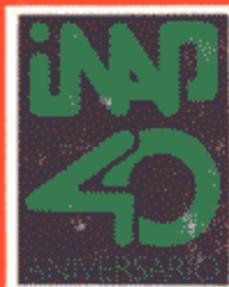


REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**REFLEXIONES
SOBRE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 89

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

R A P

**REFLEXIONES
SOBRE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 89

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.E
Tels. 570 69 45 Y 570 71 40
Número 89 mayo 1995
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, 1995

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. Aguilar

Carlos F. Almada López

Sergio García Ramírez

Arturo Núñez Jiménez

Mariano Palacios Alcocer

Gustavo Petricioli Iturbide

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López Portillo

Maria Elena Vázquez Nava

Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa

Tesorero

1

Néstor Fernández Vertti

Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Centro de Estudios de Administración
Estatad y Municipal

Roberto Ávalos Aguilar

Desarrollo y Formación Permanente

Victor Hugo Alarcón Limón

Consultoría y Alta Dirección

J. Alejandro Jaidar Cerecedo

Investigación y Documentación

Adriana Hernández Puente

Relaciones Internacionales

Lucila Leal de Araujo

Administración, Finanzas y Difusión

Vicente Hernández Verduzco

COMITÉ EDITORIAL

Roberto Ávalos; María Teresa Brindis;

José Chanes Nieto; Néstor Fernández Vertti;

Adriana Hernández Puente; 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 Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
	Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

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

Índice

Presentación	VII
Crecimiento, Evaluación e Innovaciones en la Educación Superior (1988-1994) . ""	1
<i>Carlos Pallán Figueroa</i>	
Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública	37
<i>Omar Guerrero Orozco</i>	
Aproximaciones al Pensamiento de José Francisco Ruiz Massieu (1946-1994)	69
<i>Juan Carlos Cruz Moreno</i>	
Liberalismo y Socialismo	81
<i>José F. Fernández Santillán</i>	
Mecanismos Institucionales para la Coordinación de Políticas Públicas	101
<i>Carlos F. Almada López</i>	
La Formación de Cuadros Directivos en las Empresas Públicas de México	" 133
<i>Victor E. Bravo Ahuja Ruiz</i>	
Las Nuevas Tareas	141
<i>Alfredo Acle Tomasini</i>	
La Formación de Directivos	161
<i>Guillermo Haro Bélchez</i>	

Evaluación de Funcionarios Públicos	181
<i>Jesús Octavio Abrego Ayala</i>	
Diseño de una Política Pública para la Prevención de Desastres Naturales	201
<i>Mario Alfonso Garza Salinas</i>	
La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública	213
<i>Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez</i>	
Solidaridad y la Política Social: ¿Ahora, Hacia Dónde?	227
<i>Enrique González Tiburcio</i>	
La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos	249
<i>José Luis Ayala Espino</i>	
Gestión Pública y Alternancia Política. Baja California (1988-1994)	265
<i>Víctor Alejandro Espinoza Valle</i>	
Hacia un Nuevo Modelo de Empresa Pública	281
<i>Benjamin García Páez</i>	

Presentación

Desde su fundación, el 17 de febrero de 1955, el Instituto Nacional de Administración Pública establece que su propósito fundamental es promover el desarrollo de las ciencias administrativas en México.

Los estatutos señalan entre sus objetivos: agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la administración pública; promover el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos en México, así como el desarrollo y la práctica de la administración; sugerir y proponer el mejoramiento de las instituciones administrativas, mediante la investigación de la actividad gubernamental y hacer recomendaciones cuando sea consultado.

Uno de los programas de la Coordinación de Investigación y Documentación para contribuir a esos fines es el fomento a la investigación, mediante la organización del premio del Instituto Nacional de Administración Pública, cuya versión número veinte se convoca este año.

El antecedente inmediato del Premio INAP es el concurso "Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones", convocado al cumplirse el quincuagésimo aniversario de varias instituciones fundamentales de la República en el año 1975, con el propósito de honrar la memoria del estadista mexicano y contribuir a situar históricamente la figura del gobernante que inició la vida institucional del México moderno.

Los alentadores resultados de dicho certamen hicieron posible la creación, en 1976, del entonces llamado Premio Anual de Administración Pública como un estímulo permanente a la elaboración de trabajos que contribuyeran al mejoramiento de la teoría y la práctica administrativas.

Por otra parte, el Premio ha contribuido a difundir a valiosas personalidades, cuya trayectoria posterior ha confirmado su calidad en su brillante desempeño en el servicio público -federal y estatal- y en la academia.

Para conmemorar el cuadragésimo aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública se invitó a quienes han obtenido el Premio a reflexionar sobre la administración pública. El número 89 de la RAP incluye sus trabajos y permite

aquilar sus nuevas aportaciones, para continuar enriqueciendo el pensamiento administrativo mexicano.

Una vez más el INAP promueve el desenvolvimiento de los estudios sobre nuestra administración y coadyuva al perfeccionamiento de la enseñanza y de la práctica administrativas.

Crecimiento, Evaluación e Innovaciones en la Educación Superior (1988-1994)

Carlos Palán Figueroa
Premio INAP 1977

Presentación

El presente trabajo pretende conjuntar la información **más relevante, así como** realizar el análisis de tres aspectos que condensan buena parte de la política seguida en educación superior durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari. La información y análisis se refieren al crecimiento del sistema de educación superior, a las ²⁾ **actividades** de evaluación desarrolladas y a las principales ³⁾ **acciones innovadoras** planteadas, así como a los resultados obtenidos.

El crecimiento del sistema, que fue el rasgo determinante durante los años 1970 a 1985, ha entrado en un nuevo orden. Desde la última fecha terminó el carácter dinámico del mismo y, a partir de los años noventa, ha permanecido en una **situación estacionaria** o, **inclusive, regresiva** en alguno de los años previos. Sin embargo, y a pesar de esta última característica, resulta importante observar lo sucedido durante el sexenio con los crecimientos en materia de matrícula estudiantil, programas e institucio-

nes, así como diferenciar y calificar las principales magnitudes que se configuraron durante el sexenio. De esa manera, en el apartado correspondiente se hace referencia a cuestiones como: **matrícula, número de instituciones y fenómenos, relativamente nuevos, como el** de la llamada "feminización" de la matrícula.

2) Un segundo apartado se refiere a la evaluación. Terminada la época del gran crecimiento, fue necesario escudriñar qué había pasado en la educación superior y hacia dónde llevaba la formación de nuevos profesionales y la producción o adaptación de conocimientos. La evaluación aparece como una actividad central en las políticas de educación superior del sexenio 1988-1994. En esta parte se resumen las principales líneas de acción desarrolladas y se ofrece un comentario sobre las mismas. De esa manera se toca lo relativo a los procesos de evaluación institucional, interinstitucional -por medio de "pares académicos"-, la asignación de recursos por medio de programas que se sustenten en

la evaluación; asimismo, se mencionan fórmulas de evaluación que sirvieron para impulsar el posgrado o para fomentar la carrera académica.

-) El tercer apartado se refiere a las innovaciones en educación superior. Se destaca la importancia que ha tenido la situación prevaleciente en el contexto internacional y los fenómenos asociados a la apertura económica, los cuales están en la base de varias de las acciones emprendidas, pero que también permiten distinguir el largo camino que aún falta por recorrer en materia de mejoramiento de la educación superior.

Por supuesto, la selección de los tres grandes apartados, y los temas asociados a ellos, ha sido un tanto azarosa y no pretende, ni mucho menos, ofrecer una visión panorámica del acontecer de la educación superior. Sin embargo, en contrapartida, puede servir para identificar hacia dónde se dirigieron las políticas públicas en esta materia. Al final, se ofrece un apartado de conclusiones, identificando los desafíos más importantes que deberá enfrentar el sistema de educación superior en los próximos años. Igualmente, sin ser exhaustivos, la identificación de desafíos y problemas a futuro se centra en las tres partes aquí abordadas: crecimiento, evaluación e innovaciones.

El crecimiento del sistema de educación superior en el sexenio

En la presentación del Programa para la Modernización Educativa 1988-1994, el Presidente de la República se comprometió a llevar al cabo una profunda **"modernización educativa" en todos** los niveles de la educación. Una modernización que ponía énfasis en la "calidad" más que en la cantidad. Jflomo textualmente lo expuso el Presidente: "modernización es pasar a lo cualitativo, romper usos e inercia para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico, es una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil".'

Este énfasis en lo cualitativo permeó todos los programas y acciones emprendidas en estos últimos años, en todos los niveles de la educación. Sin embargo, esta política no implica, o no debe implicar, dejar de lado los aspectos de cobertura y acceso a la educación que continúan siendo un problema de la educación en el país.

En el presente apartado se dará un panorama general de los cambios principales ocurridos a lo largo del sexenio en lo cualitativo, pero también se considerará importante incluir un primer punto

sobre algunos de los cambios cuantitativos observados en la educación superior que pueden tener relevancia para los próximos años.

Del conjunto de cambios ocurridos en el sexenio se han seleccionado sólo cuatro que se piensa tienen cierta relevancia en el contexto nacional: la educación superior en el marco educativo nacional, el crecimiento de la educación superior, el comportamiento por subsistemas y la creciente incorporación de las mujeres en la educación superior. ,

La educación superior en el contexto educativo.

Los aspectos cuantitativos constituyen sólo una parte de la visión que se pueda hacer de una situación pero, a la vez, son una parte imprescindible del análisis de cualquier fenómeno. Una ausencia de crecimiento, o una disminución del mismo, tiene o puede tener graves implicaciones. Se sabe que México está lejos de alcanzar los promedios de educación de los países desarrollados, sobre todo en los niveles posteriores a los de la primaria. Pugnar por una educación de calidad también conlleva crear condiciones para que más mexicanos tengan acceso a los beneficios de la educación.

En el sexenio que termina el panorama cuantitativo de la educación no es positivo, respecto a épocas anteriores. En el

sistema escolarizado se tienen menos alumnos hoy en día que hace seis años. Decrecieron en números absolutos los estudiantes en la primaria, secundaria, capacitación para el trabajo, media profesional y normal. En los restantes subsistemas (preescolar, nivel medio superior, superior y posgrado) se registró un leve crecimiento que está lejos de satisfacer las necesidades de educación que el país requiere (Cuadro 1).

En primaria y secundaria se cuenta con cerca de 500 mil estudiantes menos que hace seis años. Esta situación se explica, en parte, por las políticas demográficas asumidas años atrás y por la cobertura del sistema; pero también refleja la imposibilidad de aumentar la retención de los estudiantes en los primeros nueve años de estudio. Preocupa este último aspecto por varias razones: 1) de continuar la tendencia observada **en estos seis años, tanto en absorción** como de tránsito entre niveles y grados, la educación superior tenderá a estabilizarse o incluso disminuir para los próximos años, lo cual dejaría en una situación muy frágil al país, pues carecería de los profesionales suficientes para acceder a mejores niveles de vida; 2) estamos lejos de alcanzar la proporción de atención de estudiantes de la cohorte de 20-24 años de los países desarrollados y la brecha con ellos tenderá a aumentar, lo cual también coloca a México en desventaja para

Cuadro 1
SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL
1988-1993

NIVEL EDUCATIVO	1988		1993		1988-1993	
	ALUMNOS (Miles)	PERSONAL DOCENTE	ALUMNOS (Miles)	PERSONAL DOCENTE	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL	
					ALUMNOS	PERSONAL DOCENTE
Preescolar	2625.7	93414	858.9	114335	1.7	4.1
Primaria	14768.0	463 IIS	14425.6	486686	-0.5	1.0
Capacitación para el trabajo	446.5	20793	402.6	23 987	-2.1	2.0
Secundaria	4347.3	230785	4203.1	237729	-0.7	0.6
Profesional Medio (Técnico)	426.2	35503	410.2	35 730	-0.8	0.1
Media Superior (Bachillerato)	1586.1	101.064	1767.0	115343	2.2	2.7
Superior	1206.2	123031	1302.6	140811	1.6	2.7
Normal	133.5	12214	110.2	11 222	-3.9	-1.7
Licenciatura Univer. y Tccn.	1033.2	100965	1 141.6	120183	2.0	3.6
Posgrado	39.5	*9852	50.8	9406	5.2	-0.9
TOTAL	25 406.0	1067705	25370.0	1 154621	-0.03	1.6
"Dadas las características, algunas instituciones no distinguen al personal docente de posgrado con el de licenciatura						

enfrentar con éxito los retos de la globalización y modernización, y 3) los alumnos que demandarán ingreso a la educación superior para el año 2000 cursan actualmente el sexto año de primaria; la posibilidad de aumentar la demanda para ese año dependerá del poder modificar la retención en la educación media. En síntesis, el crecimiento de la educación superior depende de los niveles que le preceden.

La matrícula de la educación superior.

En la mayor parte de los países, desarrollados y en vías de desarrollo, se ha encontrado una relación directa entre educación -desarrollo económico social- y justicia social. No están de acuerdo los estudiosos en la materia en cuál de estas variables pudiera considerarse como la independiente; sin embargo, todos coinciden en su estre-

cha interrelación. El Presidente de la República considera a la educación como la palanca de la transformación del país. 'Contar entonces con un elevado número de estudiantes en el sistema educativo y, dentro de él, en la educación superior parece ser una condición necesaria para acceder a un desarrollo económico sostenido y a una mayor justicia social.

En el presente sexenio, como se mencionó anteriormente, el subsistema de educación superior registró un crecimiento moderado (20 mil por año). En 1988 la matrícula en educación superior representaba el 4.7% del total nacional y para 1993 alcanzó el 5.1%. Este ligero crecimiento contrasta con el registrado en el periodo de 1970 a 1984 (50 mil alumnos en promedio cada año). Sin duda se coincidirá en que esta proporción es muy baja y que debiera incrementarse. No se estará en condiciones de afrontar exitosamente los retos que demanda la modernización del país y la competencia internacional con este reducido número de estudiantes de educación superior. El problema que se avizora es que el incremento que se considera necesario no podrá alcanzarse si no se modifican aspectos que conciernen tanto a los niveles anteriores como al propio subsistema de educación superior. En efecto, la absorción de estudiantes, de grado a grado y nivel a nivel no se ha modificado significativa-

mente, por tanto, la demanda de educación superior no tenderá a subir. Por otro lado, pareciera que el subsistema de universidades públicas, pilar de la educación superior, está llegando a su límite de capacidad: se rechaza a más del 30% de los aspirantes; el número de alumnos hombres se redujo (de 605,764 en 1988 a 573,369 en 1993) y el crecimiento se debió a la mayor participación de las mujeres (en 1988 había 390,015 mujeres y para 1993 se registraron 455,347). En conjunto el subsistema creció en tan sólo 32 mil estudiantes en cinco años.

