss (1991), los académicos tienen la responsabilidad en el campo pedagógico, de incrementar el énfasis en la formación de líderes y administradores de alta calidad mediante programas que fortalezcan la interdisciplina y la coherencia dentro de una perspectiva internacional.

Los planes y programas de estudios de las carreras de Administración Pública en los Estados Unidos son disímolos, y para efectos del presente trabajo, se tomarán como ejemplos la Escuela Littauer de la Universidad de Harvard, la Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, la School of Urban and Public Affairs de la Universidad Carnegie Mellon en Pittsburgh, Pennsylvania y la School of Public and Environmental Affairs de la Universidad de Indiana en Bloomington. Estas universidades fueron seleccionadas debido a la disponibilidad de la información por parte del autor.

3. 1. 1. 1. La Escuela Littauer de la Universidad de Harvard, organizada en 1937, se distingue porque adapta una definición ampliarle la administración gubernamental que abarca tanto la formulación como la ejecución de la política pública, trata de evitar la especialización excesiva, exigiendo formación fundamental, enfoca los problemas de la administración pública desde el punto de vista de las ciencias sociales y ofrece un programa flexible que se ajusta a las necesidades de cada individuo. Admite estudiantes avanzados de las ciencias sociales y funcionarios públicos. Para el grado de maestro exige un año de trabajo en residencia y para el de doctor dos años por lo menos, aparte de tesis y los exámenes orales. Ofrece cuatro diferentes carreras que son Planificación, Administración de Negocios y el doctorado en Economía y Gobierno. Los cursos que se toman son: Política económica. Gobierno comparado. Moneda y Banca. Previsión de las Fluctuaciones Económi-

cas, Transporte, Organización y Control de Industrias, Hacienda Pública, Comercio Internacional. Economía Agrícola, Problemas Obreros, Administración General, Procesos de Planificación, Administración Pública e Historia Económica.

3. 1. 1. 2. La Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse, que estableció en 1924 su programa para la preparación de los administradores públicos, coincide con la filosofía de la Universidad de Harvard en cuanto postula la consideración de problemas normativos junto a los técnicos, la aplicación del enfoque amplio de las ciencias sociales a los estudios de administración pública y la oportunidad de obtener grados en ciencias políticas y economía.

Aparte de los cursos básicos que ofrece esta Universidad y que son coincidentes con la Universidad de Harvard, se ofrecen cursos de: Correspondencia, Preparación de Informes, Administración de Obras Públicas, Tasación de Propiedad, Balística, Técnicas de Prevención de la Delincuencia, Control de Tráfico y Problemas de Inmigración.

3. 1. 1. 3. La School of Urban and Public Affairs de la Universidad de Carnegie Mellon ofrece el grado de maestría y doctorado en Administración y Políticas Públicas. Los cursos obligatorios son: Análisis de Política Aplicada, Política Pública, Métodos Empíricos, Ciencia Administrativa, Administración en una Sociedad Multicultural, Políticos y Política Pública, Sistemas de Administración e Informática, Finanzas Públicas, Economía Aplicada, Presupuestación, Toma de Decisiones,

Teoría Política y Económica, Evaluación de la Productividad y la Eficiencia, Desarrollo Urbano y Regional y Administración de Recursos Humanos.

3. 1. 1.4. La School of Public and Environmental Affairs de la Universidad de Indiana en Bloomington, que fue establecida en 1972, ofrece estudios de maestría y doctorado. Los cursos que se ofrecen para el doctorado son: Introducción a la Política Pública, Introducción a las Ciencias Políticas, Metodología de Investigación, Análisis de Política Pública, y Análisis Cuantitativo para Administración Pública y Administración de Finanzas.

La mayoría de los estudios señalados requieren el cumplimiento de entre seis meses a un año de internado en alguna institución del sector público, con la finalidad de que el educando conozca la práctica profesional de su carrera antes de egresar e integrarse al mercado de trabajo. A pesar de este internado, todavía la educación teórica en esta área conserva una gran proporción en detrimento de una educación más práctica. Sin embargo, según Auth (1990), un estudio fue realizado para examinar los conocimientos prácticos que un internado en administración pública proporciona. Los directores de las facultades e internados de 96 programas de la Asociación Nacional de Escuelas sobre Asuntos Públicos y Administración fueron entrevistados. Los resultados muestran que los internados en administración pública tienen una gran variedad de componentes académicos y de actividades que refuerzan la formación práctica de las participantes.

De igual forma, debe reconocerse que en los Estados Unidos es donde más se ha desarrollado la enseñanza de la administración pública por medio de las escuelas.

En edición, de acuerdo con un estudio (Yeager 1990) que ha examinado las tendencias sobre la enseñanza de la administración pública entre 1978 y 1989 en los Estados Unidos, los tópicos de más interés han sido la aplicación de computadoras en la administración, el desarrollo curricular, los internados, la ética, la política, el análisis político y la administración.

3. 1. 2. La preparación profesional por medio de la capacitación.

Porsu naturaleza misma, la administración pública ofrece amplias posibilidades de preparación profesional con base en procesos de capacitación. Los siguientes son sólo algunos métodos utilizados en los Estados Unidos para la preparación profesional de los administradores públicos.

3. 1.2. 1. Cursos de Capacitación. Mediante los cursos de capacitación los administradores públicos adquieren una serie de herramientas y conocimientos que les sirven para mejorar sus conocimientos, habilidades y destrezas en el desempeño de su puesto. Los cursos de capacitación son muy comunes al ingreso de nuevos empleados al servicio público. Por medio de estos cursos, la gerencia general por conducta del departamento de personal o capacitación orienta a los empleados públicos sobre la naturaleza de la organización, sus políticas generales, las leyes, reglamentos y los programas que gobiernan sus trabajos, su organización y su

funcionamiento. Estos cursos son útiles también cuando las organizaciones adaptan nuevas estructuras de organización, políticas o tecnología para el mejor desempeño de su función.

Un ejemplo de estos cursos de capacitación en los Estados Unidos lo constituye los que imparte la División de Educación y Adiestramiento de la Tesorería a sus empleados en las áreas de clase administrativa y de supervisión. En cada departamento de la Tesorería hay un funcionario encargado de los programas de adiestramiento. Estos abarcan una gran variedad de medios: Iniciación, enseñanza mediante tutores, rotación en cargos diferentes, conferencias, cursos diversos, oportunidades de educación fuera del servicio, etcétera. La Tesorería mantiene instructores y centros de enseñanza distribuidos por toda la nación. Los cursos son de dos categorías principales: Gerencia y Supervisión y Técnicas Especializadas para la Recaudación de Contribuciones. Ajustados a las necesidades de la práctica y a las condiciones de los diferentes grupos los cursos duran desde medio día hasta tres años. Los cursos de corta duración son de información general sobre el departamento. Técnicas de Enseñanza, Supervisión, Liderazgo, Preparación de Informes, Calificación de Empleados, Gerencia, Mecanografía y otras materias.

Los cursos tienen los propósitos siguientes:

- Impartir un mínimo de conocimientos técnicos del trabajo a la mayor brevedad posible;

- Enseñar al empleado a usar ese conocimiento eficientemente en la práctica:

- Educar sus actitudes y su conducta para las debidas relaciones con el público;

- Proporcionar conocimientos de carácter general que sean esenciales; y

- Preparar para la supervisión y la administración.

3. 1. 2. 2. Adiestramiento práctico mediante períodos probatorios. Este método consiste en la adquisición de conocimientos y habilidades que se proporcionan por medio del trabajo práctico. En diferentes dependencias de los Estados Unidos se ofrecen contratos por fecha determinada a sus empleados, quienes estarán a prueba por un período fijo. Si el desempeño del empleado en el período de prueba es satisfactorio procede la contratación definitiva.

Este método proporciona experiencia práctica. Cuando el empleado ha adquirido la capacidad suficiente se le puede promover a una mejor posición que puede ser, incluso, de asistente principal a director o jefe de departamento.

3.1.2.3. Diplomados y cursos de capacitación de 12 semanas. Muchas dependencias gubernamentales prefieren enviar a sus empleados a cursos especiales de duración definida que ofrecen universidades, institutos y centros especializados de capacitación. Algunos de estos cursos son llamados diplomados, y tienen como principal característica concentrarse en la adquisición de conocimientos y habilidades

sobre área específica, por ejemplo, manejo de un programa computacional, técnicas de administración, relaciones humanas, etcétera.

3. 1. 2.4. Otros métodos de capacitación. Existen otros métodos de capacitación de los administradores públicos tales como: Conferencias, lectura, representación dramática, cursos especiales impartidos por institutos vocacionales de capacitación, instrucción programática (uso de medios electrónicos de capacitación), cursos por correspondencia, etcétera. Estos métodos de capacitación son utilizados en los Estados Unidos en menor medida para la de los administradores públicos. y en general. son muchos más útiles para la capacitación de carácter técnico en áreas como la industria y los servicios de agencias y negocios privados.

3. 2. La Preparación Profesional para Funciones Administrativas de Gobierno en México

La preparación profesional en México para cumplir Funciones de gobierno se da, de igual manera que en los Estados Unidos, por conducto de medios escolarizados (centros de educación superior) y de procesos de capacitación.

3. 2. 1. La preparación por medios escolarizados.

En México la Administración Pública como materia de estudios tiene una profunda historia. Según Solana (1982). ya nuestras grandes civilizaciones indígenas, entre ellas la mexicana, formaban en las ins-

tituciones educativas, como los *telpochcallis* y el *calmneac*, a los hombres para que cumplieran satisfactoriamente las tareas que mejor convenían a la sociedad de la que formaban parte.

Las funciones de gobierno y administración eran ampliamente consideradas en esas instituciones educativas.

En la época colonial la primera institución de educación superior fue la Real Pontificia Universidad de Nueva España, que instauró la carrera de abogacía como opción educativa para la formación de hombres de gobierno.

En la época posrevolucionaria empezó la conformación de escuelas públicas y privadas que ofrecían la carrera de administración pública.

En 1955. se funda el Instituto Nacional de Administración Pública que es una de las instituciones de educación superior en México que tiene una gran tradición en la formación de profesionales de la administración y del gobierno.

Actualmente, la gran mayoría de las universidades públicas y privadas del país ofrecen, en su oferta educativa, diferentes oportunidades relacionadas con la administración pública y labores de gobierno. Los siguientes son algunos ejemplos:

3. 2. 1. 1. Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de **Guadalajara**. La carrera de administración pública, creada en 1976, tiene como finalidad la formación de profesionales de

alta calidad para realizar trabajos de administración gubernamental en las áreas de Política Económica, Finanzas, Administración de Personal, Políticas Públicas, Asesoría y Derecho Fiscal.

Los cursos principales que comprende esta carrera son: Administración, Economía, Recursos Humanos, Administración Pública, Finanzas, Contabilidad. Teoría del Estado, Ciencias Políticas. Comercio Exterior y Metodología de la Investigación.

3. 2. J. 2. Escuela de Graduados en Administración del Campus Guadalajara del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), El ITESM, como una institución de educación superior de carácter privado, imparte en Guadalajara la maestría en administración desde 1977. El posgrado está dirigido a las áreas de finanzas, mercadotecnia, Recursos Humanos, Administración, Negocios Internacionales, Computación, Habilidades del Ejecutivo y Calidad.

El programa de posgrado tiene como objetivo preparar ejecutivos con una visión integral de las diversas áreas que componen las organizaciones, así como formar profesionales capaces de desempeñar funciones que coadyuven a incrementar la competitividad de las empresas mexicanas.

Los cursos que se ofrecen son: Contabilidad Financiera, Administración, Teoría Económica. Estadística, Administración de Recursos Humanos, Mercadotecnia. Seminario de Estrategias Directivas, Planeación Estratégica, Análisis y Evalua-

ción de Proyectos de Inversión, Comercio Internacional, Sistemas de Información, Liderazgo y Manejo de Conflictos y Publicidad y Promoción.

3. 2. 1. 3. Facultad de Administración y Contabilidad de la Universidad de Colima. La Universidad de Colima ofrece la licenciatura en administración y contabilidad. Los cursos fundamentales son: Estadística. Informática, Administración, Contabilidad, Administración de Recursos Humanos, Derecho Mercantil y Economía.

Los estudios están orientados a la formación de profesionistas que pueden laborar tanto en empresas privadas como de carácter público con especial énfasis en contabilidad de medianas y pequeñas empresas.

3.2. 1.4. Estudios de posgrado en universidades de países desarrollados. Un fenómeno que se ha observado mucho en las últimas décadas en México. en la formación de profesionistas para los diferentes niveles de gobierno, lo constituye el establecimiento de posgrado en las universidades de países como los Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Este fenómeno se ha acentuado de tal manera en los últimos dos sexenios, que en la actualidad para poder ocupar una alta posición en una estructura de gobierno, sea de carácter puramente político o administrativo, es necesario haber cursado algún estudio de posgrado en una universidad de un país desarrollado como los Estados Unidos.

3.2.2. La preparación por medio de la capacitación.

En México hay también un sinnúmero de métodos de capacitación para empleados de gobierno tanto del orden estatal, como del municipal o del federal. Los más comunes son los Cursos de Capacitación, Seminarios, Talleres, Coloquios y, última-mente, Diplomados que imparten las instancias de gobierno a diferentes niveles (ya sea Secretarías de Estado, Municipios, Delegaciones Estatales, Direcciones Generales, etcétera) o universidades y centros de capacitación especial. Los siguientes son sólo algunos métodos que nos ilustran los medios por los cuales se adiestra al personal para funciones de gobierno en México.

3. 2. 2. 1. Cursos de capacitación. La gran mayoría de dependencias del gobierno en México imparten por lo menos un curso de capacitación a sus empleados, ya sea porque la Constitución General de la República lo exige en su artículo 123, o porque los directivos consideran importante la capacitación de los empleados tanto de nuevo ingreso como de aquellos con tiempo en la dependencia.

Un caso concreto de capacitación lo constituyen los cursos de que imparte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a sus empleados sobre aspectos fiscales de manera periódica durante todo el año.

3.2.2.2. Seminarios, encuentros, coloquios y foros. Un método muy común de capacitación de funcionarios de gobierno en los diferentes niveles lo constituyen la organización de actividades de carácter académico, político y administrativo llamados seminarios, encuentros, coloquios y foros.

En ellos el personal asiste ya sea como conferenciante o participante con la finalidad de enriquecer sus conocimientos con base en un contenido específico. Estas actividades son organizadas por universidades, dependencias gubernamentales o empresas privadas y su principal característica es la discusión de los problemas más comunes y actuales de un área determinada del conocimiento o de desarrollo de una región económica, geográfica o del país en su conjunto. Únicamente este método se está utilizando mucho en la preparación de empleados del gobierno o de instituciones públicas como las universidades estatales.

3.2.2.3. Diplomados y cursos de especialización. A causa del problema de encontrar buenos instructores y por situaciones de carácter económico, muchas dependencias han preferido enviar a su personal a cursos breves de capacitación que ofrecen universidades o centros especializados sobre tópicos tales como Computación Aplicada a la Administración, Técnicas de Administración de Personal, Finanzas, Proceso de Auditoría, Supervisión, etcétera. Estos cursos son llamados diplomados o cursos de especialización y su característica principal es que están orientados hacia trabajadores de una determinada área del conocimiento, son breves y se imparten en determinada área del conocimiento, son breves y se imparten en horarios accesibles a los empleados (por las tardes o en fines de semana). En México últimamente se ha incrementado el número de diplomados orientados hacia la capacitación de servidores públicos, ya que han demostrado su eficiencia en la profesionalización del personal.

3.2.2.4. Otros métodos de capacitación. Otros métodos de capacitación profesional implantados en México en el sector público están relacionados con Conferencias, Representación Dramática, Adiestramiento Práctico en el lugar del trabajo y Talleres que son de uso limitado.