Revisar en su totalidad los diferentes componentes del sistema de educación superior puede brindar más elementos de análisis para ubicar los problemas con mayor precisión.

La educación superior pública y particular.

Tradicionalmente la educación superior se divide en pública y privada, fundamentalmente en función de su régimen y de su financiamiento. La pública, a su vez, se subdivide en: educación universitaria (a cargo de las universidades autónomas y centros autónomos), la educación tecnológica (a cargo del Instituto Politécnico Nacional y de los institutos tecnológicos) y la educación normal (a cargo de la Universidad Pedagógica Nacional y de las normales públicas). El comportamiento

entre estos conjuntos fue muy diferente, como se puede apreciar en el Cuadro 2.

opciones de política para el Estado: ampliar la capacidad de atención de las

Cuadro 2

POBLACION ESCOLAR DE EDUCACION SUPERIOR POR REGIMEN Y SEXO
(Alumnos)
1988-1993

REGIMEN NIVEL	1988			1993		
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL
PUBLICO						
LICENCIATURA	584350	380215	964 565	548488	441 367	989855
Universitaria y Tecnológica	546863	324371	871 234	520832	387648	908480
Educación Normal	37487	55844	93331	27656	53719	81 375
POSGRADO	21414	9800	31 214	24151	139110	18131
TOTAL PUBLICO	605 764	190 015	995 779	572 639	455 347	1 027 986
PRIVADO						
LICENCIATURA	108420	93689	202 109	133 292	128662	261954
Universitaria y Tecnológica	90 901	71072	161973	121973	111 118	233088
Educación Normal	7519	22617	40 136	11 319	17547	28866
POSGRADO	5513	2778	8291	8088	4562	12650
TOTAL PRIVADO	113 933	96 461	210 400	141380	133224	274604
TOTAL NACIONAL	719697	486 482	1 206 179	714019	588 571	1301596

FUENTE: Anuarios Estadísticos de Educación Superior. ANUJES.

La atención de estudiantes es responsabilidad tanto del gobierno federal como de los particulares. Así está preceptuado en la Constitución y así se registra en los hechos. Tradicionalmente la responsabilidad de formar profesionales ha recaído en el Estado y complementariamente en los particulares. A lo largo de varias décadas la participación de las instituciones públicas se había mantenido constante, pero en los últimos cinco años se observan signos de una mayor participación de las instituciones particulares. Este hecho plantea varias

instituciones públicas o bien propiciar y sentar condiciones más favorables para que las instituciones particulares continúen creciendo.

La primera opción implicaría, entre otras muchas acciones, una intensa capacitación de formadores de profesionales (más profesores, mejor capacitados y remunerados de acuerdo a la responsabilidad social que tienen), un programa de ampliación de las actuales instituciones o bien la creación de nuevas, una política destinada a reducir el

rezago en infraestructura y en equipo de laboratorios y talleres; todo ello demanda una mayor canalización de subsidios a la educación superior, pues con las proporciones actuales que se destinan a este nivel educativo sería prácticamente imposible aumentar la capacidad de la educación pública.

Otra acción, derivada de esta opción, es la decisión de crecimiento de los tres principales subsistemas: universidades, tecnológicos y normales, o bien optar por alguno de ellos. La decisión, obviamente, **no es sencilla pues encierra** múltiples aspectos relacionados con la función específica de cada subsistema, tal y como se puede observar a continuación:

Las universidades tienen como responsabilidad no sólo atender y formar profesionales en todas las áreas del conocimiento, sino realizar investigación y difundir la cultura. Ampliar la capacidad de las universidades es más "costoso" para el Estado en el corto plazo, pero una mejor inversión a mediano y largo.

Crear nuevos institutos tecnológicos es, en lo que respecta a la docencia, dar una atención preferente a la formación de profesionales en las ingenierías y tecnologías, así como en algunos programas de las ciencias sociales, sin atender específicamente las otras áreas del conocimiento; **y, en investigación, se refiere,**

principalmente, a la investigación aplicada.

Finalmente, el subsistema normal demanda una aproximación diferente al de los otros dos. Los estudiantes de **educación normal continúan en descenso**: es el único subsistema que decreció en números absolutos dentro del conjunto de la educación superior durante el periodo analizado y también el único que contaría con capacidad instalada para crecer en los próximos años. Los problemas de este subsistema merecerían un apartado especial que rebasa las intenciones de este artículo. Baste por ahora señalar que de los tres subsistemas **es el que merecería una reforma de carácter estructural.**

La segunda opción, otorgar condiciones para un crecimiento sostenido de la educación superior a cargo de los particulares, puede representar una salida para atender un mayor número de estudiantes de este nivel educativo. Sin embargo, esta decisión conlleva también algunos riesgos. Las instituciones de educación superior particulares manifiestan un mayor grado de diversidad, heterogeneidad y de "calidad" que las instituciones públicas. En el último lustro se crearon más de 55 nuevas instituciones, con lo cual se llega a contar con 255 -sin tomar en cuenta a las normales- (Cuadro 3). De este total, tal vez un 15% reúnan las características académicas **mínimas para ser consideradas como**

Cuadro 3

LICENCIATURA 1988-1993
Instituciones y Carreras

CONCEPTOS	1988	1993	TASA DE CRECIMIENTO	
			Media anual	En el periodo
N° de Instituciones				
Públicas	155	175	2.5	12.9
Privadas	192	255	5.8	32.8
Total	347	430	4.4	23.9
N° de Carreras				
Públicas	2086	2403	3.1	16.2
Privadas	1307	1927	8.1	47.4
Total	3375	4330	5.1	28.3

NOTA: Se incluyen Unidades Desconcentradas.

centros serios de educación superior. Las restantes son pequeñas escuelas que, en general, no cuentan con personal de tiempo completo, no ofrecen estudios de posgrado, no realizan investigación, no cuentan con personal con estudios de posgrado y sólo ofrecen un número muy pequeño de programas de licenciatura.

Algunas de las instituciones particulares consolidadas han registrado un incremento mediante la creación de *campus* en varias entidades del país, y tal vez puedan seguir creciendo por esta vía. No obstante, las que tienden a multiplicarse son las pequeñas instituciones que no ofrecen condiciones para

una educación superior de calidad. Adicionalmente los programas de estudio que ofrecen están preferentemente relacionados con las profesiones liberales, sin atender los programas destinados a la formación de investigadores y a las ciencias de la salud. Podría pensarse que una decisión por esta opción liberaría a las instituciones públicas, sobre todo a las universidades, de la presión de aceptar a un mayor número de alumnos y les daría la posibilidad de consolidarse como centros de investigación, de tal forma que a corto plazo pudieran considerarse como instituciones de excelencia y la mayor parte de las instituciones particulares sólo como formadoras de profesionales en disci-

plinas liberales, con un menor reconocimiento social que los formados en las públicas. De cualquier manera, se considera que esta opción demandaría una política diferenciada para las diversas instituciones: una para las instituciones serias y otra para las instituciones no serias.

La participación de la mujer en la educación superior.

En 1970 sólo el 19% de la matrícula de educación superior era femenina, en 1988 representó el 40% y en 1993 el 45%. (Cuadro 4). Esta irrupción de la mujer en la educación superior explica en gran parte el crecimiento de la matrícula en los últimos cinco años. Como se mencionó anteriormente, en el último lustro el número absoluto de hombres decreció. Obviamente esta reducción no es resultado de una política planeada por el Estado o por las instituciones, sino una manifestación de la modernidad del país (Cuadro 4).

La presencia femenina continúa siendo mayoritaria en tres áreas del conocimiento: ciencias de la salud; educación y humanidades, y ciencias sociales y administrativas, continuando en ascenso en las tres restantes: ingeniería y tecnología; ciencias agropecuarias, y ciencias naturales y exactas.

Por subsistemas, es mayor la presencia en la educación particular (51% hombres y 49% mujeres) que en el

público (55% hombres y 45% mujeres). Además, en la educación particular, a diferencia de la pública y con la sola excepción de la educación normal, aumentó, durante el sexenio, tanto el número de hombres como de mujeres.

Llama la atención que en la educación pública el número de hombres disminuyera. Parece ser que las mujeres están desplazando a los hombres y ocupando sus lugares. Este fenómeno podría explicarse por varias hipótesis: a) la política de buena parte de las instituciones de educación pública aplican exámenes de ingreso para ocupar un determinado número de plazas disponibles, y las mujeres parecen llegar, para competir por esas plazas, con una preparación mejor que los hombres; b) ante la precaria situación económica de las familias, buena parte de los hombres se incorporan al mercado de trabajo al término de la educación media superior, brindando mayores oportunidades a las jóvenes para acceder a la educación superior; c) la deserción estudiantil es más alta entre los hombres que entre las mujeres, y d) las mujeres han vencido la resistencia a incorporarse a programas tradicionalmente ocupados por hombres (ingenierías y ciencias agropecuarias). Cualquiera que sea la explicación, se está dando un paso importante a nivel nacional al incorporarse la mujer a la educación superior. Sin embargo, si preocupa que las institu-

Cuadro 4

POBLACION ESCOLAR DE EDUCACION SUPERIOR
1988-1993
%

REGIMEN NIVEL	1988			1993		
	H	M	TOTAL	H	M	TOTAL
PUBLICO						
UCENCIATURA	60.6	39.4	100.0	55.4	44.6	100.0
Universitaria y Tecnológica	62.8	37.2	100.0	57.3	42.7	100.0
Educación Normal	40.1	59.9	100.0	34.0	66.0	100.0
POSGRADO	68.6	31.4	100.0	63.3	36.7	100.0
TOTAL PUBLICO	60.8	39.2	100.0	55.7	44.3	100.0
PRIVADO						
UCENCIATURA	53.6	46.4	100.0	50.9	49.1	100.0
Universitaria y Tecnológica	56.1	43.9	100.0	52.3	47.7	100.0
Educación Normal	43.7	56.3	100.0	39.2	60.8	100.0
POSGRADO	66.5	33.5	100.0	63.9	36.1	100.0
TOTAL PRIVADO	54.2	45.8	100.0	51.5	48.5	100.0
TOTAL NACIONAL	59.7	40.3	100.0	54.9	45.1	100.0

FUENTE: Anuarios Estadísticos de Educación Superior. ANUIES

ciones públicas no tengan actualmente la capacidad para atender a más hombres y mujeres, en suma: más alumnos. Si se quiere, como se dijo anteriormente, incrementar el número de estudiantes en la educación superior es necesario ofrecer mayor capacidad.

Esta breve consideración sobre algunos aspectos del crecimiento cuantitativo de la educación superior, es una manifestación de los grandes retos y desafíos que se tienen para los próximos años. Diseñar políticas viables entre las insti-

tuciones y las entidades de los poderes público federal y estatales, para dar respuesta a ellos, es una tarea que se antoja ineludible.

Evaluación de la educación superior

Para analizar el tema de la evaluación de la educación superior se parte de la tesis, ampliamente divulgada en los medios políticos y educativos latinoamericanos, de la modificación del pacto

establecido entre el Estado, la sociedad y las universidades. La tesis sostiene **que, en los años recientes, un nuevo** patrón de relación entre estas entidades ha reemplazado al que predominó en la fase de expansión no regulada. Tres son los ejes de esta redefinición: 1) la relación de evaluación sustituye las relaciones basadas, casi exclusivamente, en el débil poder de control administrativo del Estado; 2) el Estado canaliza recursos públicos a las instituciones en función de criterios, objetivos y metas convenidos, sustituyendo la relación basada en el compromiso estatal de otorgar subsidios automáticamente con independencia de consideraciones de calidad, y 3) las universidades diversifican sus fuentes de ingresos y establecen una relación más estrecha con la sociedad.'

Las políticas públicas dirigidas al sector, durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari, se inscribieron en un proceso de transición que apunta a consolidar este nuevo pacto social. Las directrices de acción prioritaria impulsadas en el periodo, así lo hacen ver: la evaluación de la educación superior; la asignación de recursos para apoyo a proyectos estratégicos que buscan estimular el logro institucional y mejorar la calidad educativa; la apertura y vinculación social de las instituciones; la innovación de las funciones sustantivas; la descentralización y simplifica-

ción administrativa; la búsqueda de mecanismos de acreditación, centrados en la sociedad; una nueva articulación con otros países, frente a las nuevas realidades de internacionalización y constitución de mercados regionales; la revisión de la oferta educativa y la actualización de los contenidos educativos ante los avances de la ciencia y la tecnología.

La evaluación constituyó el eje vertebrador de las políticas hacia la educación superior. A partir de 1990, con la conformación de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y los primeros organismos acreditadores, se desarrollaron acciones que apuntan a esta nueva forma de relación entre Estado, sociedad y educación superior.

En este apartado se hará una rápida revisión de seis ámbitos de la evaluación: la autoevaluación institucional; la evaluación de programas a cargo de **"pares académicos"**; la **evaluación** de proyectos por medio de la asignación de recursos; la evaluación de los estudiantes al ingreso a la licenciatura y al egreso; la evaluación de programas de posgrado, así como la evaluación del personal académico para acceder a

estímulos a la productividad y al desempeño.

Evaluación institucional.

En noviembre de 1990 se instaló la CONAEVA' en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). Esta Comisión, integrada con representantes del gobierno federal y representantes de las instituciones educativas, tuvo la tarea de concebir y articular un proceso nacional de evaluación de este nivel educativo, proponer criterios y estándares de calidad, así como apoyar a las diversas instancias responsables de procesos de evaluación, uno de los cuales, y el más importante, lo constituyó la evaluación institucional.

Como tópico, la evaluación en educación superior no resultó novedoso. Desde los setenta se habían formulado políticas de evaluación (particularmente las acordadas por la ANUIES en 1984), pero no se había logrado realizar un proceso coordinado y continuo, a escala nacional, que involucrara a todas las instituciones públicas, tanto tecnológicos como universidades. Lo nuevo radicó en la estrategia seguida en esta materia, al iniciar acciones concretas orientadas a la conformación de un sistema permanente de evaluación que pudiera rebasar los sexenios y a los actores inmediatos que impulsaban esta tarea.

Los procesos de evaluación institucional realizados en el sexenio fueron resultado de acuerdos obtenidos entre el gobierno y las instituciones de educación superior. Cabe señalar la importante participación que tuvo la ANUIES en el impulso de estos procesos al establecer una estrategia nacional de evaluación, a partir de la aprobación de los titulares de las instituciones asociadas, en reunión de la Asamblea General celebrada en Tampico en 1990.

La evaluación institucional se consideró como el análisis valorativo sobre la organización, funcionamiento y resultados de los procesos académicos y administrativos de cada una, con tres propósitos inmediatos: 1) la toma de decisiones institucionales para el mejoramiento, fortalecimiento y, en su caso, reforma de la institución; 2) la proposición a la SEP, al gobierno estatal respectivo, o a ambos, de programas especiales para la solución de problemas y la atención a necesidades urgentes e importantes, así como para el desarrollo de proyectos prioritarios, y 3) la formulación de acciones institucionales concretas para lograr el reordenamiento de áreas específicas de las casas de estudio.

A partir de 1990 se iniciaron múltiples ejercicios de evaluación institucional en las universidades e institutos tecnológicos públicos. En el caso de las primeras, por haberse establecido una

estrecha relación entre la evaluación y el otorgamiento de recursos del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES),⁶ anualmente se produjeron y entregaron informes de evaluación a la CONAEVA. Ello, en sí mismo, representó un logro mayúsculo, ya que por vez primera las instituciones participaban en un esfuerzo coordinado a nivel nacional para tener un mejor conocimiento de la situación de la educación superior, en su conjunto y en su singularidad.

En este periodo se practicaron diversos análisis sobre los alcances y las limitaciones de los procesos de evaluación institucional. Se ha coincidido en identificar, como un avance, la disposición real de las instituciones para impulsar, a partir de los resultados arrojados por la evaluación, procesos de transformación necesarios, rompiendo con inercias y prácticas inadecuadas ante las nuevas exigencias que plantea el desarrollo de la sociedad y del conocimiento. Pero también se han detectado diversas deficiencias y limitaciones, dada la escasa cultura de evaluación presente en diversos ámbitos del quehacer universitario.

Sin pretender aquí realizar un balance de la evaluación institucional, vale la pena anotar algunos de los desafíos más importantes que las universidades, consideradas separadamente, tienen frente a sí en materia de evaluación:

Superar la visión predominantemente descriptiva del estado que guardan las variables del desarrollo de las funciones de la universidad y establecer procedimientos colegiados eficaces para la valoración crítica de las situaciones observadas, lo cual exige conjuntar acercamientos cuantitativos y cualitativos en evaluación.

Dar continuidad a los procesos de evaluación institucional, lo cual implica involucrar a la comunidad académica de una manera amplia y organizada, así como articular la evaluación con los procesos de planeación y desarrollo institucional.

Hacer de la evaluación un verdadero instrumento de transformación y superación académica endógena, que responda a las necesidades y temporalidades de la universidad, más que a demandas externas formuladas por cada gestión gubernamental.

Evaluación por “pares académicos”,

Junto con la evaluación institucional, la CONAEVA acordó impulsar la evaluación interinstitucional de servicios, programas y proyectos académicos, para conocer y valorar sus condiciones de operación y calidad. A diferencia de aquella, por situarse en un nivel de agregación mayor, la evaluación de programas se sitúa en el ámbito del quehacer sustantivo de las instituciones, a un ni-

vel de mayor particularidad, en un área específica del conocimiento o en una función universitaria.

Como es tradición en el medio universitario, son los pares académicos quienes están en mejores condiciones de opinar sobre las bondades y deficiencias de un programa que se ubica en su área de conocimiento. Los procesos evaluatorios conocidos como *peer review* en los países anglosajones, son los que gozan de mayor aceptación y credibilidad entre las instituciones. En México este tipo de evaluación ha sido norma entre las comunidades científicas, principalmente en los ámbitos de la investigación y el posgrado.

Bajo este supuesto, y a fin de ampliar estos procesos de evaluación de pares, a partir de 1991 se integraron los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) en cada una de las nueve áreas de conocimiento y para las funciones de administración y difusión de la cultura. Los llamados Comités de Pares se integraron con nueve miembros del personal académico de reconocido prestigio en su área, y se les asignaron diversas funciones: la evaluación diagnóstica sobre programas académicos; la acreditación y el reconocimiento de programas al satisfacer criterios y estándares de calidad; la dictaminación puntual sobre proyectos que solicitan apoyo, y la asesoría a las instituciones.

Con los Comités de Pares, no obstante los antecedentes del caso, se inició un proceso novedoso en nuestro medio por la organización que se le dio a esta modalidad de evaluación. Se conformó un cuerpo coordinador y técnico con un amplio rango de autonomía respecto del gobierno y de organismos interinstitucionales como la ANUIES; se conjuntó a expertos en distintas disciplinas en cada uno de los Comités; se realizó un intenso trabajo *en* materia de enfoques teóricos, metodologías y técnicas de evaluación, iniciándose evaluaciones detalladas sobre programas de licenciatura y de posgrado con la correspondiente retroalimentación a las instituciones. Los Comités vinieron a complementar, principalmente para el nivel de licenciatura, procesos de evaluación por pares sobre proyectos de investigación y programas de posgrado realizados por el CONACYT desde años atrás.

Esta modalidad de evaluación fue bien recibida por las comunidades académicas. Sin duda, ello se explica por la naturaleza del trabajo desarrollado, que tiene a lo académico como centro de atención. Las cualidades de los Comités de Pares hacen que éstos tengan autoridad académica y moral, logren una mayor objetividad al ser externos a los programas evaluados y no estar viciados por la cotidianidad, fomenten la apertura de las instituciones y contribu-

yan al mejoramiento académico desde una perspectiva formativa.

Uno de los desafíos para la evaluación de pares lo constituye el gran universo de programas a evaluar. Se tienen un total de 400 instituciones de educación superior (185 públicas y 215 privadas) que imparten más de 3,700 programas de licenciatura y cerca de 2 mil de posgrado. El esfuerzo que tiene que realizarse es de enormes magnitudes, si consideramos que a tres años de constituidos los primeros cuatro comités, se tenían 95 evaluaciones concluidas y 162 en proceso, haciendo un total de 257 (4.6% del total), en 41 instituciones de educación superior.

Sin embargo, más importante que la magnitud de la tarea es la calidad con que se realiza esta evaluación. Cabe señalar que toda evaluación se acompaña de una visita a la institución, a fin de **contar con** información **directa e inter-**actuar con los principales actores de la vida del programa, tanto internos como externos a la institución. Cada informe se acompaña de un conjunto de sugerencias para el mejoramiento del programa, lo cual constituye la parte medular de la evaluación, al contribuir a la realización de procesos de innovación y mejora continua de los programas."

La evaluación de proyectos como medio para la asignación de recursos (FOMES).

Como señalamos al inicio de este apartado, uno de los ejes de la nueva relación entre el Estado y las universidades es el financiamiento adicional al subsidio ordinario, basado en criterios cualitativos. La nueva modalidad adoptada consiste en la asignación de recursos extraordinarios para proyectos universitarios sólidamente articulados, mismos que resultan de los procesos de autoevaluación, dirigidos a mejorar la calidad de las funciones básicas y lograr un impacto mayor en la estructura de las instituciones,"

Como resultado del primer ejercicio de autoevaluación practicado en 1990, las universidades presentaron un conjunto de proyectos a la SEP, con el objetivo de resolver algunos de los problemas estratégicos detectados. De este modo se constituyó un fondo especial para las universidades públicas: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).

También, como resultado de dicho ejercicio de evaluación, en el marco de la CONPES, se identificaron diez líneas de acción prioritaria para el mejoramiento institucional." A partir de entonces, las universidades presentaron proyectos estratégicos dentro de las diez líneas y, sobre cada uno de los proyectos, se

practicó una evaluación en función de los criterios establecidos para la operación del Fondo. Cabe señalar que a partir de 1992, esta evaluación fue practicada por académicos de prestigio externos a la SEP, buscando una mayor objetividad y transparencia en el proceso de dictaminación.

Los criterios de asignación de recursos del FúMES se han dado a conocer a las instituciones para orientar la formulación de proyectos. La orientación central ha sido apoyar aquellos proyectos institucionales que estén académicamente bien sustentados, que sean factibles, que impliquen compromisos de reordenamiento y que se articulen con los programas de desarrollo institucional.¹¹

En concordancia con los otros procesos de evaluación, se buscó que los proyectos se vincularan con los resultados de los procesos de evaluación en sus distintas modalidades: la autoevaluación institucional anual, la realizada por pares académicos, la externa y la de los resultados y el impacto de los proyectos FúMES financiados en los años anteriores.

Si bien a cuatro años de funcionamiento de este programa es aún prematuro y complejo evaluar su impacto real en cada institución, esta nueva modalidad de financiamiento ha representado **un** apoyo de importancia para el desarrollo de proyectos estratégicos de superación

y mejoramiento académico, que no se hubieran podido realizar con recursos ordinarios. Tan solo de 1990 a 1993 se apoyaron más de 700 proyectos, canalizando **un** monto superior a los 500 millones de nuevos pesos, a precios constantes de 1990, lo que representó más del 10% del total de los recursos públicos federales asignados a la educación universitaria.

La evaluación de los estudiantes al ingreso y al egreso.

A partir de 1992 comenzaron a diseñarse otros proyectos de evaluación distintos a los anteriores y que tienen como objeto la evaluación de conocimientos de los estudiantes y de los egresados de las carreras profesionales. Equipos técnicos de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SE-SIC) y de la ANUIES formularon diversas versiones sobre el examen nacional indicativo previo a la licenciatura, el examen nacional de ingreso al bachillerato y el examen general de calidad profesional.

Luego de **un** proceso intenso de análisis y concertación entre las universidades y el gobierno federal, se acordó realizar estos proyectos de evaluación a partir de 1994, con **un** carácter experimental, a cargo de **un** organismo intermedio constituido para tal efecto: el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).

Para el primer proyecto, se aprobó establecer en el país un examen nacional para todos los aspirantes a cursar estudios de licenciatura, que evalúe habilidades y conocimientos considerados básicos para cursar dichos estudios. Este examen no excluye el uso de otros instrumentos de evaluación acordados internamente por cada una de las instituciones, las que valorarán y harán uso de los resultados en la forma que consideren más adecuada, respetando el carácter autónomo de las universidades. Los propósitos centrales son la obtención de una calificación individual del estado que guarda cada estudiante respecto de los temas contenidos en el examen y obtener información genérica de interés para las universidades y para el sistema de educación superior y media superior en general.

En cuanto al segundo proyecto, se acordó sugerir a las instancias competentes la elaboración de una propuesta de examen general de carácter indicativo, dirigido a los egresados de la educación media que pretendan ingresar al bachillerato, con características similares al anterior.

En relación al tercer proyecto, se acordó establecer un examen general de calidad profesional dirigido a los egresados de educación superior, para determinar

si poseen los conocimientos y habilidades mínimos para el adecuado ejercicio de la práctica profesional; informar a la sociedad mexicana acerca de la calidad en la formación académica de los profesionales que preparan; contribuir a la evaluación de la calidad de la educación superior y a la determinación de acciones eficaces para mejorarla e informar al propio sustentante sobre su nivel de formación alcanzado. El examen será complementario a los que aplican las instituciones, mismas que continuarán expidiendo los títulos profesionales de acuerdo con su legislación. Sus resultados no estarán atados a la expedición de la cédula profesional."

En 1994, el CENEVAL comenzó a aplicar los exámenes de ingreso al bachillerato y la licenciatura, en un total de 32 planteles de educación media superior y superior y a cerca de 250 mil estudiantes. En el caso de los exámenes de calidad profesional, se iniciaron los trabajos técnicos y de integración de organismos colegiados para el diseño y aplicación de exámenes en contaduría pública, medicina y medicina veterinaria y zootecnia. De la evaluación de los resultados de estos proyectos podrá acordarse su extensión a todo el sistema de educación superior, como un instrumento más para el mejoramiento de la calidad de los procesos y resultados educativos.

La evaluación de programas de posgrado.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) estableció, a partir de 1992, un padrón de programas de posgrado de excelencia para ciencia y tecnología. Como parte de las nuevas políticas establecidas en el sexenio, los apoyos para la formación de recursos humanos de alto nivel se canalizaron a aquellos programas que, a juicio de pares académicos, satisficieron los criterios de calidad diseñados por el CONACYT.

Cabe señalar que en 1994 se reportó un total de 2,582 programas de posgrado en México, de los cuales 459 estuvieron en el Padrón del CONACYT, lo que representó el 17%. De éstos, la mitad se ubica en el Distrito Federal, lo que da cuenta de la alta concentración de posgrados de calidad.

Si bien el Consejo estableció criterios e indicadores para la evaluación de los programas de posgrado que son comúnmente aceptados en los medios científicos y tecnológicos internacionales, en las universidades se tuvieron distintas reacciones, sobre todo en el primer año de integración del padrón, algunas de ellas de cuestionamiento al procedimiento seguido. Ello da cuenta de la complejidad de todo proceso de evaluación y, sobre todo, de los intereses encontrados que despierta en las comunidades académicas un proceso que está

amarrado al financiamiento. El CONACYT otorga becas a los aspirantes a cursar un programa de posgrado, en el país o en el extranjero, sólo si forma parte del padrón de programas de excelencia. Otro tipo de apoyos otorgados por el Consejo también se canalizan a los programas comprendidos en el padrón.

Esta evaluación ha tenido un impacto directo en el fortalecimiento de programas de calidad, si bien no se ha acompañado de un plan de apoyo a programas de posgrado emergentes, con el propósito de disminuir la enorme brecha que separa en la actualidad a éstos por institución, región y entidad federativa. El padrón de CONACYT solamente considera los posgrados que tienen orientación hacia la ciencia y la tecnología. Otros tipos de programas no están comprendidos, independientemente de su calidad, por ejemplo, los que tienen una orientación docente o de especialización profesional.

Para subsanar esta limitación, otros programas, como el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA), coordinado por la ANUIES, estableció criterios que consideran otras orientaciones de los posgrados, por lo que se reconocerán diversos padrones de programas de calidad, que resulten de procesos de evaluación de pares académicos, además del establecido por el CONACYT, lo cual debe-

rá representar un complemento para el fortalecimiento de la superación académica de las instituciones de educación superior.

La evaluación del personal académico para acceder a estímulos.

Esta modalidad de evaluación, con un alcance nacional, se estableció en México desde 1984 para una parte del personal académico, con la interacción del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Periódicamente los comités evaluadores revisan la producción académica de los investigadores incorporados a él y de los que solicitan su incorporación. Año con año se ha ampliado el número de investigadores nacionales y de candidatos a investigador nacional, en sus distintos niveles, llegando a tener en 1994, 5,879 miembros.

En la década de los ochenta las instituciones de educación superior reiteraron la necesidad de establecer programas de distinciones, reconocimientos y estímulos económicos a los profesores sobresalientes, en formas análogas a las del SNI, a fin de retenerlos en la docencia, actividad que en los hechos era considerada de segundo orden frente a la investigación, función estimulada y recompensada."

En atención a ello, en 1990, el gobierno federal constituyó un fondo especial para iniciar el programa de

becas al desempeño académico. Con cargo a este programa se definieron becas y estímulos que se aplicaron con diferentes nombres en muchas de las instituciones públicas de educación superior. En los primeros años de funcionamiento, este programa abarcó al 30 % del personal de tiempo completo en cada institución, al cual se otorgaron estímulos económicos diferenciales de acuerdo con los resultados de la evaluación practicada por órganos dictaminadores de la propia institución. Por su parte, las principales instituciones han establecido programas internos de estímulos y reconocimientos a su personal.