Uno de los problemas que enfrenta la profesionalización de los servidores públicos en México lo constituye la inestabilidad en los puestos, la carencia de un servicio civil de carrera profesionalizado, la promoción y ascenso basado en factores como la simpatía política, el amiguismo, el influentismo, el nepotismo, etcétera. A pesar de los esfuerzos últimamente impulsados por el actual gobierno federal para profesionalizar a los administradores públicos, los avances son muy reducidos y aún falta mucho por hacer. Sin duda que un ejemplo claro y adecuado a considerar, lo constituye el sistema de mérito que se ha instaurado en los Estados Unidos y que ha logrado una verdadera profesionalización de empleados en funciones de gobierno, evitando con esto la improvisación y el arribo de personal no capacitado a las funciones administrativas de gobierno.

En México el servicio civil de carrera no se ha aplicado con celeridad y firmeza. lo que ha ocasionado que factores negativos como los señalados pesen demasiado en detrimento de la profesionalización y calidad de la gerencia pública.

4. Conclusiones

1. Los medios y métodos de mejoramiento de la gerencia pública que utilizan los Estados Unidos y México en lo general son similares, presentándose diferencias sólo en la magnitud de su aplicación.

2. Existe una gran diversidad de métodos usados en el proceso de profesionalización de la gerencia pública en ambos países, siendo los más comunes los estudios de Licenciatura y Posgrado que ofrecen las universidades y centros de educación superior, los Cursos de Capacitación, el Adiestramiento Práctico, los Diplomados, los Seminarios, Foros, Conferencias. Coloquios y Talleres de capacitación. mismos que son utilizados según las particularidades de la organización, el monto de los recursos existentes y la coyuntura específica por la que atraviesan las dependencias de gobierno (adquisición de nueva tecnología administrativa, reestructuración de funciones y dependencias, cambios de programas y orientaciones del gobierno. etcétera).

3. En los Estados Unidos existe una fuerte tradición en la profesionalización de los empleados para funciones de gobierno. lo que se ha reforzado por la instauración del sistema de mérito, mientras en México la profesionalización de los empleados para funciones administrativas de gobierno se observa en un menor grado.

4. Los contextos político, económico y cultural de los Estados Unidos y México son disímbolos, por lo que algunos métodos de mejoramiento de la gerencia públi-

ca de un país no pueden ser aplicados de manera mecánica y acrítica en el otro.

5. México ha tendido últimamente a utilizar la educación a nivel posgrado como un método para la profesionalización de sus empleados de gobierno, pero una gran mayoría de altos funcionarios ha preferido realizar estudios de posgrado en los países desarrollados, mientras que los administradores de Estados Unidos prefieren, en su mayoría, estudiar en sus universidades al ser consideradas éstas de alto nivel académico.

6. En Estados Unidos, el sistema de mérito ha sido un medio que ha permitido la profesionalización de sus administradores públicos, mientras que en México el reclutamiento, selección, ascenso y promoción de una gran parte de los administradores públicos se hace con base en simpatías políticas, amiguismo, relación familiar o influencias.

5. Recomendaciones

1. Los dos países estudiados deben continuar con su proceso de mejoramiento de su gerencia pública, como parte de sus políticas de desarrollo, especialmente México por presentar ciertas deficiencias y desviaciones en la profesionalización de sus administradores públicos.

2. Los métodos existentes para el mejoramiento de la gerencia son diversos por lo que se debe hacer uso de ellos de conformi-

dad con la circunstancia específica de una organización y del contexto externo; es decir, todos los métodos pueden generar excelentes resultados sí se les selecciona adecuadamente y se aplican con rigor.

3. México debe profesionalizar su gerencia pública instaurando un servicio civil de carrera donde el mérito sea el principal factor para la selección, promoción y ascenso de los administradores.

4. México y los Estados Unidos deben seguir fortaleciendo los estudios de posgrado como un medio por el cual se especializan y profesionalizan los administradores públicos, otorgando los apoyos y facilidades necesarias para que jóvenes administradores puedan realizar dichos estudios.

5. La capacitación es otro medio adecuado para el mejoramiento de la gerencia pública, por lo que se debe seguir impulsando ésta en ambos países, proporcionando los apoyos presupuestales necesarios, los logísticos y la valoración justa a nivel de toda la sociedad.

6. Bibliografía

1. Arboleda, Gonzalo (1991). *Técnicas de Gerencia*, pp. 313-320. República de Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

2. Muñoz, Pedro (1973). *Introducción a la Administración Pública*, pp. 45-71. México: Fondo de Cultura Económica.

3. Heady, Ferrel (1991). *Public Administration: A comparative Perspective*. Fourth Edition. Chapter 6. pp. 18-26. New York: Macmillan, Inc.
4. Ahn, Kenneth and Saint-Germain, Michelle (1988, September). Public Administration Education and the Status of Women. *American Review of Public Administration*, Vol: 18. pp. 297-307.
5. Jones, Garth (1991. December). Education and Training in Public Administration: Transference of Segmenting Organizational Behavior. *International Journal of Public Administration*. Vol: 14. pp. 197-235.
6. Ventress, Curtis (1991. Jan-Feb.). Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus. *Public Administration Review*, Vol: 51; pp. 4-14.
7. Yager, Samuel (1990). Trends in Teaching Public Administration: A View from the Proceedings of the National Conferences on Teaching Public Administration. *International Journal of Public Administration*, Vol: 13. pp. 279-303.
8. Auth, Mary (1990). Survey Report: The International Practices of Graduate Level Public Internship Programs. *International Journal of Public Administration*, vol: 13. pp. 235-255.
9. Universidad de Colima, México (1992). *Facultad de Contabilidad y Administración: Programa Analítico*.
10. Universidad de Guadalajara (1991). *Licenciatura en Administración Pública: Boletín Informativo*.
11. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (1992). *Escuela de Graduados en Administración: Boletín Informativo*.
12. Carnegie Mellon University (1992). School of Urban and Public Affairs: *Graduate Program in Management and Public Policy*. pp. 13-26.
13. Manpower Services Commission (1987). *The Making of Managers. A Report on Management Education, Training, and Development in the U. S. A., West Germany, France and Japan*. pp. 3-25. London: MSC.
14. Barry, Tom (1992). *México: A Country Guide*, pp. 239-242. New Mexico: Resource Centre.
15. French, W. and Sen, C. (1973). *Organization Development*, p. 15, Prentice Hall.

La Financiación de los Partidos Políticos

Guillermo Haro Bélchez

1. Notas Previas

La financiación de los Partidos Políticos ha constituido sin duda, uno de los debates dominantes en las dos recientes legislaturas del Congreso Federal. aunque a diferencia de muchos de los países europeos, el tema apenas si ha despertado inquietud en el contexto de la vida pública mexicana. y todo ello a pesar de que en la actual situación política existen factores que han favorecido un tratamiento singularmente acelerado de esta materia.

Me refiero, en especial, al incremento de la competitividad electoral, que trajo recientemente como resultado la pérdida de la añeja mayoría aplastante del PRI y de una política más activa y contundente por parte de la oposición, en particular la que el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional han venido desarrollando desde las elecciones federales de julio de 1988.

Con independencia de todos los factores que han influido a la hora de abordar el problema de la financiación de los partidos, desde posiciones a menudo no exentas de un fuerte dramatismo político, lo cierto es que resulta ineludible debatir de una vez por todas tan complejo tema, procurando en la medida de lo posible recomendar y adoptar, entre otras, políticas y medidas legislativas que favorezcan no sólo un mejor entendimiento para quienes se enfrentan a una cada vez mayor oferta electoral, sino también para evitar reductos ideológicos impenetrables, que en nada contribuyen, al menos así lo creo, a subsanar las diferencias más básicas de la materia. Desde esta perspectiva, me propongo reflexionar como necesario punto de partida sobre la experiencia y las soluciones legislativas adoptadas en algunas democracias europeas, y en ese marco comparado, analizar los problemas que se plantean entre nosotros y sus posibles soluciones.