Esta modalidad de reconocimiento al desempeño, sin embargo, no ha estado exenta de dificultades de diverso orden, entre las que destaca la temporalidad corta (primero anual y luego bianual), los procedimientos y los criterios con que se realizan las evaluaciones, situación que ha conducido a dispersar la tarea del personal académico en múltiples actividades a las que se les otorgan puntos para la evaluación. Además, se ha reconocido como una severa limitación de los alcances de este programa, los bajos niveles de los salarios tabulares en las instituciones de educación superior. Sin embargo, cada vez es más aceptada entre las comunidades académicas la necesidad de diferenciar los niveles de producción, compromiso y esfuerzo personal de los profesores, con

los consecuentes estímulos y reconocimientos.

Las innovaciones en la educación superior

Los tratados de libre comercio.

La idea de que la economía y la sociedad mexicanas requerían de un marco de apertura que impulsara un ambiente de innovación y bienestar, vinculó el quehacer de la política pública a estrategias y acciones que orientaran el funcionamiento de las instituciones económicas y sociales del país hacia prácticas más desarrolladas y eficientes a en el ámbito internacional. La sensibilidad de que el bienestar dependería no tan sólo de niveles de empleo aceptables sino, además, de la calidad de estos empleos, puso en el centro de la preocupación estatal la calidad de la educación en todos sus niveles, aunque por su carácter estratégico para el desarrollo de la innovación y la competitividad de los sectores productivos, la educación superior recibió una alta prioridad.

El ambiente de apertura económica que desde mediados de los ochenta se fue construyendo en México, se profundizó en los primeros años de los noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio con Chile, en septiembre de 1991; la firma del Tratado Trilateral de Libre

Comercio con Estados Unidos y Canadá, en diciembre de 1992 y ratificado en noviembre de 1993; el ingreso a la Asociación de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en esa misma fecha; el ingreso a la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD); la firma del Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, en abril de 1994; la firma del Acuerdo Comercial del Grupo de los Tres (G-3) con Colombia y Venezuela, en junio de 1994, y la firma del Tratado de Libre Comercio con Bolivia, en septiembre de 1994. Todos estos hechos han contribuido a transformar las condiciones institucionales del país, en favor de un ambiente de innovación inducido por retos y oportunidades de origen externo (VonGleich 1994; Marúm 1994).

El quehacer de las instituciones de educación superior, en consecuencia, se ha visto crecientemente influido por la dinámica transformación de la estructura del mercado laboral, pues educación, capacitación y productividad están íntimamente ligadas con el sistema de educación superior y de ciencia y tecnología (Pallán 1994:4). En las condiciones de economía abierta que se irán profundizando conforme se vayan instrumentando las acciones comprometidas en los tratados de libre comercio, la vinculación de las instituciones de educación superior con los sectores productivos y la movilidad laboral de

los profesionistas, irán adquiriendo, sin duda, una mayor importancia.

La vinculación tiene que ver con el carácter estratégico de la productividad y el empleo de las empresas para apoyar el bienestar esperado de la nación. Sin embargo, la creciente exigencia de la vinculación se supedita a la necesidad de mecanismos de acreditación que permitan supervisar la calidad de los servicios que han de ser prestados, libremente, por los profesionales de un país en otro (Mungaray 1994:22). Como el ambiente de apertura que propicia la libre movilidad de los Jactares ha puesto el desarrollo de la innovación y de los recursos humanos en el centro de la agenda del desarrollo económico, social y cultural de los próximos años, la colaboración y coordinación en esta materia es esencial tanto para las instituciones educativas como para las asociaciones profesionales de cada país.

Planes y programas de estudio.

Las condiciones de economía abierta y el importante papel que están desempeñando las asociaciones de profesionales han actuado como un nuevo e importante estímulo para orientar cambios en la organización de los planes y programas de estudio con que se forman los actuales profesionales. Por su parte, la amplia estructura de evaluación que se ha desarrollado en México durante los últimos cuatro años, como ya se dijo en el

apartado anterior, ha sentado bases para que las instituciones de educación superior, las asociaciones de profesionales y las autoridades educativas, definan aspectos relevantes para la formación de profesionales en materia de estándares educativos, indicadores de calidad y pertinencia, criterios para reconocimientos de créditos, entre otros (SGE-ANUIES 1994:2) En general, la acreditación de instituciones y programas educativos, es hoy una prioridad de la agenda educativa nacional y una de las más fuertes presiones sobre los planes y programas de estudio, pues la única forma de facilitar la creciente movilidad internacional de profesores y estudiantes, es recurriendo a la acreditación previa de la calidad de las instituciones y de los planes y programas de estudio con que trabajan, a nivel de los estándares internacionales (Pallán 1993). De la misma forma, un ejercicio profesional con una movilidad internacional mejor organizada, está pasando actualmente por la compatibilización de criterios y estándares de desempeño profesional que aseguren la calidad del ejercicio en cualquier contexto nacional (Didou 1994:9).

En estas circunstancias, la reestructuración de los planes y programas de estudio, ha venido cobrando particular importancia. No obstante, ha sido notorio que las reformas a los planes de estudio se han alejado de la tradicional

reforma de materias y contenidos, para incursionar en reformas de la organización que tienen que ver la forma de aprender y la participación de nuevos actores en la formación de profesionales. En ese sentido, han sido importantes las reformas curriculares realizadas en relación directa con los requerimientos del sector productivo, incluyendo estancias cotuteladas en sus instalaciones (García 1994:265), aunque también se han empezado a introducir reformas orientadas a propiciar la práctica profesional independiente, mediante modificaciones curriculares que privilegian el aprendizaje por investigación, vinculado a servicios universitarios a la comunidad productiva (Medina, *et al.*, 1992). En ambos tipos de casos, es evidente que están ocurriendo cambios cualitativos en las instituciones educativas, orientados no sólo a resolver el problema de desfase entre oferta y demanda educativa, sino también el papel de los estudiantes y profesores en el proceso de enseñanza-aprendizaje, a partir de nuevos estándares internacionales.

Por otra parte, también ha sido notoria la marcha atrás en la sobreespecialización de las formaciones profesionales, volviendo hacia un esquema de profesiones más reducido y general, sustentado en una organización más flexible. Tal ha sido el caso de la reestructuración realizada en el sistema de institutos tecnológicos dependientes de la SEP, en

1991, pues de una oferta educativa de 55 carreras, se redujo a 17, ofrecidas por el sistema en su conjunto y concentradas en las áreas de ingeniería y económico-administrativas (SEPa 1993:21). El hecho de que la nueva estructura curricular se divida en tres partes: formación general, formación tecnológica básica de la carrera y especialidad regional, que incluye una residencia semiprofesional, permite detectar la intención del cambio hacia una educación vinculada con necesidades y requerimientos productivos regionales, pero, sobre todo, a una educación con contenidos comunes que facilite la movilidad interinstitucional dentro del país. Este aspecto, junto con la flexibilidad curricular que no asigna materias por semestre, establece alternativas para que los estudiantes puedan organizar y decidir el tiempo y lugar en que **quieran cursar su carrera. Es claro que este modelo de organización tiene más que ver con las tendencias de acreditación observadas a nivel internacional**, al facilitar la movilidad interinstitucional gracias a contenidos generales y comunes y a la vinculación del proceso educativo con las necesidades productivas regionales.

Las universidades tecnológicas.

Igual que la reestructuración de la oferta tecnológica del sistema de institutos tecnológicos, la oferta educativa de las

universidades tecnológicas se ubica en el ámbito de las innovaciones en materia de organización y vinculación con el sector productivo, Este sistema inició operaciones en 1991 con tres planteles: Netzahualcóyotl, Tula-Tepeji y Aguascalientes y, en septiembre de 1994, se incorporaron los planteles de Puebla, Querétaro, Norte de Guanajuato y Fidel Velázquez del Estado de México, Los programas que ofrece representan una ampliación y diversificación de la oferta educativa, pues son carreras cortas, que tienen como antecedente obligatorio el bachillerato y permiten la incorporación de los egresados al mercado de trabajo en un plazo de dos años como técnico superior universitario, Con una carga de trabajo de 33 a 36 horas semanales, **las carreras se cursan en seis cuatrimestres**, con un total de 3,045 horas que equivalen al 80% de una licenciatura (SEP 1993 by Silva 1994),

Ha sido característica que la oferta educativa de estas universidades se defina en estrecha relación con las necesidades del sector productivo, el cual participa activamente en los consejos directivos de las **mismas. Si bien cuentan con financiamiento del gobierno federal y del estatal**, también obtienen recursos por colegiaturas y por los servicios que ofrecen al sector productivo, principalmente en materia de educación continua,

En la medida que el modelo educativo de las universidades tecnológicas se

sustenta en un diseño curricular que pretende hacer énfasis en el desarrollo de aprendizajes y habilidades orientados a la resolución de problemas, las actividades de enseñanza-aprendizaje **han encontrado un importante recurso** en la resolución de casos y la conformación de equipos de trabajo siguiendo los lineamientos de círculos de calidad, De ahí que el reconocimiento curricular de las estadias en el sector productivo, al otorgarle valor en créditos a las experiencias de aprendizaje obtenidas fuera del contexto escolar, sea considerado desde su origen como una importante innovación de este sistema,

La informática y las telecomunicaciones,

La necesidad de establecer mecanismos de colaboración y complementación más intensos ha hecho indispensable el concurso creciente de los medios modernos de comunicación, **La información y la coordinación se han convertido** en valiosos activos que hacen la diferencia de calidad en las acciones emprendidas por todo tipo de organizaciones, La era de la información, que hoy se vive intensamente, está basada en las computadoras y las redes que las **interconectan y su impacto es más sensible** a nivel de las organizaciones, sobre todo en las de gran tamaño, donde interactúan amplios grupos de personas, debido a su necesidad de flexibilidad frente a complicados procesos

internos de respuesta y a las crecientes demandas provenientes de los sectores que atienden.

En el trabajo académico, especialmente en el realizado en las actuales circunstancias de apertura, el acceso a información es fundamental. Las redes informáticas están provocando importantes cambios en el quehacer universitario en materia de comunicación entre investigadores, **acceso a recursos remotos**, educación a distancia y aprendizaje personal (Daltaubuit 1994:4-5). El avance obtenido con la introducción de las computadoras en el proceso educativo y administrativo de las instituciones de educación superior se irá magnificando conforme se avance con mayor profundidad en el establecimiento de redes que intercomunican el quehacer que realiza cada una de ellas. Un buen número de instituciones educativas están haciendo uso de estos recursos tecnológicos; al hacerlo, han empezado a tener experiencias en materia de optimización de sus recursos humanos y materiales, lo cual ha generado importantes señales al resto de las instituciones para avanzar en esa ruta. Así, junto con las innovaciones tecnológicas y organizacionales a nivel institucional, han aparecido innovaciones en materia de organización interinstitucional de redes informáticas para complementar esfuerzos educativos.

Las redes públicas de mayor importancia en México, son la REDUNAM, la red del IPN, CONACYT, MEXnet y RUTyC. En general, una institución de educación superior puede estar conectada a una o varias de ellas. Aunque es claro que la conexión a estas redes tiene por objetivo principal acceder a bancos de información residentes en el extranjero, también lo es que aunque los servicios de información que existen en México son aún reducidos, empiezan a ser importantes para usuarios nacionales y extranjeros. En el futuro, los grandes acervos nacionales de información, se irán acercando cada vez más al uso de estas técnicas. Las innovaciones en la materia pueden ser fuente todavía de mayores innovaciones, conforme aumenten los montos de inversión para continuar con la reconversión de los sistemas de información tradicionales y se avance en la formación de los recursos humanos calificados para apoyar estos procesos.

La conformación de la Red Dorsal Nacional, constituida como un consorcio de usuarios con facultades para subcontratar a terceros la operación y administración de la red, fue un acuerdo de gran trascendencia realizado en el seno del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de la ANUIES, en julio de 1994. El objetivo de interconectar a las instituciones de educación superior en el menor tiempo posible, al menor costo y con el máximo de servi-

cios, mediante el sumar los recursos humanos, técnicos y financieros de todas, es una innovación en la organización de gran trascendencia, pues sin los grandes recursos que supone lograr lo mismo de manera individual, es posible dar grandes saltos cualitativos en beneficio del actual proceso de reorganización que está viviendo la educación superior mexicana.

Educación abierta y a distancia.

Si bien estas modalidades de la educación superior en México se inician en los setenta, han adquirido gran importancia con el desarrollo de las computadoras individuales y las redes de éstas enlazadas a través de las telecomunicaciones, pues permiten la transmisión de datos, voz e imagen, Su flexibilidad como sistema para aprovechar el aprendizaje autodidacta, de acuerdo a las posibilidades individuales, sin importar edad o posición social del educando, ha permitido que un buen número de personas en México, pero principalmente en otras partes del mundo, puedan continuar con su preparación profesional o cultural, de acuerdo con sus propias circunstancias e intereses.

En la actualidad, el número de instituciones de educación superior públicas y privadas que ofrecen estudios en estas modalidades es considerable, con una cobertura nacional, regional o estatal según sea el caso. (SEP 1992:30) Aun-

que es cierto que en algunos casos la educación abierta y a distancia resultan ser adaptaciones remediales de sistemas escolarizados, también lo es que en otros se ha convertido en un verdadero espacio de innovación para desarrollar formas flexibles de organización educativa, aplicar tecnologías modernas de **comunicación, facilitar la acreditación** de conocimientos para la formación profesional, propiciar la homogeneización de perfiles profesionales y ampliar las posibilidades de formación de profesores. La tecnología que propicia la expansión de esta modalidad de estudios, permite el uso de simulaciones, videos, animaciones y otros elementos que no se utilizan en la clase tradicional, además de sofisticados sistemas de interacción mediante el enlace de redes (ITESM 1994). Los cursos pueden ser a nivel de licenciatura, maestría y educación continua y propician una instrucción en la cual el estudiante está unido a la escuela a través de un tutor de la institución, pero no tiene que atender clases regulares de manera obligatoria.

La educación a distancia por medio de redes informáticas ha abierto grandes posibilidades para la conformación de redes educativas via satélite y para avanzar en modalidades educativas no convencionales. En la medida que esto se desarrolle, las limitantes actuales de cobertura pueden llegar a ser cosa del pasado, pues a través de la tecnología,

podrían ponerse al alcance de ilimitados sectores poblacionales, cursos y actividades de la más alta calidad educativa y profesional (Jones 1991:32).

Las redes universitarias.

De gran trascendencia para el desarrollo de la educación superior ha sido la descentralización y ampliación de su cobertura a gracias a las innovaciones en la organización de carácter institucional, aunque también el surgimiento de un buen número de redes de investigación interinstitucional que han permitido la agrupación, cada vez más organizada de profesores e investigadores de distintas instituciones, sobre la base de intereses académicos y científicos de carácter disciplinario. En ambos casos, es evidente que una suerte de innovación organizacional ha venido ganando terreno para darle un sentido organizado a demandas de mayor participación en la conducción de funciones que son relevantes para una tarea universitaria de mayor calidad. En el caso de la descentralización institucional, se han observado importantes transformaciones en la forma de organización de las instituciones para cubrir con mayor amplitud las necesidades regionales de **servicios educativos**. En consecuencia, ha proliferado la organización universitaria con base en *campus* y unidades descentralizadas. En el caso de las redes, la organización independiente de

académicos ha proliferado en tomo a intereses legítimamente disciplinarios, derivados de la necesidad de fortalecer su presencia institucional mediante una organización interinstitucional en tomo a problemas relevantes del desarrollo, en los cuales la respuesta disciplinaria es importante sólo si es amplia, de calidad y organizada.

Este tipo de acciones han propiciado una amplia movilidad de académicos y estudiantes en el interior del país y sus regiones, además, están sentando las bases para fortalecer aún más la organización de redes con base en una participación más amplia de los académicos al interior de las instituciones y de sus disciplinas. En esta ruta de cambios e **innovaciones en la organización se encuentran** las posibilidades actuales para impulsar la calidad competitiva de las instituciones educativas en materia de recursos, maestros y alumnos, con miras a avanzar en los procesos de acreditación. La reconsideración de los tamaños y formas de operación de las estructuras académicas y administrativas de las instituciones de educación superior, a través de su descentralización institucional y del apoyo a las redes interinstitucionales en que participan sus académicos, son hoy una de las formas más importantes que ha asumido la innovación educativa, pues están permitiendo aprendizajes institucionales e interinstitucionales para dar

nuevas respuestas de calidad a las necesidades de un entorno social y productivo sujeto a fuertes exigencias de carácter internacional.

De particular importancia es el hecho de que las redes interinstitucionales entre académicos, empiezan a tomar cuerpo en redes interinstitucionales para el desarrollo de programas académicos, de tal forma que su potencial de respuesta a retos tan importantes de las comunidades y los sectores productivos, puede crecer para encontrar nuevas formas de organización que permitan que la formación profesional universitaria responda con más éxito a las necesidades del sector productivo, pero también a las expectativas de los estudiantes para desempeñarse como empresarios. Esto permitiría desafiar las tradicionales actitudes de las organizaciones educativas y productivas, con el fin de compartir la formación y actualización permanente de los profesionales y abonar en acciones que permitan que los recursos humanos de ambos sectores puedan aprender unos de otros (Nohria 1992).

La formación de posgrado del personal académico mediante un programa nacional.

El desmesurado crecimiento de la matrícula de licenciatura, durante los setenta y ochenta, en que creció 211%, indujo la contratación improvisada de

profesores para atender la creciente demanda. En el mismo periodo, los profesores universitarios crecieron 176%, al pasar de 25 a 69 mil, sin que la gran mayoría de ellos tuviese la preparación y credenciales adecuadas para las importantes tareas inherentes al trabajo académico. Si bien las respuestas del CONACYT y de la ANUIES a principios de los setenta estuvieron orientadas a apoyar la formación del personal académico con estudios de posgrado para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior, no pudieron realizar mayores avances durante los ochenta, pues frente al aumento de los profesores universitarios, que para 1990 llegaban a 105 mil, se hizo presente el desfinanciamiento por el cual transitó la educación superior durante la crisis. Estas circunstancias han influido de manera importante en la configuración actual de la planta académica de las instituciones de educación superior del país. Ante ello, la Asamblea General de ANUIES, celebrada en 1991, en Veracruz, señaló la necesidad de impulsar un programa nacional de formación de profesores, que permitiera apoyar la preparación del personal académico de las instituciones de educación superior a niveles de posgrado.

El diagnóstico sobre el cual fue aprobado este programa nacional, en la Asamblea General de ANUIES, celebrada en Mérida, en 1993, indicó que del perso-

nal académico total que labora en las instituciones de educación superior, sólo el 27% había obtenido algún grado posterior a la licenciatura; en consecuencia, los 90 mil profesores restantes deberían ser objeto de una atención prioritaria por parte de las instituciones educativas pero, sobre todo, objeto de preocupación nacional en virtud del estratégico papel que tienen en la formación de los profesionales que se forman en estas instituciones. En tal sentido, la aprobación de un importante fondo federal administrado por la ANUIES para el apoyo de becas a profesores que realicen estudios de posgrado y para programas de posgrado que contribuyan a elevar la eficiencia en materia de formación de personal académico en este nivel, ha significado una importante innovación de carácter institucional, pues la administración de recursos gubernamentales por una asociación no gubernamental, es parte del nuevo estilo de corresponsabilidad para el desarrollo observado en el país.

El Programa Nacional para la Superación del Personal Académico (SUPERA) tiene por objetivo incrementar, en un plazo de seis años, el número de personal académico con posgrado que actualmente labora en las instituciones de educación superior. Es un esfuerzo de complementación a los otros importantes esfuerzos que durante los últimos seis años ha venido realizando el co-

NACYT y otras agencias públicas y privadas en materia de recursos humanos para el desarrollo (ANUIES 1994a).

Programa Nacional de Extensión y Difusión de la Cultura.

La misión de las instituciones de educación superior no se acaba en la formación de profesionales para satisfacer los requerimientos comunitarios y de los sectores productivos. La importancia de hacer partícipes de los beneficios de la educación y de los valores culturales nacionales a todos los sectores de la sociedad es tarea fundamental de la difusión cultural y de la extensión de los servicios que realizan.

Los retos de la educación superior en materia de formación de profesionales, impulso a la investigación y vinculación con los diferentes sectores sociales y productivos, requiere de un enorme esfuerzo para articular consensos e intercambiar experiencias. Las escasas posibilidades de la difusión cultural y la extensión de los servicios como medio para lograrlo, se han visto superadas por el trabajo de consenso realizado entre las instituciones de educación superior para generar el primer Programa Nacional de Extensión de la Cultura y los Servicios, al permitir integrar un importante cuerpo de conceptos, fines y estrategias que le dan sentido a la extensión como un mecanismo por medio del

cual, el conocimiento puede trascender el ámbito de la educación superior.

Un aspecto central del Programa ha sido su contribución al establecimiento de políticas de coordinación regional y nacional de extensión. Para ello, ha desarrollado ampliamente los corredores culturales como una innovación que permite la coordinación interinstitucional para la integración del trabajo regional e interregional, gracias a la planeación conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Un aspecto importante del trabajo realizado durante los dos últimos años se encuentra en el énfasis puesto en la necesidad de actualizar el programa nacional referido, con el fin de que la función de extensión se integre más a las funciones de docencia e investigación realizadas en el seno de las instituciones de educación superior. Esto permitiría reconstruir las vías tradicionales en que ocurre el proceso de formación de los futuros profesionales, de manera más adecuada a las exigencias del medio social y profesional en que se están insertando actualmente.

El potencial de la extensión universitaria como factor de desarrollo de la educación superior es vasto y, por ello, se ha convertido en una de las más relevantes preocupaciones de las universidades públicas mexicanas. En la Cuarta y Quinta Reuniones del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afi-

nes, (Ensenada, 1993 y Oaxaca, 1994) la discusión se orientó a la reformulación del "Papel de la Difusión Cultural y la Extensión de los Servicios" (ANUIES 1994b) con el fin de renovar su concepto, fortalecer su sentido social y vincular las funciones sustantivas en un solo y renovado proyecto educativo, orientado por las exigencias de una sociedad que demanda recursos humanos y servicios de mayor calidad y compromiso social, así como de una identidad nacional más fortalecida en esta nueva y profunda época de globalización.

Conclusiones y perspectivas

De acuerdo con lo expuesto, podrían enunciarse aquí algunas conclusiones y prefigurarse ciertas perspectivas para la educación superior en los próximos años en los aspectos de crecimiento, evaluación e innovación aquí abordados. Conclusiones porque resumen, globalizando, tópicos y asuntos ya tratados. Perspectivas porque intentan, a partir de la evolución observada, identificar las posibles líneas u orientaciones de desarrollo futuro. Todo esto se expone respetando la división utilizada en todo este texto, en los tres aspectos abordados.

Crecimiento.

El sistema educativo nacional tiene menos alumnos en términos absolutos, que

hace seis años. Los ritmos de crecimiento de la población mexicana, 1.8% anual, explican dicho descenso, pero sólo de manera parcial: el sistema educativo nacional tiene todavía un gran desperdicio, en todos sus niveles, al lograr retener únicamente a una parte de sus integrantes. La deserción, el abandono por cualquier causa, la reprobación, constituyen, independientemente del juicio que se tenga sobre rentabilidad social de inversión económica en educación, un lastre muy severo para el futuro desarrollo del país. La política educativa nacional de los próximos años deberá plantearse como uno de sus propósitos centrales el de elevar significativamente las tasas de retención, permanencia y aprovechamiento en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Si los niveles precedentes no mejoran los índices relacionados con los tres rubros anteriores, la educación superior no podrá formar profesionales en proporciones mayores a las hasta ahora vigentes, dándose con ello una carencia de profesionales en los tiempos futuros, en las proporciones y calidades que demanda el desarrollo nacional.

De acuerdo con los números de matrícula de los últimos años, el sistema de educación superior pareciera haber llegado a sus límites: la matrícula en universidades públicas ha permanecido estacionaria, o es regresiva en varias

instituciones, concentrándose el bajo crecimiento en la parte que corresponde a universidades privadas. La decisión crucial que habrá de adoptarse es si el crecimiento de matrículas, tan necesario ahora y en el futuro, deberá cimentarse en el sistema de universidades públicas o en universidades privadas. Si la decisión fuese la primera, habrá que reflejar dicha voluntad en asignaciones específicas que fomenten el crecimiento cuantitativo y las capacidades instaladas, toda vez que la segunda de las opciones, tiene como gran riesgo el crecimiento desmesurado de cierto tipo de instituciones privadas cuya función, casi exclusiva, ha sido la credencializadora, esto es, dotar de títulos profesionales, sin que reflejen calidades asociadas a la formación de nuevos profesionales.

El crecimiento de la matrícula femenina ha sido muy importante en los últimos 25 años. Del 19%, en 1970, se ha pasado al 45% en 1993. La tendencia observada muestra que muy pronto se alcanzará el 50% del total.

Las proporciones de rechazo de aspirantes en instituciones públicas se han incrementado en los últimos tiempos. Para 1993 se había llegado ya a un 30% de aspirantes rechazados. Aunque la proporción no permite distinguir todavía el caso de aspirantes que presentan **exámenes de admisión en varias instituciones, indica, de cualquier manera,**

una cantidad creciente de jóvenes que se está quedando sin acceder a instituciones públicas o que están accediendo a instituciones privadas solamente erendencializadoras, con los efectos nocivos ya apuntados anteriormente.

Evaluación.

A partir de 1989, se instauraron nuevas políticas que asociaron la evaluación al financiamiento. Tales políticas están aún en una fase de desarrollo y deberán consolidarse en los próximos tiempos, poniendo el énfasis en la evaluación de resultados y de productos.

El énfasis puesto en la evaluación no debe soslayar el ejercicio de tareas que se desprenden de la misma, entre otras: 1) no basta con la evaluación, es necesario, a partir de ella, generar acciones de transformación y superación académica; 2) tales acciones, para que tengan impacto, deben involucrar a la comunidad académica conjuntamente con los directivos de cada institución.

Las innovaciones generadas en materia de evaluación exigen también su propia evaluación. Los Comités Interinstitucionales de Evaluación para la Educación Superior (comités de pares), unade las grandes acciones en esta materia durante el sexenio, deberían someterse a una evaluación de resultados, al igual que el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL),

entidad que, en el transcurso de 1994, ha iniciado ya con acciones relevantes, las cuales deben ser valorizadas adecuadamente.

El Fondo para la Modernización de la Educación Superior, FúMES, constituye la más importante política de asignación de recursos. En el futuro, dicho Fondo deberá incrementarse en proporciones semejantes a como lo hizo en el **transcurso del sexenio, año con año; sin embargo** deberán revisarse los criterios de asignación en función de sus principios básicos: necesidades detectadas y probadas, compromisos adquiridos y resultados alcanzados año con año. Asimismo, la dictaminación deberá hacerse estrictamente por pares académicos, debidamente reconocidos y con **criterios de una mayor transparencia. Las** inconformidades en la asignación deberían otorgar un derecho de réplica por parte de las instituciones y de reconsideración por parte de las autoridades, a la luz de los dictámenes presentados.

El nuevo contexto de internacionalización de la economía y la movilidad de profesionales impone la necesidad de una mayor calidad en los egresados de las instituciones de educación superior. Los exámenes que, desde el ingreso a bachilleratoe ingreso a licenciatura, constituyen fases de un proceso que culmina en los exámenes para egresados. La expedición de cédulas profesionales deberá es-

tar basada, cada vez más, en la aplicación de dichos instrumentos.

La carrera docente ha sido uno de los más importantes mecanismos para diferenciación de desempeño académico. Asociada a percepciones igualmente diferentes debe tener sus límites: se requiere que los salarios vuelvan a ser, en sí mismos, salarios remuneradores y las becas y estímulos la parte complementaria, y no a la inversa como empieza a suceder ya en algunas instituciones.

Innovación.

Las acciones de innovación más importantes han estado relacionadas con los procesos de apertura económica. Sin embargo, las propias necesidades nacionales debieran ser la otra fuente importante para que las instituciones de educación superior continúen transformándose. La persistencia de necesidades sociales, particularmente las relacionadas con grandes grupos sociales, indican que las instituciones de educación superior tienen una cuota de responsabilidad muy amplia para responder a su propio entorno. En la formación de nuevos profesionales y en la generación o adaptación de conocimientos, la competitividad y la productividad deben ser objetivos expresos en las universidades; pero, de la misma manera, las tareas de capacitación de mano de obra, difusión de tecnologías y trabajos con relación a comunidades,

en sus múltiples formas, deberán multiplicarse.

Ante los problemas de la calidad en la formación de profesionales, los mecanismos de acreditación deberán desarrollarse en los próximos años. Tanto por la responsabilidad social que está implícita en el otorgamiento de títulos y grados, como para anticiparse a los efectos que en esa materia, movilidad de profesionales, está prevista en los tratados de libre comercio signados por México. Los procesos de apertura económica implican también los de apertura laboral para profesionales; la mejor manera de reivindicar la presencia de profesionales mexicanos será demostrando la valía y preparación de los mismos, a partir de los mecanismos de acreditación negociados y convenidos con otros países.