2. La Financiación Pública y Privada de los Partidos Políticos

Un rasgo común a prácticamente la totalidad de las democracias europeas es la subvención pública de los Partidos Políticos. Gran Bretaña constituye el último exponente de una concepción netamente liberal de los partidos que continúan manteniéndose ajenos a la financiación del Estado. Esta excepción británica adquiere mayor relieve si consideramos que incluso en los Estados Unidos los candidatos presidenciales reciben subvenciones públicas para sufragar sus campañas. En otros países dichas subvenciones públicas se encuentran destinadas a financiar diferentes actividades, en unos casos compensan los gastos electorales (Alemania), en otros a las actividades ordinarias (Países Escandinavos y Austria) y, por último, en otros se financian ambos conceptos (Italia, Francia y España). Los partidos obtienen también, junto con las subvenciones públicas, recursos de origen privado procedentes de las cuotas de los afiliados y de las donaciones que aportan individuos y grupos, lo que otorga a la financiación una naturaleza mixta público-privada,

2.1 El Caso Español

La financiación de los Partidos Políticos españoles, presenta una gran similitud con el resto de las democracias europeas. La divergencia surge de manera profunda al analizar la regulación jurídica a la que están sometidas tanto las subvenciones pú-

blicas como las privadas y el peso proporcional que éstas tienen en los ingresos totales de los partidos.

Una de las más significativas diferencias que salta a la vista se presenta en el papel que las normas atribuyen a los recursos de origen privado, es decir, a las donaciones o contribuciones de individuos o grupos. La legislación española es la única que penaliza esa participación, limitando la cuantía de las donaciones privadas que pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las dirigidas a financiar las actividades ordinarias. En el primer caso, quedan limitadas a un millón de pesetas para una misma persona física o jurídica (Art. 129 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral) y en el segundo el límite se sitúa en diez millones de pesetas al año (Art. 4, 3 b de la Ley de Financiación de Partidos Políticos). No obstante, aun cuando estas limitaciones no tienen correspondencia en otras legislaciones europeas, la característica singular más notable de la ley española se encuentra en el papel predominante que de forma explícita atribuye a la financiación pública. De acuerdo a lo establecido en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones anuales que puede recibir un partido no han de superar el 5% de la cantidad total asignada en los presupuestos generales del Estado para subvencionar a los Partidos Políticos.

Para ilustrar mejor las consecuencias de esta limitación legal baste tan sólo tomar como ejemplo las subvenciones de 1987. En ese ejercicio presupuestario la partida para las subvenciones se sitúa a 7.500 mi-

llones de pesetas, de tal forma que las donaciones privadas que podría haber recibido un partido no podían superar los 325 millones de pesetas. Si consideramos que la subvención que correspondió ese año al PSOE (Partido Socialista Obrero Español) alcanzó los 3 mil 195 millones de pesetas, las aportaciones privadas a este partido habrían podido constituir, en el mejor de los casos, un 10% de la financiación estatal que recibió.

En el Partido Popular ese porcentaje se habría incrementado, pero no habría superado más del 20% del dinero procedente del Estado.

A la luz de lo antes expuesto, no cabe duda que la Legislación Española sobre la financiación de los Partidos Políticos se pronuncia claramente por aquellos financiados casi en exclusiva por el Estado, lo que a su vez resulta antagónico con la legislación que sobre la materia existe en el resto de los sistemas democráticos europeos e incluso en algunos de los propios ordenamientos constitucionales españoles (Ver INFRA).

2.2 El Caso Alemán

Desde el año de 1962 los Partidos Políticos alemanes comenzaron a recibir subvenciones del Estado para financiar sus actividades ordinarias, aunque a partir de 1959 obtenían subvenciones públicas dirigidas a actividades de educación política. En 1967, como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional de 1966,

tuvo que modificarse el sistema de financiación, destinándose las subvenciones a la financiación en exclusiva de los gastos derivados de las campañas electorales, pero estableciendo por otra parte la posibilidad para los partidos de solicitar adelantos con cargo a las futuras elecciones a tres años de que tuvieran lugar (lo que bien puede ser entendido como una forma indirecta de financiación de las actividades ordinarias de los partidos).

La aludida sentencia tiene aún en la actualidad una extraordinaria importancia por la interpretación que hace sobre la naturaleza y función de los Partidos Políticos en una sociedad democrática.

El punto medular de la argumentación jurídica que despliega el Tribunal se fundamenta en el carácter abierto que, de acuerdo con la norma constitucional alemana (Art. 21, 1 Y Art. 5), debe tener el proceso de formación de la voluntad popular. Se señala en la sentencia que "si bien la formación de la voluntad del pueblo se entrelaza con la formación de la voluntad del Estado, la primera debe preceder a la segunda, en un proceso que va de arriba a abajo y no viceversa. Ninguno de los órganos del Estado debe así intervenir en la formación de la voluntad popular. La relación entre órganos constitucionales y Partidos Políticos debía supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo es libre, abierto y como consecuencia, ajeno al Estado". A partir de esta premisa, establece la sentencia que la financiación estatal de la actividad ordinaria de los Partidos Políticos supondrían una interferencia en aquel proce-

so. El tribunal acaba afirmando que la financiación por parte del Estado a los Partidos Políticos, aunque no implica su inserción en el ámbito organizativo estatal, sí los pone a su disposición de tal forma que el Estado puede incidir en el proceso de formación de la voluntad popular.

La sentencia se ocupa, además, de definir la naturaleza jurídica fundamental de los Partidos Políticos de acuerdo con el ordenamiento constitucional alemán.

Reconoce que el artículo 21 de la Ley Fundamental considera a los partidos como instrumentos constitucionales necesarios para la formación de la voluntad política del pueblo y que les corresponde el rango de instituciones de derecho constitucional. Sin embargo, la sentencia argumenta que los partidos no constituyen órganos del Estado, sino que son antes que nada grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político, razón por la que el Tribunal interpreta que el Estado no tiene ninguna obligación de garantizar su sostenimiento económico.

En contra del argumento que sostiene que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades económicas entre los partidos, la sentencia declara que argumentos de esa naturaleza ponen en duda la capacidad de los ciudadanos para crear y mantener aquellas organizaciones que les sirvan para articular y expresar su voluntad política; declarando, además, que es consustancial a la democracia liberal aceptar el riesgo que conlleva el hecho de que la voluntad política popular dependa de la capacidad de juicio de la actividad de los

ciudadanos. Por último, frente al argumento de que la subvención estatal disminuye o evita el riesgo de que los partidos dependan de intereses económicos particulares, se argumenta que el artículo 21 de la Ley Fundamental garantiza la libertad de los partidos en relación al Estado pero no su protección de la influencia de personas o de grupos. La sentencia recuerda que, para alentar e informar a los ciudadanos sobre esas hipotéticas dependencias, los partidos están obligados a hacer público el origen de sus ingresos.

A partir de los argumentos jurídicos señalados, la sentencia concluye manifestando que la financiación estatal de los Partidos Políticos era inconstitucional. No obstante, el ser los partidos imprescindibles para la formación de la voluntad popular y al expresarse ésta por medio de las elecciones, siendo además posible delimitar el coste económico de esta actividad y dada su importancia, concluía el Tribunal que, en cambio, resultaba constitucionalmente legítimo que el Estado concediera subvenciones electorales a los partidos para llevar a cabo una adecuada campaña electoral.

A mediados de los años ochenta la legislación alemana sobre financiación de los Partidos Políticos volvió a ser extensamente revisada. Las reformas introducidas recogieron buena parte de las propuestas contenidas en el informe que un comité de expertos concluyó en 1983. El informe diseñaba un esquema global de financiación de los partidos poniendo muy especialmente el acento en la participación de los ciudadanos en esa activi-

dad. El informe parte de las posiciones ya comentadas del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de los partidos e insiste en su carácter de asociaciones de ciudadanos libremente creadas e independientes. Por ello se considera que los partidos deben depender de sí mismos para financiar el desarrollo de sus actividades electorales sin que el Estado esté obligado a resolver sus problemas económicos ni a evitarles el riesgo de fracasar en sus propios esfuerzos para obtener recursos. Los autores del informe manifiestan, además, que un sistema de financiación de los Partidos Políticos exclusiva o predominantemente estatal resultaba contrario a las decisiones del Tribunal Constitucional Federal.