De 1989 en adelante, se produjo un importante cambio en la configuración de planes y programas de estudio. Sin embargo, la proporción de cambios operados es aún baja respecto del total y la intensidad de las transformaciones no parece ser todavía la adecuada. Las grandes transformaciones del entorno no se corresponden con los nuevos quehaceres de los profesionales plasmados en dichos planes y programas. La vinculación con sectores productivos será, sin duda, uno de los desafíos más grandes en esta materia.

Las posibilidades de integrar un auténtico sistema de educación superior pasan por la integración de sistemas de comunicación computarizados, tanto para conectarse a los grandes bancos de datos disponibles en el mundo como para los intercambios de información entre instituciones nacionales. Aunque los más importantes centros de educación superior, tanto públicos como privados, han resuelto muy bien esa necesidad, la misma está en ciernes en la mayor parte de las instituciones. Redes como las del CONACYT y la Red Dorsal Nacional, proyecto de la ANUIES, a partir de la integración de las más importantes instituciones en esta materia (UNAM, UAM, IPN, ITESM) deberán buscar formas de complementación y no de separación como actualmente sucede.

Derivado de lo anterior, las modalidades de educación abierta y a distancia han sido poco utilizadas en el país, a diferencia de lo que ha sucedido en el resto del mundo, incluyendo América Latina. México tiene un gran rezago en esta materia y, particularmente, la educación a distancia podría cimentarse en el propio desarrollo de las redes de cómputo antes mencionadas. Si se quiere proveer a la formación de más y mejores profesionales deberán fomentarse estas innovadoras formas de enseñanza.

El crecimiento del sistema de educación superior, de 1970 en adelante, no

se ha correspondido con la formación del personal académico. A la fecha, y no obstante los importantes logros del CONACYT y los programas específicos de varias universidades, la cantidad de profesores de carrera con posgrado constituye una baja proporción (27%). En los próximos años, junto con la actividad ya en marcha del CONACYT y de las universidades, deberá fortalecerse un programa como SUPERA, de formación de personal académico en las instituciones de educación superior, con un efecto complementario a los primeros.

La difusión de la cultura ha sido, en términos generales, una función poco desarrollada. En los últimos tres años ANUIES ha encontrado caminos que permiten desarrollar tareas compartidas en esa materia. Bajo propósitos comunes y programas interinstitucionales y regionales, no obstante la baja proporción de recursos aplicados, la tarea de difusión cultural empieza a tener un desarrollo más dinámico. Se requerirá, en los próximos tiempos, aplicar recursos de mayor cuantía, que permitan complementar debidamente las tareas de formación de profesionales y de generación o adaptación de conocimientos. El resultado final es que la difusión cultural no ocupe el lugar tan secundario que hasta ahora ha tenido en el desarrollo de las instituciones universitarias.

Notas

1 *Programa para la modernización educativa* 1988-1994, pp. 16-17.

2 *Ibidem*, p. 14.

3 Brunner, I. J., "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato" en *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, de. FLACSO, Chile, 1993.

4 Instalada por el Secretario de Educación Pública el 23 de noviembre de 1989, como un espacio de concertación entre el gobierno y las instituciones de educación superior. Su propósito es impulsar un proceso de evaluación de la educación superior en el país, mediante la formulación de criterios y directrices generales, así como proponer políticas y acciones tendientes a mejorar las condiciones actuales del subsistema.

5 Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, *Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior*, en Cuaderno de Modernización Educativa no. 5, SEP, México, 1991.

6 Los recursos fOMES, administrados por la SESIC, tienen carácter extraordinario, no regularizables, que se asignan a las universidades públicas con base en un proceso competitivo institucional, en el marco de las líneas prioritarias acordadas en la CONPES y como resultado de la aplicación de criterios de calidad.

7 Para conocer los avances y las limitaciones de la autoevaluación consultar el documento *Propuesta metodológica para el ejercicio de autoevaluación anual*, del grupo técnico de la CONAEVA, elaborado en 1983 y el libro de Jorge Hanel y Huáscar Tahorga, *Elementos Analíticos de la Evaluación del Sistema de Educación Superior*, ANUIES, México, 1993.

8 Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior han editado ma-

teriales de apoyo a la evaluación educativa, en los que se presentan, además de aportes de diversos autores, la orientación y metodología del trabajo de los mismos.

9 Gago H., Antonio, "Ejes de la reforma: calidad y pertinencia" en *Universidad Futura*. 4(10): 14-31, verano 1992.

10 Las diez líneas prioritarias para la educación superior, aprobadas en 1989, son: 1) Actualización curricular y mejoramiento en la formación de profesionales; 2) Formación de profesores; 3) Formación de investigadores; 4) Revisión y readecuación de la oferta educativa; 5) Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; 6) Actualización de la infraestructura académica; 7) Reordenación de la administración y la nonnatividad; 8) Sistema institucional de información; 9) Diversificación de las fuentes de financiamiento, y 10) Impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior. En febrero de 1994, la CONPES autorizó una undécima línea: Difusión y extensión de la cultura.

11 SEP-SESI. Fondo para la Modernización de la Educación Superior. fOMES 1994. *Guía y formatos para la formulación y presentación de solicitudes*, México, junio de 1994.

12 Ver los acuerdos de la Asamblea de la ANUIES respecto a los proyectos de exámenes nacionales en la *Revista de la Educación Superior*, no. 86, abril-junio de 1993, pp. 137-139.

13 *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior*, México, 1989, p. 34.

Bibliografía

ANUIES 1994a, "Programa Nacional de Superación del Personal Académico", *Confluencia*, número extraordinario, julio.

ANUIES 1994b, *El papel de la difusión cultural y la extensión de los servicios*, Oaxaca, julio.

- Daltabuit, E. 1994, *Red Académica Nacional. Servicios disponibles y deseables*, mimeo.
- Didou, S. 1994, "La acreditación institucional y especializada en México: unacuestión de suma importancia en la agendade trabajo educativa", *Confluencia*, no. 12, feb., pp. 8-9.
- García, Q. 1994, "Experiencias de vinculación con el sector productivo", *Comercio Exterior*, vol. 4(3), mar., pp. 262-270.
- ITESM 1994, *Sistema de educación interactiva por satélite*, Monterrey, agosto.
- Jones, G. R. 1991, *Make all Amerlea a School*, Englewood, Mind Extention University.
- Marúm, E. 1994, "La educación superior de México frente al TLC", *Comercio Exterior*, vol. 44(3), marzo, pp. 205-210.
- Medina, S., Mungaray, A. y Montaña, M. 1992, "Organización vía vinculación. Una experiencia de cambio en la educación agropecuaria de la Universidad Autónoma de Baja California", *Revista de la Educación Superior*, no. 84, oct.-dic., pp. 41-69.
- Mungaray, A. 1994, "Educación superior y ejercicio profesional en la economía mexicana de libre comercio", *Ciencia y Desarrollo*, no. 119, ncv-dic., pp. 20-23.
- Nohria, N. 1992, "Is a Network Perspectivo a Useful Way of Studing Organizations", en N. Nohria & R. G. Eccles (Eds.), *Networks and Organizations. Structure, Form and Actión*. Boston, Harvard Business School Press, pp. 1-22.
- Pallán, C. 1993, "La acreditación en América Latina: una cuestión relevante" en *Acreditación Universitaria en América Latina*, ANUIES-ouI, pp.1-IX
- Pallán, C. 1994, "*Universidad y tratado de Libre Comercio*", *Confluencia*, no. 11, ene., pp. 4-5.
- SEP 1992, *La educación abierta ya distancia en México*, México, Comisión Interinstitucional e Interdisciplinaria de Educación Abierta y a Distancia.
- SEP 1993a, *Catálogo General de los Institutos Tecnológicos 1993-/1994*, México.
- SEP 1993b, *Sistema Nacional de Universidades Tecnológicas. Fundamentos*, Coordinación General de Universidades Tecnológicas, SESTC, México.
- SGE-ANIJIES 1994, "La importancia de la acreditación en México", *Confluencia*, no. 16, jun., p.2.
- Silva, C. 1994, "En septiembre iniciarán actividades cuatro universidades tecnológicas más", *U2000*, no. 103, marzo 19. p.3.
- Von Gleich, A. 1994, "Los nuevos procesos de integración en América Latina. Resultados y perspectivas", *Revista Europea de Información y Documentación sobre América Latina*. no. 3, junio, pp. 39-60.

Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública

Ornar Guerrero Orozco
Premio [NAP] 1978

El acontecer de las instituciones administrativas es, de muchos modos, el acontecer del Estado desde el ángulo de su actividad. Esta actividad obedece a la índole de sus funciones que, como es sabido, son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente conceptuada, una función consiste en la manifestación de la voluntad estatal, la cual, mediante la emisión de actos jurídicos o la realización de operaciones materiales, se encamina a cumplir los fines que son concebidos como supremos. En este sentido, la organización de la administración pública se delinea por medio de la jerarquía o de la tutela, en configuraciones orgánicas, a las cuales corresponde el ejercicio de una de las diversas funciones del poder público, ya se trate del constituyente, el legislativo, el judicial o el ejecutivo. Dentro de este conjunto, el poder ejecutivo es el sistema orgánico al que incumbe el ejercicio de la función administrativa.'

La diferencia entre las diversas funciones radica en la índole de su naturaleza. Las tres primeras funciones del poder

público mencionadas se agotan con la emisión de actos jurídicos (sean constituyentes, legislativos o jurisdiccionales), por lo que no requieren, para la plenitud de su desempeño, de la realización de operaciones materiales.' En contraste, la función administrativa no se limita a la simple emisión de actos jurídicos, debido a que la plenitud de su desempeño sí reclama la ejecución de esos mismos actos por medio de operaciones materiales. El ejecutivo, titular de la función administrativa, está dotado con facultades específicas referentes al cumplimiento de ciertos cometidos, los cuales, en contraste con la función o la actividad global, son tareas concretas que incumben a dicho poder y sus organizaciones.

Para comprender mejor la naturaleza de la actividad estatal, conviene hacer énfasis en la distinción entre función y cometido, pues en todos los tiempos y lugares se han dado todas y cada una de las mencionadas funciones del Estado, entre ellas la función administrativa.' Diversos jefes de Estado tuvieron, por igual, que ejecutar sus actos jurídico-

administrativos, tales como una declaración de guerra, la planeación de la distribución de aguas, una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas o la determinación del suministro de enseres y alimentos a los pobladores desprotegidos. Semejante ejecución, se llevó a cabo por medio de operaciones materiales, tales como el envío de tropas, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos y provisión de vituallas para la población económicamente débil. Cada operación material concreta fue precedida de un acto abstracto y formal. Resulta evidente que no existen limitaciones históricas ni geográficas para que se explayara la plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa. La cuestión es otra, ella se refiere al régimen jurídico atribuible y sistematizable con referencia a la muy variable gama de las operaciones materiales de la función administrativa, las cuales, efectivamente, están determinadas por condiciones históricas signadas tanto por el tiempo como por el espacio.

Como derivación de estas funciones, los cometidos constituyen una *actividad* continuada, es decir, una multiplicidad de actos concretos enlazados en **una secuencia de operaciones materiales**, ensamblada deliberadamente. La actividad estatal es el cúmulo de accio-

nes encadenadas que despliega el Estado, por medio de la administración pública, y que consiste esencialmente en la expresión aplicada de su voluntad y de su acción; por ende, también significa **la representación de su vida exterior.**'

Tendencia a la continuidad en la administración pública

El Estado es una persona caracterizada por la unidad de voluntad y acción, cuya configuración obedece a una multitud de fuerzas y fenómenos que caracterizan a la sociedad civil, sobre la cual explaya su actividad. El objeto de esta actividad es la conservación y el desarrollo del Estado, pero el propósito vital de su existencia es la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad civil, por y para la cual existe. La posibilidad de que la misión del Estado se realice, depende de la construcción de condiciones que hagan posible la ejecución de su voluntad, es decir, está determinada por su actividad y por el modo en que se organiza. La vida, pues, es el objeto y misión del Estado.

Tal como lo ha expresado Lorenz von Stein, el principio de un ser vivo consiste en su misión fundamental, y tal es la consideración de lo que es exterior a él y en función a lo cual obra. El Estado, **como ser vivo, existe con relación a las**

personalidades individuales que lo integran, y su destino consiste en alcanzar el máximo de evolución para desarrollar el máximo de desarrollo de esas personalidades, pues esta es "la misión *necesaria* de su actividad y, por lo tanto, su principio". En tanto que la Constitución Política representa a la organización del Estado, la administración pública es su actividad, como una repetición de acciones orientadas hacia el objeto de la evolución superior de las personalidades individuales. La administración del Estado es su vida propiamente exterior.

Las condiciones dentro de las cuales actúa el Estado están configuradas por una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, que son complejas y cambiantes, y que designan el modo como la actividad se organiza para actuar en ellos. Esta organización está determinada por la amplitud y variedad de la esfera de acción del Estado, y el grado de desarrollo histórico que tiene. Por consiguiente, las funciones primordiales del Estado están encaminadas a patentizar la capacidad de autodeterminación del Estado mismo, ante otros estados; a desarrollar las fuerzas militares para garantizar el ejercicio de dicha autodeterminación; a propiciar los medios económicos para hacer viable la autodeterminación; a desarrollar los elementos constitutivos de la sociedad, tanto los materiales, como intelectuales y

morales; y a ejercitar la justicia, para asegurar la aplicación del derecho.

Para hacer patente su autodeterminación frente a otros estados, un Estado actúa por conducto de la administración de lo exterior; para defender la autodeterminación, desenvuelve la administración de la defensa y para nutriría económicamente, la administración de la hacienda. Para dar pie al desarrollo material, intelectual y moral de la comunidad social, pone en acción a la administración de lo interior; y, finalmente, para asegurar la convivencia social, asume la administración de justicia. Sin embargo, hay que destacar que la existencia de una administración singular, por sí misma, significa solamente la organización de un apartado, cuyo nexo existencial lo trasciende, porque únicamente se explica dentro de una totalidad administrativa. El alcance general, que el Estado se propone lograr mediante su operación comprensiva, configura todas estas ramas que integran a la administración pública. Esta misma, por consiguiente, compone un nexo lógico y sistemático, que se desenvuelve y coordina como un todo, y que se orienta a un fin común y único.

Las cinco expresiones de la actividad del Estado, consideradas en abstracto, cuando responden a la singularidad de las diversas relaciones con la vida práctica, **tienden a encarnar en la adminis-**

tración real y existente. Es así que el Estado, como persona que se autodetermina es siempre igual, por medio de su contacto con la realidad desempeña una gran cantidad de relaciones individuales materiales. Rige aquí, como apunta Lorenz von Stein, el "criterio de *oportunidad*", que determina que la Administración del Estado debe no sólo adaptarse a la variedad de relaciones reales, sino asumir también, ante una diversidad de factores sociales, una forma especial consonante a la naturaleza de sus diversos deberes. "Así, en la vida real del Estado, cada Ministerio crea su propio organismo administrativo distinto del organismo de los demás ministerios. El número de ministerios debe ser al menos de cinco, ya que debe ejercitar un Ministerio por cada uno de los cinco grandes deberes del Estado: lo Exterior, la Guerra, las Finanzas, la **Justicia y lo Interior**".

Este principio de unidad de la administración pública explica porqué, extinta una de estas ramas fundamentales de la administración del Estado, opera un efecto de amputación; el cual, en contraste al ser humano, no se sustituye por un reemplazo organizativo en la función. La existencia de la administración pública obedece a su índole social; esta obviedad con frecuencia es olvidada, y de aquí el motivo de muchos errores y desatinos de interpretación de su naturaleza. Uno de los yerros más comu-

nes consiste en la confusión entre administración y organización, pues la administración es una consecuencia que deriva de la vida de la sociedad, y por consiguiente, procede primordialmente de la sociabilidad humana. De aquí el origen del carácter *público* de la **administración, como un suceso inherente a la sociedad como tal**. Como fue explicado en el amanecer de la moderna Ciencia de la Administración, "desde el momento en que existe pacto social, hay Administración".

A partir de la premisa social de la administración, es explicable su diferencia con la organización: debido a que la administración cobra vida a partir de la existencia de la sociedad, pues tal existencia es su principio vital, y no los convenios humanos ni las leyes, que solamente le dan su forma. Tales **convenios y leyes, en suma, sirven para organizarla y "determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad"**. Por lo tanto, el poder constituyente no crea a la administración pública, pues la ley no la instituye, sino que le confiere dirección, induce su organización y suministra su impulso vital.

La organización de la administración pública significa su modo de existir, y semejante modo, desde el ángulo de sus principios, obedece a la Ciencia de la Administración, y desde la perspectiva

de su acción ejecutiva, al arte del gobierno Cuando la organización se altera sin consideración de los principios, es frecuente que el resultado obedezca a grandes errores y funestos desastros sociales. Así, aunque la administración pública viva tanto como exista la sociedad a la que sirve, la desnaturalización de su organización vigente puede provocar hondas repercusiones en su principio social y ser causa de la muerte de la organización misma.

La continuidad de la administración pública está retratada con fidelidad en los sucesos especialmente marcados por el cambio radical, tales como los momentos revolucionarios, y quizá su mejor ejemplo sea la Revolución Francesa. Tal como lo explicó Tocqueville, los revolucionarios se cuidaron de desechar todo aquello que procedía del pasado, y sin embargo, la república fue edificada sobre los poderosos cimientos heredados por el Antiguo Régimen; porque, "en los países en que la administración pública ha llegado a organizarse eficientemente, surgen pocas ideas, deseos y pesares, se encuentran pocos intereses y pasiones que no lleguen tarde o temprano a manifestarse sin disfraz (...) no son, como se ha dicho tantas veces, los principios de 1789 en materia de administración los que triunfaron en esta época y después, sino, por el contrario, los del Antiguo Régimen, que se

pusieron de nuevo en vigor. Si se me preguntara cómo esta parcela del Antiguo Régimen pudo ser transportada en su totalidad a la nueva sociedad e incorporarse a ésta, responderé que si la centralización no pereció con la Revolución es porque ella misma fue el principio de la Revolución y su signo".'

La continuidad de la administración pública, por consiguiente, contrasta con la probabilidad de muerte de sus organizaciones, las cuales suelen alterar su estado por la perversión de su principio. Por lo tanto, los hombres de gobierno deben comprender el hecho de que, si bien la organización no es la existencia de la administración, sino de su modo de vida, la fractura de sus principios redundará en perjuicio de la administración pública toda, y que pervertida la organización, la administración pública muere poco a poco. Aquellos estadistas que conducen pueblos enteros, deben tener un concepto de la organización fundado en un sentido de proporción: la idolatría por la organización es equivalente a la devoción sustentada por la imagen, y no por la deidad que representa; pero el soslayo de la organización significa un puro pragmatismo estéril.

En realidad, las organizaciones son concebidas y creadas con base en un criterio de perduración, tal como lo constata Alejandro Nieto, quien advertía sobre

la "necesidad de una constante renovación de las instituciones", porque "al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar (...) la Administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de las alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables".

La administración pública es virtualmente mortal, aunque lo que fenece no es su *vida en sí*, sino *la forma de su vida*: su organización actual. Sin embargo, evocando la metáfora de Alejandro Nieto, debemos recordar que el desarrollo de aquella administración asemeja la construcción perenne de un edificio. Así, aquella desechada por obsoleta e inservible, pasado el tiempo, puede ser remodelada y puesta en condiciones óptimas para ser usada de nuevo. Para rescatar del desuso a semejantes desechos organizativos, se debe aceptar la posibilidad de la cesación de la vida administrativa y el carácter finito de la existencia organizativa; de este modo, se puede aprender a aceptar la muerte administrativa como parte de los sucesos públicos.

Desempeño administrativo incremental y autonomía del espacio de *Policy*

El principio vital de la administración pública es la continuación mediante una **sucesión de organizaciones, que fenece** para nutrir su vida. Renovándose organizativamente, la administración pública propende a la perpetuación. Sin embargo, las organizaciones, como singularidades, tienden a permanecer transformándose por sí mismas. Esta capacidad de renovación e innovación garantiza un tránsito cronológico por medio del cual la organización se transforma, bien para subsistir, bien para, cambiando de naturaleza, ofrecer una configuración sensiblemente distinta al diseño original. Semejante metamorfosis, que define ese modo de vida de la administración pública por conducto de sus organizaciones, obedece principalmente al impulso vital que ofrece su actividad, cuya exteriorización no sólo la sustenta, sino que la transforma: en la medida en que la administración pública se desempeña, por medio de sus organizaciones singulares, se transforma bajo el impulso de su comportamiento. La actividad nutre la vida de la administración pública y, dependiendo del grado de desempeño que alcanza,

puede proveer su existencia o debilitarla, pues ella da forma, vigor y movimiento, o puede obviar ofrecerlos.

La *Policy* como evolución

Quizá el mejor modo de apreciar esta **idea sea invocando, más precisamente,** el comportamiento singular y material de la actividad, es decir, la *Policy*." Si apelamos al modelo interaccional de *Implementación*, la *Policy* significaría la continuación de la política por otros **medios; de manera similar, si acogemos** al modelo planificativo, la *Implementación* sería la prolongación del diseño organizativo de *Policy*.^v De aceptarse tales apreciaciones, la *Implementación* sería un territorio monopolizado por las autoridades, y por consiguiente, un objeto sometido al dominio de sus manipulaciones y maniobras, lo mismo que de la especificación de aquellas **circunstancias que pudieran ocurrir, a** satisfacción de instrucciones formales, tales como las que pueden idearse bajo diferentes circunstancias supuestamente controlables.¹³

Sin embargo, la posibilidad de percibir estas circunstancias, de acuerdo con las limitaciones del conocimiento administrativo existente, serían muy escasas, de modo que, desde el ángulo de la **discreción administrativa, este asunto suele** observarse meramente como un problema de control y coerción, y poco valor

se otorga al aprendizaje y la innovación. Queda pues inmaculado el modelo formal de gestión administrativa, donde todo ha sido planeado de antemano y las **circunstancias, todas "bajo control", son** ajenas a los imponderables.

El horizonte de desempeño de la administración pública, no obstante, en un mundo de incertidumbre y el éxito de la *Implementación* está libremente correlacionado con el esfuerzo, de modo que la oportunidad no puede ser reglamentada para fungir como la causa principal del éxito mismo, o del fracaso. La relación entre el éxito y el fracaso está más relacionada con el "saber cómo", que con el "saber qué", y más particularmente, con la habilidad para seleccionar los tipos apropiados de comportamiento y reglas de conducta, y menos con el conocimiento abstracto de reglas de decisión o con las directivas de obediencia, vigentes bajo el modelo tradicional de gestión administrativa.

La *Implementación* de *Policies*, por consiguiente, significa no sólo la búsqueda de respuestas para la solución de problemas, sino la elaboración de preguntas, pues reformulando los problemas se pueden cambiar las soluciones. Las ideas en abstracto están sujetas a una variedad de contingencias, y éstas contienen mundos incógnitos enteros, plagados de posibles aplicaciones prácticas, que obligan al acotamiento, la reducción y limitación de las contingencias

posibles, mediante el uso de la función analítica, encontrando las restricciones como un producto del "saber cómo", a manera de artesanía, más que como una ciencia. A mayor generalidad de la idea y mayor el cúmulo de contingencias, menor es la capacidad de *Implementación*; pero, a mayor acotamiento y mayor reducción de contingencias, menortrascendenciade su impacto. Así, por un lado, tenemos un tipo ideal del concepto de *Policy* perfectamente realizado, que solamente está a la espera de su ejecución; y, por el otro, la idea de *Policy* como simplemente la expresión de principios y aspiraciones básicos, es decir, como una mera materia de reflexión filosófica y debate político. En un terreno intermedio, entre Escila y Caridbis, se encuentra un conjunto relativamente desarrollado de potencialidades, incorporadas en piezas de legislación, decisiones judiciales y planes administrativos. Tal espacio de potencialidades es el territorio o dominio propio del análisis de *Implementación de Policy*.

En suma: como célula viva de la actividad administrativa, la conducta real **invoca que, en esencia, "la *Implementación* es evolución"** pues toma lugar en un mundo no hecho". Es un territorio a mitad del proceso de *Policy*, en el cual hay eventos ya ocurridos, y por ocurrir continuamente, y en el que, en cada punto, hay nuevas circunstancias que

permiten actualizar las potencialidades, favoreciendo la *Implementación* de las ideas de *Policy*, "Cuando se *Implementa* una *Policy*, es cambiada", cuando se aplican insumas en ella, se transforman los productos.« La *Implementación* significa que se puede aprender de la experiencia, principalmente sobre lo factible o preferible, para corregir errores.

Por otra parte, hay que considerar la intención deliberada como un ingrediente principal del concepto de *Policy*, pues suele ocurrir que ella sea definida como un curso intencional de acción. Así, por un lado, *la Policy* habitualmente es identificada como curso intentado, o como la *Implementación* de la intención a través de la conducta efectiva. Ciertamente, la intención es un elemento definitorio de la *Policy*, pero no es suficiente para llenar totalmente a esta definición. Lo importante es destacar que la intención está ligada a una *Policy* que realmente ocurre. De tal modo, mientras el propósito de un hacedor singular de *Policy* es ciertamente uno de los factores de creación de ésta, su **intención con frecuencia no coincide** con la *Policy* tal y como opera como exteriorización de la personalidad del Estado. El término *Policy* abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma. Cualquier uso que excluye resultados no intencionados, soslayaría a los más

comunes fenómenos sociales y estaría ciertamente agotado.

La *Policy* es identificada operacionalmente, no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto tales metas. Sin embargo, *Policy* no se define por sí misma, es, más bien, unacategoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las *Policies*, ni por la legislación ni la administración. En suma, "una *Policy* puede útilmente ser considerada como un curso de acción o inacción, más que como acciones o decisiones específicas, y tal curso puede ser percibido e identificado por el analista en cuestión. *Policy* existe por la interrogación, más que por la intuición de los fenómenos políticos".¹⁵

En la medida en que la actividad del Estado es la externación de su propia vida, y que dicha actividad nutre su existencia, es comprensible la tendencia hacia la perpetuación de la administración pública. Su comportamiento es, por principio, el sustento de su vida y el insumo fundamental de su vitalidad, y ciertamente dos modalidades principales de su conducta obran a favor de la continuidad administrativa: la agregación sucesivamente cronológica de *Policies* y la autonomía creciente del espacio de *Policy*.

Cuando el Estado externa su actividad por medio de un comportamiento intencionado, puede reflejar un modo de desempeño por actividad agregativa, cuya esencia es explicable debidamente bajo un criterio llanamente incrementalista. Sin embargo, tal actividad no consiste siempre en una mera acumulación histórica sucesiva de *Policies*, sino en el efecto de la autonomía de los procesos políticos. En este caso, no hay decisores singulares, plenamente identificables, sino un protagonismo colectivo difícilmente asignable a un actor en particular. Ambos casos, así, reflejan dos modos similares de continuidad de la actividad administrativa.

Incrementalismo y mutua causación de *Policy*

Dentro de la amplia gama de actividades que puede tener un Estado, existe un modo de desempeño que tiene su base en la experiencia acumulada en la vida de las organizaciones administrativas. Las leyes, reglamentos y manuales son muestra sistemática de esta actividad agregada y su resultado progresivo, sobre un patrón primigenio u original. En la actividad administrativa, algunas opciones de *Policy* se desarrollan dentro de formas de competencia imperfecta y las opciones mismas ofrecen pocas diferencias, debido a que los procedimientos políticos pueden operar

de manera incremental.¹⁶ De acuerdo con esta práctica gubernamental, la elaboración de *Policy* se realiza mediante una secuencia de aproximaciones sucesivas, ya que una *Policy* es dirigida hacia un problema y después es tratada y alterada con respecto a su forma primigenia; y vuelta a mudar, y así sucesivamente a lo largo del tiempo. Se trata, en suma, de *Policies* incrementales que se siguen unas a otras y, de tal forma, se intenta resolver el problema.

En contraste a la prole incremental de *Policy*, existen situaciones en las cuales la conducta de la administración pública tiene su fuente en la autonomía creciente ante el ambiente en el cual se mueve la *Policy* misma, debido principalmente a que "la *Policy* es su propia causa y los programas dependen menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene". El hecho de que existan problemas de perplejidad, como objeto de las soluciones a los problemas de *Policy*, obedece a lo que el autor citado definió como la *Ley de las Grandes Soluciones*, que juzga a la Ley como inexorable, y cuyo enunciado expresa que la solución empequeñece el problema como una fuente de su preocupación. Los problemas están definidos por soluciones hipotéticas, y la formulación del problema y la solución propuesta son parte de la misma hipótesis, en la que el pensamiento y la acción están

fusionados. "Los problemas, entonces, son dificultades o dilemas acerca de lo que pensamos que podemos hacer sobre alguna cosa, tales como crear un nuevo problema que es valioso ensayar, más que resolver". Wildawsky discierne que una forma de resolver grandes problemas es hacerlos pequeños, porque como los problemas crecen, las soluciones crean sus propios efectos, que gradualmente desplazan a la dificultad original. No es que los grandes problemas no tengan soluciones o que las soluciones pequeñas son siempre preferibles, sino solamente que los grandes problemas generan soluciones tan grandes, que ellos se convierten en causas de las consecuencias, mismas por las cuales la *Policy* pública debe pugnar.