A partir de esas consideraciones el informe se pronuncia decididamente por un sistema que estimule la participación de los electores en la financiación de los partidos y, en consecuencia, se postula que las donaciones privadas ni son moralmente cuestionables ni debían ser prohibidas o limitadas por la ley. Es más, el Comité consideraba que, desde una perspectiva constitucional, eran deseables e indispensables si los partidos habían de mantener su independencia respecto del Estado. En el informe se aduce finalmente que por medio de las contribuciones los ciudadanos también ejercían el derecho a participar en los asuntos públicos. Tampoco se consideraron cuestionables las donaciones procedentes de grupos empresariales. La publicidad de las grandes donaciones (las superiores a 20 mil marcos) era la única prevención razonable impuesta por el Comité para evitar eventuales relaciones de dependencia entre los Partidos

Políticos y esa última categoría de donantes. El Comité recomendaba incrementar las sanciones por el incumplimiento de este último requisito.

El informe se ocupaba también de las desgravaciones fiscales para las donaciones a los partidos. En la normatividad alemana las contribuciones a los Partidos Políticos hasta una cuantía máxima de 3,600 marcos eran ya objeto de desgravación fiscal. El Comité de expertos consideraba que semejante límite perjudicaba el desarrollo de esa fuente de financiación a la vez que producía una discriminación de los Partidos Políticos respecto de otras organizaciones no lucrativas con fines públicos. Las desgravaciones sobre los donativos a ese tipo de entidades no se encontraban sometidas a las mismas restricciones. El Comité proponía desgravar las donaciones de cualquier cuantía, y diseñaba a la vez un sistema de desgravaciones con dos objetivos: a) desgravar las cuotas de los afiliados y las donaciones pequeñas (hasta 2,400 marcos en una mayor proporción) que las más elevadas, haciendo con ello efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad y b) establecer un sistema de compensación económica posterior para los partidos, con el objeto de reequilibrar las oportunidades de los partidos con electorados de mayores y menores niveles de renta. Con este sistema se optaba decididamente por favorecer la financiación privada de los partidos y paliar las negativas consecuencias que para el principio de igualdad, tanto entre los ciudadanos como entre los partidos, podrían generar las desgravaciones de las donaciones.

Así las cosas, el 10 de enero de 1984 entró en vigor una nueva Ley de Financiación de los Partidos Políticos, en la que se recogieron buena parte de las propuestas del Comité. Entre ellas el sistema de desgravaciones fiscales que se acaba de comentar. Igualmente se estableció que las subvenciones electorales no podrían superar en ningún caso los ingresos de los partidos procedentes de las donaciones privadas y de las cuotas de los afiliados. Consecuentemente, las subvenciones del Estado sólo pueden cubrir un 50% del conjunto de los ingresos de los partidos.

Con el objetivo de reducir la dependencia de los partidos respecto del Estado, el Comité había llegado a proponer que los ciudadanos tuvieran cierto poder de decisión sobre la asignación de las subvenciones a los partidos. El mecanismo sugerido era distribuir una parte de las subvenciones en función de la voluntad de los electores, quienes en el acto de la votación podrían asimismo consignar el partido que en opinión debería ser beneficiado de una parte de esos fondos. Esta fórmula a la que se le denominó "Prima Ciudadana" permitiría, en opinión de los autores del informe, la participación de los electores en el proceso de financiación pública de los partidos. La propuesta no fue finalmente recogida en la normativa de 1984, pero junto a las medidas ya comentadas, expresa hasta qué punto la espina dorsal del informe fue acentuar al máximo la participación de los ciudadanos en la financiación de los Partidos Políticos.

En 1986 el Tribunal Constitucional intervino de nuevo, ante un recurso presen-

tado por los Verdes, único grupo que se había opuesto en el Bundestag a la nueva regulación, estableciendo que sólo serían objeto de desgravación las donaciones no superiores a los 100 mil marcos. Hasta ahora la casi totalidad de los Partidos Políticos alemanes hacen una valoración positiva de los efectos que la nueva normativa ha tenido en su tesorería.

3. La Limitación de los Gastos Electorales.

Una de las fórmulas que han experimentado algunas legislaciones para reducir el costo de las campañas electorales ha sido restringir legalmente los gastos. Esta medida fue introducida en la legislación electoral británica y de Estados Unidos al final del siglo XIX y principios del XX, respectivamente, pero en ambos casos la limitación recaía exclusivamente sobre los gastos que pudieran efectuar los candidatos. En Gran Bretaña su alcance es hoy tangencial ya que el gasto fundamental lo efectúan los partidos y no se encuentran sometidos a ninguna limitación. En Estados Unidos una medida similar fue introducida a principios del siglo, posteriormente suprimida y de nuevo adoptada en 1974 para ser declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en 1976 al considerar que limitaba la libertad de expresión.

La Legislación Española era, hasta hace unos meses, la única que imponía límites a los gastos electorales que puedan efectuar

los partidos, En enero de 1990 se probó en **Francia una medida similar en el marco de una polémica ley que amnistiaba a los políticos que hubieran cometido irregularidades en la financiación de los partidos. En términos generales la utilidad de la limitación de los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países europeos por las grandes dificultades que entraña un control efectivo. Alternativamente se han desarrollado medidas que favorecen indirectamente el control del gasto, como son las restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos (también consagrada en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos en España), o se han llevado a cabo acuerdos entre los partidos para limitar voluntariamente los gastos de las campañas.**

Hay dos formas de abordar el problema de los gastos de los partidos que no resultan, sin embargo, excluyentes. Una primera vía consiste en imponer restricciones legales que directa o indirectamente contengan el gasto en la línea de las medidas que acabo de comentar. No obstante, la eficiencia de estas limitaciones, por otro lado de difícil control, como ha demostrado sobre todo la experiencia norteamericana, quedará sensiblemente cuestionada si hay factores que alimentan un crecimiento exagerado del gasto y que sin embargo no se controlan.

En términos comparativos el costo de las campañas electorales españolas resulta ciertamente elevado, veamos dos ejemplos significativos, Los gastos de la campaña electoral de los conservadores británicos en 1979 con ocasión de las elecciones ge-

nerales se situó en **3.6 millones de libras, que al valor de cambio del momento equivalían a 511 millones de pesetas (15,841 millones de pesos antiguos).** El Partido Laborista invirtió 2.3 millones de libras, alrededor de 334 millones de pesetas (10,354 millones de pesos). Estas cantidades no recogen los gastos efectuados por los propios candidatos, mismos que desempeñan un papel de escasa significación. En España la UCD (Unión de Centro Democrático- hoy Centro Democrático y Social) declaraba un gasto para la campaña de las elecciones generales de 1979 de 850 millones de pesetas (26,350 millones de pesos antiguos) y el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) de 665 millones de pesetas (20,615 millones de pesos antiguos). **Mientras que los datos relativos a los partidos británicos proceden de estudios que ofrecen una gran fiabilidad, los referentes a los partidos españoles hay que aceptarlos con gran cautela ya que constituyen declaraciones de los propios partidos en plena campaña electoral sin que hayan podido ser contrastados, dada la ausencia de control efectivo sobre la Contabilidad de los partidos, Pero en cualquier caso, aun dando por fiables las cifras anteriores, y considerando que los partidos británicos se dirigen a un censo electoral doble del español, no cabe duda que las campañas electorales son notablemente más costosas en España que en el Reino Unido.**

Para abundar más en el tema, es muy revelador comparar el costo de las campañas electorales en España con las de Estados Unidos, cuna admitida, aunque con excesivo simplismo, de un modelo de

campana electoral con un profuso derroche de propaganda y por consiguiente de dinero. El resultado de tal comparación causa, cuando menos, una extraordinaria perplejidad. En las elecciones presidenciales de 1984 el coste total de la campana del candidato republicano (Reagan) fue de 77.3 millones de dólares y la del candidato demócrata (Mondale) de 71.1 millones de dólares. Aun teniendo en cuenta las oscilaciones que ha registrado en la última década el cambio del dólar, no se produce ninguna desviación relevante si el valor en pesetas de esas campanas se sitúa alrededor de 8 mil millones de pesetas (248 mil millones de pesos antiguos). En las elecciones generales de 1986 celebrarlas en España, el límite de los gastos electorales que podría efectuar un partido que presentará candidatos en todas las circunscripciones electorales se sinía en 2,800 millones de pesetas (86 mil 800 millones de pesos antiguos). El PSOE (Partido Socialista Obrero Español), que presentó candidaturas en todas las circunscripciones, declaró, incluyendo los gastos de PSC-PSOE (Partido Socialista Catalán-Partido Socialista Obrero Español), un gasto total de 2, 650 millones y Coalición Popular de un mil 897 millones. Es decir, que la campana electoral de cada uno de los candidatos presidenciales norteamericanos en 1984, costó aproximadamente tres veces y media, y cuatro veces más que la del primer y el segundo partido en España.

En consecuencia, si tenemos en cuenta que en Estados Unidos el censo electoral es entre seis y siete veces superior al español, que su extensión es veinte veces a la

de España y que los candidatos americanos han de sufragar el costo de la propaganda en televisión (lo que para los partidos españoles constituye una subvención estatal en especie) es imposible no concluir diciendo que las campanas electorales españolas resultan proporcionalmente más costosas que las de los candidatos presidenciales en Estados Unidos. La conclusión es, desde luego, sorprendente: ¿Qué razones pueden explicar el elevado coste de las campanas electorales españolas? Es plausible pensar que en la base del problema hay una mala gestión económica y una escasa optimización de los recursos, la persistencia de este factor muy probablemente se encuentra favorecida por las facilidades que ahora la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos – y antes el artículo 60. de la Ley de los Partidos Políticos – concede a éstos para resolver sus posibles dificultades económicas por medio de los presupuestos generales del Estado.

A diferencia del resto de las legislaciones europeas sobre financiación de los partidos, la ley española permite incrementar sin límite las cantidades asignadas en los presupuestos generales del Estado para la financiación de los partidos. En otros países, o bien las subvenciones se ajustan anualmente a la inflación o este procedimiento se lleva a cabo cada cierto número de años.

Además de no estar justificado que los partidos decidan discrecionalmente el incremento de unas subvenciones de las que son directos beneficiarios, la ausencia de esos límites escasamente favorece el ern-

peño en un estricto control de gasto y en una optimación de los recursos.

Con independencia de la cuota de responsabilidad que haya que atribuir a una deficiente gestión, hay dos factores que en mi opinión afectan desfavorablemente al costo de las campañas electorales. El primero de ellos está relacionado con el modelo de campaña que se desarrolla en España, de las que conocí, las dos últimas. Frente a su aparente modernidad, las campañas electorales españolas tiene elementos arcaizantes, esencialmente debido al escaso uso que se hace de la televisión para transmitir el mensaje electoral. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, los debates televisados entre los representantes de la diferentes opciones electorales son prácticamente inexistentes.

Este hecho determina un tipo de campaña basada, primero, en constantes desplazamientos, en ocasiones rayanos en lo vertiginoso, de los líderes de los partidos, especialmente del líder nacional, en el caso de los partidos de oposición, por los lugares más recónditos de toda la geografía nacional. Y segundo, consecuencia obvia de lo anterior, es la convocatoria de innumerables mítines a los que generalmente asisten los afectos. El costo de los recursos humanos y económicos de este tipo de campañas es muy elevado y por el contrario su rentabilidad, en términos de comunicación con el conjunto de los electores, es muy escasa.

La mayoría de las campañas europeas tienen en la actualidad como soporte fun-

damental el uso de la televisión. aun cuando se cultivan también actos de relación directa con los electores, lo que sin duda cumple una función. Este último modelo de campaña resulta más económico dado que el uso de la televisión pública es gratuito y desde luego resulta más rentable tanto para los partidos como para los electores en términos de difundir y conocer las propuestas de los primeros. Por todo ello, el uso de la televisión en condiciones de igualdad, potenciando en particular el sistema de debate, así como un tratamiento objetivo de la información política, antes y durante los períodos electorales, muy probablemente remodelaría el tipo de campaña que se hace en España y abarataría sus costos.

Por último, la fuerte dispersión electoral que hay en España - prácticamente todos los años hay una, dos o más elecciones— determina que los partidos se vean obligados a realizar de forma continuada unos gastos que debieran tener carácter extraordinario. Este factor genera una sangría permanente en las arcas de los partidos, lo que desequilibra constantemente sus presupuestos.

4. El Principio de Publicidad de las Donaciones Privadas

Los gastos e ingresos de los partidos se encuentran sometidos al principio de publicidad en varios países europeos (Alemania, Austria, Italia y Francia. En Gran Bretaña sólo respecto de los gastos electo-

rales de los candidatos). La identificación de los donantes es, sin embargo, exigida por la Legislación Alemana. Esta medida ha sido objeto de una importante controversia que, por ejemplo, en Estados Unidos acabó con la interposición de un recurso (*Buckley vs. Valeo*, 1975) que cuestionaba su constitucionalidad ante el Tribunal Supremo, que falló declarando el carácter constitucional del requisito de identificación de los donantes. En la legislación norteamericana esta medida se aplica a los donantes de toda contribución superior a diez dólares.

Una posición exactamente contraria a la anterior fue mantenida por los gobiernos de Noruega y Suecia, en dos informes elaborados a comienzos de los años cincuenta. En ambos países los gastos e ingresos de los Partidos Políticos no se encuentran sujetos a control legal alguno a pesar de estar generosamente financiados por el Estado. Los informes citados señalaban que la identificación de los donantes era incompatible con el carácter secreto del voto puesto que había que presumir que los ciudadanos votaban al partido al que aportaban su donación. En segundo término, el informe manifestaba que un requisito de esa naturaleza tendría efectos negativos para los partidos, ya que la pérdida del anonimato haría disminuir el número de contribuciones.

El tratamiento que el principio de publicidad de los ingresos tiene en la Legislación Alemana, donde se encuentra incluso constitucionalmente consagrado (Art. 21 de la Ley Fundamental) se sitúa en las antípodas de la posición adoptada por las

legislaciones de Noruega y Suecia. La actitud de la Legislación Alemana en este tema se asemeja a la norteamericana aunque en la primera la identidad de los donantes sólo se exige a partir de las contribuciones de una cuantía elevada (como ya se ha señalado, para aquellas superiores a los 20 mil marcos). En España, los Partidos Políticos tienen obligación de declarar sus gastos e ingresos pero no de hacer constar la identidad de los contribuyentes.

5. La Financiación de los Partidos Políticos Mexicanos

El Congreso Constituyente de 1916-17 no se ocupó, ni podía haberse ocupado, dada la envergadura de asuntos de mayor e inmediata importancia, de los aspectos concernientes a la participación organizada de los ciudadanos en la vida pública, es decir, de la formación de los Partidos Políticos, lo cual no quiere decir que los diputados constituyentes se hubiesen olvidado del progreso democrático del país. Antes, al contrario, ese era precisamente su ideal. Sucedió que para ellos la gran tarea de organizar el régimen democrático se presentaba no sólo de una manera muy especial, sino por demás compleja, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento. Pese a ello, es de justicia no olvidar que el Constituyente de Querétaro sentó las bases jurídicas de la incipiente democracia mexicana, con un conjunto de normas que no sólo garantizaban las clásicas libertades individuales, suprimiendo los privilegios y las de-

sigualdades, sino que restituían con plenitud la soberanía nacional, dando a la inmensa mayoría de los mexicanos la posibilidad de acceso a la cultura y al trabajo. De aquí la razón del por qué el Constituyente no se ocupara de organizar los Partidos Políticos y por ende, mucho menos, de su financiación. Sin embargo, un año después, apareció la primera Ley Electoral, promulgada por Venustiano Carranza el 10 de agosto de 1918, que concedía a los Partidos Políticos una participación muy importante en el proceso electoral, dejando no obstante en manos del Estado el papel decisivo en el mismo. El defecto que llevó a la muerte a este ordenamiento, consistió en que presuponía la militancia en verdaderos Partidos Políticos, como si existieran no sólo constituidos, sino maduros, bien organizados y con capacidad y experiencia suficientes, cuando en la realidad sólo dos de ellos: El Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista, empezaban a organizarse, y el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista a constituirse.

De la formación de los Partidos Políticos en la etapa postrevolucionaria hasta la constitución del PNR (Partido Nacional Revolucionario) en 1929, puede señalarse que los mismos no fueron organizaciones estables, formadas conforme a una concepción política definida de la vida pública del país, sino al amparo de "caudillos", agrupaciones destinadas en exclusiva a la participación en las luchas electorales.

Con la muerte de Obregón, la tesis de la necesidad de verdaderos partidos ad-

quirió notoriedad. El propio Presidente Portes Gil al asumir la presidencia provisional de la República el 30 de noviembre de 1928 señaló: "...confío en que el establecimiento de partidos políticos sólidamente enraizados, dueños de un programa y de un sector fijo de opinión, servirá para desvincular la política de la administración y para impedir, ojalá que hoy para siempre, que el Estado se convierta en elector..."

Frente a la citada manifestación de Portes Gil, los Partidos Políticos como fuerzas estables, permanentes y realmente representativas de las corrientes nacionales de opinión, no existían sino en forma embrionaria, dada no sólo su escasa organización y presencia, sino también, en buena medida, por su carencia de recursos, o dicho con otras palabras por la falta de estímulo oficial.

La situación descrita no vino a encontrar cierto paliativo sino hasta la década de los 70, con la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, que tímidamente se refería a los apoyos económicos a los partidos y en mayor medida con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, y de manera definitiva en el articulado (artículo 39, fracción III) del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, ratificado con mayor detalle a lo largo del Capítulo I (artículo 49) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990, y numeral 49 reformado mediante decreto de reformas al COFIPE del 29 de septiembre del 1993.

5.1. El Esquema Constitucional

Las reformas y adiciones aprobadas por el Constituyente Permanente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 6 de abril y 27 de junio de 1990 a nuestra Carta Magna, representaron un avance en la regulación de los procesos electorales, en especial las referentes a los artículos 5, 35 fracción III. 36 fracción I. 41. 54. 60 Y 73 fracción VI base tercera, al establecer un régimen de representación equilibrado y estable en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión, así como un más vigoroso sistema de partidos y más claras y precisas normas de organización electoral. El tema de la financiación pública de los Partidos Políticos encuentra Jugar en el Capítulo II. artículo 49 del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del 15 de agosto de 1990.

Las reformas al artículo 41 constitucional publicadas en el Diario Oficial del viernes 3 de septiembre de 1993, constituyen un avance en la regulación del financiamiento a los partidos, toda vez que adquieren rango constitucional: el párrafo sexto añadido al artículo de referencia precisa que "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán al financiamiento de los Partidos Políticos y sus campañas electorales."

5.2. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

El Código estableció normas para regular de una manera amplia todo lo referente

al financiamiento público a los Partidos Políticos. Hasta antes de las reformas de septiembre de 1993 la regulación en la materia se daba en los siguientes términos:

CAPITULO PRIMERO

Del Financiamiento Público

Artículo 49

1. Los Partidos Políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Por actividad electoral:

- 1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará, con base en los estudios que le presente el Director General del propio Instituto, el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades será multiplicada, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados en los términos de este Código para cada elección. Para este cálculo, sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los partidos que hubieren conservado su registro;
- II.- La cifra total obtenida por diputados según la fracción anterior, se dividirá entre la votación nacional emiti-

da para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

III.- A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa;

IY.- La cifra total obtenida por senadores, en los términos de la fracción I de este inciso, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

Y.- A cada Partido Político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores;

VI.- El financiamiento que se refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que las elecciones hayan sido calificadas por los Colegios Electorales de las respectivas Cámaras;

VII.- Los Partidos Políticos recibirán el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: En el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%. Cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII.- Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del Consejo General según lo estime necesario.

b) Por actividades generales como entidades de interés público:

1.- Un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la fórmula de la fracción I del inciso anterior, se distribuirá anualmente por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales; y

11.- La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos:

1.- A cada Partido Político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior a los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario; y

11.- Las cantidades serán entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

d) Por actividades específicas como entidades de interés público:

1.- La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los Partidos Políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que, en su caso, expida el Consejo General del Instituto;

U.- El Consejo General no podrá acor-

dar apoyos en cantidad mayor al 50% anual. de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los Partidos Políticos en el año inmediato anterior; y 111.- Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido. serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

2.- No tendrán derecho a financiamiento público los Partidos Políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida. independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador.

3.- Los Partidos Políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada Partido Político nacional por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público; y

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado. se les otorgará el financiamiento público que corresponda a cada Partido Político Nacional por sus actividades generales como entidades de interés público.

4.- Las cantidades a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efectos el

registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

5.- Los Partidos Políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público.

De la lectura del numeral 49 transcrito, se desprende que el Código establecía tres campos para el financiamiento público:

a) La actividad electoral.

b) Las actividades generales como entidades de interés público. y

e) Las actividades específicas como entidades de interés público.

El primer campo está destinado precisamente a contribuir a sufragar los gastos de las campañas políticas de los candidatos de los Partidos Políticos a diputados y senadores, mediante una fórmula que valora el número total de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y el número de candidatos propietarios y senadores en relación con la votación nacional, lo que favorece a nuestro juicio a los Partidos Políticos ya establecidos, en demérito de la formación de nuevas corrientes o tendencias políticas.

En cuanto a la subvención destinada a las actividades generales de los partidos sostenemos que ésta debe suprimirse, dado no sólo su falta de claridad en el texto del Código sobre qué actividades originan dicha subvención. sino en mayor medida por la idea de que el Estado no tiene por qué contribuir al sostenimiento económico de los partidos.

Por lo que respecta al financiamiento destinado a las actividades específicas, entre las cuales se destacan la educación y la capacitación política, estas bien pudieran sostenerse con los ingresos propios de los partidos, por medio de las cuotas de sus afiliados. La regulación sólo favorece a los grandes partidos, con evidente demérito de los pequeños, que en todo caso serían los que más requerirían este tipo de apoyos para la formación de sus cuadros. La prevención establecida en el artículo 49- C III. 2 es a todas luces desigual.

Consecuente con las reformas constitucionales aludidas, el 24 de septiembre de 1993 aparecieron publicadas en el Diario Oficial las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El artículo 49 relativo quedó como sigue:

CAPÍTULO SEGUNDO

Del financiamiento de los Partidos Políticos

Artículo 49.

1. El régimen de financiamiento de los Partidos Políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público;
- b) Financiamiento por la rnilitancu;
- e) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o

donativos a los Partidos Políticos. en dinero o en especie. por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: al Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados. y los Ayuntamientos. salvo los establecidos en la ley;

b) Las dependencias. entidades u organismos de la administración pública federal. estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

e) Los Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras;

d) Los Organismos Internacionales de cualquier naturaleza;

e) Los Ministros de Culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3.- Los Partidos Políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

4.- Las aportaciones que se realicen a los Partidos Políticos. no serán deducibles de impuestos.

5.- Los Partidos Políticos. en los términos de la fracción IV del inciso e) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código. deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña. así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y ca-

racterísticas que cada partido libremente determine.

6.- Para la revisión de los informes que los Partidos Políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña. se constituirá en los términos del artículo 49-B de este Código. una comisión de Consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

7.- Los Partidos Políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades. independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código. conforme a las disposiciones siguientes:

al Por actividad electoral:

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará, con base en los estudios que le presente el Director General del propio Instituto, el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades será multiplicada respectivamente. por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios o senadores registrados en los términos de ese Código para cada elección. Para este cálculo. sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los Partidos Políticos que hubieren conservado su registro;

II. La cifra total obtenida por diputados según la fracción anterior. se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección. determinándose así el valor unitario por voto;

III. A cada Partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar

el valor unitario obtenido según la fracción anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa;

IV. La cifra total obtenida por senadores. en los términos de la fracción I de este inciso. se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

V. A cada Partido Político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores;

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que haya concluido el proceso electoral;

VII. Los Partidos Políticos recibirán el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: en el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%. y en el último por el 50%. Cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y VIII. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del Consejo General según lo estime necesario y tomando en consideración los índices de inflación que determine la autoridad competente.

b) Por actividades generales como entidades de interés público:

I. Un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte

según la fórmula de la fracción I del inciso anterior, se distribuirá anualmente por partes iguales a cada Partido Político para apoyar sus actividades generales; y

II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

e) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos:

I. A cada Partido Político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario, y

II. Las cantidades serán entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los Partidos Políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que, en su caso, expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los Partidos Políticos en el año inmediato anterior, y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

e) Para el desarrollo de los Partidos Políticos:

1. Un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total que resulte según la fórmula de la fracción I del inciso a) de este párrafo. Si el partido político que tenga derecho al financiamiento a que se refiere este párrafo, obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que le corresponde hasta en un tanto más. Ningún partido podrá recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años. Se distribuirá anualmente por partes iguales entre los Partidos Políticos que conserven su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa quede comprendida entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección y los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección; y

II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones de acuerdo al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

8. No tendrán derecho al financiamiento público los Partidos Políticos que hubieren perdido su registro. El Partido Político que no hubiere obtenido el 1.5% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones federales, pero que hubiere conservado su registro por

encontrarse en el supuesto del párrafo 3 del artículo 35 de este Código, tendrá derecho a que se le otorgue financiamiento público de conformidad con lo siguiente:

a) Se le otorgará el que corresponda, según lo dispone el inciso a) del párrafo 9 de este artículo: y

b) Si hubiere obtenido algún triunfo en la elección de diputados por mayoría relativa o de senadores, se le otorgará el que le corresponda de acuerdo con lo señalado por el inciso e) del párrafo 7 de este artículo.

9. Los Partidos Políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada Partido Político por sus actividades generales, por las específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo de los Partidos Políticos: y

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado se les otorgará el financiamiento público que les corresponde en términos de lo dispuesto en el inciso dj del párrafo J, del artículo 34 por sus actividades generales y para el desarrollo de los Partidos Políticos.

10. Las cantidades a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

11. El financiamiento que no provenga

del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) El financiamiento general de los Partidos Políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

1. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

II. Cada Partido Político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los Partidos Políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. No obstante lo anterior, los Partidos Políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos;

II. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual para las primeras equivalente al 1% y para las segundas, al 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos en el año que corresponda;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del Partido Político que haya sido beneficiado con la aportación.

e) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable de cada Partido Político reportará los ingresos obtenidos por esas actividades en los informes respectivos; y

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los Partidos Políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada Partido Político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

11. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del Partido Político.

Artículo 49-A.

1. Los Partidos Políticos deberán **presentar ante la Comisión del Instituto Federal Electoral** a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del **origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:**

a) Informes anuales:

1. Serán presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y

11. En el informe anual serán reportados **los ingresos totales y gastos ordinarios** que los partidos hayan realizado durante **el ejercicio objeto del informe.**

b) Informes de campaña:

1. Deberán presentarse por los Partidos Políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el Partido Político y el candidato hayan realizado **en el ámbito territorial correspondiente;**

11. Serán presentados dentro de los **noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral;** y

111. En cada informe será reportado el **origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes** a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, **así como el monto y destino de dichas erogaciones.**

2. El procedimiento para la **presentación y revisión de los informes de los Partidos Políticos** se sujetará a las siguientes reglas:

a) El Consejo General del Instituto Federal Electoral acordará convocar a la **Comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, dentro de los quince días anteriores al período de presentación de los informes para que proceda a su recepción, revisión y dictamen;**

b) **La Comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los Partidos Políticos.** Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los **órganos, responsables del financiamiento de cada Partido Político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;**

e) Si durante la revisión de los informes la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al Partido Político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinente;

d) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso b) de este párrafo, o en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión, dispondrá de un plazo de veinte días, **para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes, a su conclusión;**

e) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los Partidos Políticos;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los Partidos Políticos, después de haberles notificado con ese fin.

f) En el Consejo General se dará a conocer el dictamen que haya formulado la comisión, procediendo a informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de las irregularidades señaladas en el dictamen para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes;

g) Los Partidos Políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen a que se refiere el inciso d) de este párrafo, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que concluya la sesión respectiva; y

h) El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir, a la Sala Central del Tribunal, cuando se hubiere interpuesto el recurso de apelación, junto con éste, el dictamen de la Comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Federal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión

pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos.

Artículo 49-B

1. Para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo anterior, la Comisión de Consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia Comisión. Asimismo, para su desempeño, eficaz e imparcial, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

Artículo 49-C

1. La Comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, podrá proponer al Consejo General, acuerde el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos.

2. Las quejas que cualquier órgano del Instituto reciba sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los Partidos Políticos, serán turnadas a la Comisión, a efecto, de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

Sin duda alguna las reformas al COFIPE, de septiembre de 1993, representaron un avance significativo en la regulación del

financiamiento a los Partidos Políticos y en la claridad del origen y destino de sus recursos. Dentro de estos avances sobresalen: 1) el reconocimiento de donaciones privadas, su limitación y discriminación; 2) la precisión y regulación de la diversidad de fuentes de financiamiento, tanto propias como ajenas; 3) la obligación de hacer públicos sus ingresos, tanto en lo que corresponde a sus fuentes como a su aplicación; 4) la limitación a los gastos de las campañas electorales; y 5) la dictaminación de la procedencia legal de los gastos realizados.

Conclusiones

No obstante los avances logrados en la materia, todavía quedan algunos puntos pendientes de discutir en nuestra opinión en la agenda del financiamiento a los Partidos Políticos:

1) Parecería que, no obstante el límite de gastos en campañas electorales estos no han correspondido a una verdadera austeridad de las campañas políticas. La prueba es que todavía se debate cuál debe ser el tope real que, sin embargo, se propone como menor al vigente. Esto debe complementarse con la posibilidad de disminuir tanto el número de campañas (concentrando los procesos electorales en un calendario menos denso), como la duración, toda vez que el mayor acceso a los medios de comunicación facilita con mucho la exposición de sus plataformas electorales.

2) De igual modo sería útil otorgar a los ciudadanos cierto poder de decisión sobre la asignación de las subvenciones de los electores en el proceso de financiación pública de los partidos.

3) Convendría valorar la posibilidad de que ciertas aportaciones privadas pudieran estar sujetas a una desgravación fiscal, bajo una fórmula que establezca garantías suficientes al principio de igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y entre los partidos.

4) Adicionalmente, es oportuno considerar la posibilidad de adaptar al esquema mexicano, el uso de la televisión en verdaderas condiciones de igualdad, potenciando los debates, así como un tratamiento más objetivo de la información política que se proporciona a los electores, antes, durante y después de los procesos electorales, lo que entre otras muchas ventajas abarataría los costos de las campañas. En este sentido un avance importante lo constituyen los Lineamientos Generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los Partidos Políticos, suscrito por la totalidad de las fuerzas políticas en febrero de 1994.

5) Especial tratamiento merece en lo sucesivo lo referente al principio de publicidad de las donaciones privadas, como se dijo, en varios países europeos como: Alemania, Austria, Italia y Francia. Los gastos e ingresos de los partidos se encuentran sometidos a este principio, esto es a la identificación de los donantes. Otros como Noruega y Suecia sos-

tienen que la identificación es incompatible con el carácter secreto del voto, alegando además que la pérdida del anonimato haría disminuir el número de contribuciones. En España, los Partidos Políticos tienen obligación de declarar sus gastos e ingresos, pero no de hacer constar la identidad de los contribuyentes. En nuestra legislación, este principio se consagra parcialne-

te en el artículo 49, que en su parte conducente establece que de las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, pero ello no significa que la opinión pública tenga conocimiento de la identidad del donante, ni mucho menos de la cuantía de su aportación.

La **Revista de Administración Pública** número **86**
Ensayos Contemporáneos,
se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1994.
por Grupo Editorial Sincronía. S.A. de C.V.
la edición en tiro de 1000 ejemplares
estuvo al cuidado del Comité Editorial del INAP.