Debido a que la mayor parte del espacio de *Policy* está ocupado por la solución supuesta, la dificultad consiste en encontrar un arreglo que no se convierta en su peor problema. La vigencia de la *Ley de las Grandes Soluciones* se refuerza, cuando en el espacio de *Policy* existen operando una gran cantidad de programas en gran escala y dicho espacio tiende a ser más denso. Cuando grandes programas proliferan dentro de tal espacio, entre ellos se comienzan a ejercer fuertes efectos, incrementándose sus relaciones recíprocas y su mutua causación. En suma: unos programas comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último retorna el

ciclo del primero. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo gran programa es que incrementa la interdependencia y sus consecuencias son más **numerosas, variadas e indirectas, y por lo tanto, son más difíciles de predecir.**

Cada gran programa introducido al espacio de *Policy* genera más interacciones e incrementa exponencialmente las consecuencias sucedáneas. Esto explica por qué la conexión entre la causa original de *Policy* y su resultado es atenuada, como un efecto de la interacción y mutua afectación entre los diversos programas. Así, un programa influye a **otros muchos, cuya predicción se convierte en más importante, pero más riesgosa, porque sus efectos diseminantes entran en la esfera de *Policy*.** Como consecuencia, la densidad del espacio de *Policy* puede explicar por qué **el incrementalismo consiste en una propuesta a favor de la adopción de los viejos programas: las *Policies* se alimentan unas de otras, obrando a favor de la tendencia a la perpetuación de la administración pública. No obstante, en contraste al incrementalismo, aquí se trata más bien de observar a la *Policy* como causa de sí misma y visualizarla a partir del modo como las causas internas pueden ser derrotadas o modificadas por causas externas.**" Para entender a las *Policies* presentes, primero debemos asomarnos a las *Policies* pasadas, debido a que la *Policy* es una causa de

si misma; para encarar problemas futuros debemos buscar la respuesta en las soluciones pasadas. *Las Policies* individuales tienden a interrelacionarse y hacerse mutuamente dependientes, proveyendo una a las otras de la savia vital. No consiste en una mera secesión lineal de *Policy*, como lo enuncia el **incrementalismo, sino en una articulación dinámica y cambiante de *Policies* singulares dentro de un espacio político común y compartido, que determina su configuración y movimiento.**

Tal articulación forma un *espacio de Policy*, que contribuye a destacar al conjunto de *Policies* singulares, que están estrechamente interrelacionadas." Este espacio implica un crecimiento de autonomía, tanto frente al ambiente externo o "**problema de espacio**", como ante los planes y decisiones de los elaboradores de *Policy* o actores de *Policy*. Lo que ha sucedido dentro del espacio de *Policy* determinará más intensamente lo que sucederá dentro de él, fijando el futuro de las nuevas *Policies*. La razón principal del crecimiento de autonomía del espacio de *Policy* es que este **crecimiento es contextual, es decir, que las consecuencias producidas por una *Policy* son crecientes, porque interfieren con el trabajo de otras *Policies*.** Esto explica por qué existe una tendencia a que la actividad obedezca a la prolongación de un comportamiento acumulado y, por consiguiente, a la

perpetuación de *Policies* existentes, más que a la innovación completa de *Policies*. Esto ocurre de tal modo, porque tales *Policies* han sufrido alteraciones y cambios, más que cortes radicales o interrupciones de un período de gobierno a otro, incluyendo el reemplazo de partidos políticos con signos ideológicos diversos.

En suma: la complejidad tiende a producir más complejidad, y una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *Policy* es el fenómeno de los cambios de *Policy* no planeados; es decir, se trata de la complejidad de la *Implementación* como fuente de cambio imprevisto, cuya autoría hay que buscarla en una intención colectiva. Esto puede explicar no solamente la mutua nutrición de *Policies* dentro del espacio de *Policy*, sino también el síndrome de Lázaro, que consiste en la capacidad de resurrección de una *Policy* muerta, pues residuos persistentes pueden estar a la espera de obtener nuevo vigor, una vez que las circunstancias favorezcan su resurgimiento y le ofrezcan legitimación."

El pensamiento administrativo, de siempre, ha razonado más sobre la vida, que sobre la muerte administrativa: en 1727, en el amanecer mismo de las Ciencias de la administración pública -entonces conocidas como *Ciencias Camerales*-, Justo Cristóbal Dithmar dijo que la *Policía* era "la vida y el alma

del Estado". La continuidad es la vida de la administración pública, la vida es su índole, y su actividad es un movimiento continuo; de modo que el impulso que estimula dicha actividad suele concluir, funcionalmente, en la etapa de evaluación, para, una vez aquilatada, retomar al principio como diseño y reiniciar el ciclo hasta alcanzar de nuevo a la evaluación, y así perennemente. Sin embargo, la continuidad de la actividad administrativa debe considerar, todavía, **opciones alternas, a veces como disyuntivas o dilemas**, sobre la prolongación de las *Policies* o su modificación. En caso de corrección, no obstante, la alteración puede seguir el camino del "Gatopardo": cambiar, para perpetuar. Sin embargo, la alteración de *Policy* puede derivar, no en la continuidad, sino en la *Terminación*, y allanarse así el camino, no para la vida, sino para la muerte de la administración pública.

Ciertamente, el pensamiento administrativo, de siempre, ha discernido preferentemente sobre la vida; sin embargo, un pensador reflexionó acerca de que "no es necesario que lo vivo, viva siempre; también un Estado particular tiene su muerte". La muerte de los estados singulares ocurre cuando olvida la misión de su principio vital: obrar a favor de la ciudadanía, para trabajar en su provecho. No obstante, es más probable la muerte de la Constitución, que de la Administración, como lo

corroborar la historia y particularmente la del despotismo ilustrado del absolutismo. No debemos olvidar, como lección pertinente, que esa Administración absolutista fue la herencia del Antiguo Régimen al mundo moderno, y que mucha de su vitalidad sigue vigente.

Terminación de *Policy*

Ante el hecho frecuente de la continuidad de las *Policies*, y particularmente, el suceso singular de reproducirse por sí mismas, creando vida futura de su **existencia actual, hay ocasiones en las** cuales hay un renacimiento cuya fuente vital es la sustitución de una *Policy* ya muerta. Este suceso científico, sin embargo, no constituye un objeto de la atención preferente de las disciplinas políticas. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, *Policies* y programas, es un campo de conocimiento oscuro y todavía muy abandonado.

Concepto de *Terminación*

Una de las razones del abandono de los estudios de terminación de *Policy*, obedece al significado patológico del concepto de *Terminación* en la cultura occidental, en contraste a las tradiciones vigentes en las sociedades orienta-

les." Así, las *Terminaciones*, desde el divorcio hasta las bancarrotas o los golpes políticos, tienen un matiz frecuentemente peyorativo. Esta visualización, desde el punto de vista de *Policy*, entraña una estéril tergiversación sobre el papel de la terminación.

En contraste a otras culturas, en las cuales la cesación de la vida está configurada dentro de las expectativas vitales de las personas, en Occidente hay un vacío que se extiende hacia los ámbitos de la política, la cultura, la economía y la administración pública. Incluso, el materialismo histórico explicó la inexistencia del Estado en sociedades antiguas y su carácter prescindible, y propuso la factibilidad de su extinción y su reemplazo por una sociedad organizada con productores libres e iguales; pero no insinuó siquiera la cesación de la administración pública: el Estado, susceptible a la muerte, ingresaría "al museo de las antigüedades, junto a la rueda y el hacha de bronce", **pero no sería acompañado por la** administración, que mutando su antiguo carácter, dejaría de regir a los hombres, para gobernar a las cosas."

Una adecuada percepción del *proceso de Policy* requiere el acomodo de mecanismos de hechos contextuales de vida, el cual ofrezca lugar común a la continuidad y a la terminación, a la vida y la muerte. De este modo, el divorcio, la bancarrota y el retiro, de antaño con-

siderados como tácitas admisiones de claudicación, podrán comenzar a considerarse como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desarrollado, en lo que se refiere a la administración pública, a partir de los progresos del *Análisis de Policy* en lo referente al estudio de la cesación específica de las funciones, *Policies*, programas y organizaciones. A partir de tales estudios, la extinción en administración pública puede considerarse dentro del nexo vital entre la terminación y el comienzo. **Junto al análisis de terminación, deben** rescatarse los antiguos trabajos sobre el arte del gobierno, destinados a explorar las cesaciones de los regimenes políticos como totalidad.

Dichos trabajos constituyen antecedentes que pueden reforzar la más reciente preocupación por el conocimiento sistemático de **la** extinción de las administraciones públicas singulares. Ayudaría al respecto rescatar el sentido original de la Escatología como el conocimiento de lo ultimado, un *lagos* de lo que ha desaparecido, > pues se trata de explorar el modo cómo la terminación puede producir, sucedáneamente, nueva vida **administrativa, sea por resurrección o por gestación**, a partir de una herencia recibida.

Las lagunas en el estudio de la terminación obedecen a la complejidad que entraña y al prejuicio inspirado por las

interpretaciones incrementales del ajuste de *Policy*, como identificación de las causas de la perpetuación administrativa. La opción epistemológica consiste en identificar a **la** actividad administrativa a partir del concepto de *Implementación*, dentro de **la** cual ocurren retornos en el proceso de *Policy*, favoreciendo el inicio de una terminación parcial y de un nuevo diseño de *Policy*. Otro motivo de tal abandono, es que, tradicionalmente, se le ha juzgado de poca importancia, a pesar de que la terminación se refiere allegado de oficinas y programas para el conjunto de la administración pública, como un nexo administrativo intergeneracional que puede colaborar a comprender la deseabilidad y pertinencia de las *Policies* que permanecen, las que se transforman y las que se descartan." En caso de un descarte, la terminación puede coadyuvar a entender cómo se puede realizar y cuáles son los efectos esperables por el vacío dejado. Cuestiones como las señaladas hablan de la extraordinaria dificultad que entraña la terminación. Finalmente, una razón más de su descuido obedece a que se trata de un fenómeno infrecuente y, por consiguiente, de difícil estudio.

Por otra parte, la terminación, como una decisión política deliberada, era, hasta hace poco, un fenómeno relativamente insólito. Una razón de ello es

que, según los diseñadores de una *Policy* de terminación, es sabido que el fin se percibe dentro de un futuro indefinido; existe una masa de recursos y capital, cuya aplicación obra a favor de la existencia de la *Policy*, más que **a su extinción. Otra razón era poderío** patente de las coaliciones anti-terminación que se gestaron en la época de bonanza del Estado benefactor, cuya bandera ideológica era la intervención económica y social del propio Estado. Entonces, los líderes políticos eran reacios a admitir errores del pasado, lo **mismo que los economistas, que consideraban a dichos yerros como simples costos negativos.** Hoy en día, los vastos programas de privatización de entidades públicas, especialmente de carácter económico, que se han realizado tanto en países desarrollados, como en los subdesarrollados, han abierto un nutrido campo de estudio para la terminación. Es posible que el fracaso de muchos de estos programas, cuyo saldo es la distorsión de mercados, la concentración de la riqueza, la pauperización de vastos sectores sociales y problemas similares, justifiquen la ampliación de los estudios de terminación. Sin embargo, la **terminación sigue siendo infrecuente en países** en los cuales los reformadores son definidos como causantes del daño a la organización y la moral de trabajo de los servidores públicos.

La categoría *Terminación* es incorporada al lenguaje del análisis de *Policy* en los Estados Unidos, en 1971, como parte del modelo cíclico de *Policy*. El concepto es formulado por Harold Lasswell, como *Policy Terminalion* (*Terminación de Policy*) y consiste en una categoría ampliada y múltiple, a pesar de la singularidad original que la rotula. Dentro del concepto de terminación se comprende principalmente a la *Policy*, pero su análisis ha requerido su extensión al análisis de las funciones y las organizaciones administrativas, así como a los programas gubernamentales. *Terminación* se refiere al fin temporal o espacial de **un ente, a su conclusión o cesación;** significa, también, el término del resultado o producto de alguna cosa. Hay en la vida humana y organizativa varios ejemplos de terminación que sirven para ilustrar esta idea, tales como la muerte, el divorcio, el golpe de Estado y la revolución; pero en lo que toca a la terminación de *Policy*, se puede definir como "la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales" .28

Esta categorización se extiende a lo que **se conoce como "terminación parcial"**, la cual significa que las funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales, pueden ser reorien-

tados en sus actividades con el fin de justificar la continuación de su existencia. La idea de terminación parcial, significa que la cesación no culmina en la nada, sino que puede servir como nutriente de nueva vida administrativa, por una parte, y por la otra, que el término individual de una organización puede arrastrar a la cesación una *Policy* o un programa; o la terminación de alguno de éstos puede derivar en la cesación de una organización, o de alguno de ambos.

Cualquier tipología de la terminación, la cual contempla generalmente a las **organizaciones, Policies, programas y funciones**, paga necesario tributo al carácter gradualmente interactivo de la causación encadenada de cesaciones, pues tratándose de asuntos públicos, la idea de universalidad de gobierno está presente. Existe una reacción en cadena entre la cesación de las organizaciones, *Policies* y programas, que no engloba necesariamente a las funciones, cuyo desenlace se rige por reglas relativamente diferentes, debido a su mayor alcance de longevidad; sin embargo, esta visualización sólo es válida tratándose de *Terminaciones* en pequeña escala. Pero, siendo el caso de *ultimaciones* mayúsculas, como las referentes al entorno integrado por un régimen político, aquella reacción encadenada incluye necesariamente a las funciones de la administración pública,

porque, por principio, se puede considerar la suspensión o modificación del orden jurídico, con todo lo que ello entraña para el Estado de Derecho.

Esto es sabido de antiguo, tal como lo explicó Arnold Clapmar en el siglo XVII. En Alemania, dentro del marco del derecho, el poderío de los príncipes se centró con gran vigor en la *Policia* y ésta encarnó jurídicamente en el *fus Politiae* o Derecho de Policía, que fungía como fuente legal de sus decisiones. Clapmar (o Clapmarius) distinguió dos modalidades del derecho: *Ius Imperti* o Derecho de Imperio, y *Ius Dominationis* o Derecho de Dominación. El Derecho de Imperio constituye la fuente de todo el derecho, de él emana el poder y es vigente en épocas normales, de paz y de tranquilidad. En contraste, el Derecho de Dominación -que en Italia se conocía como *razón de Estado*-, es vigente en épocas anormales y condiciones sociales indómitas, es un derecho de excepción, un *Jus Ex Orbitante* caracterizado por restricciones, dispensas, limitaciones del derecho común y derogación de la ley. Se refiere a una etapa política derivada de una terminación que suprimió a un régimen político entero, y por consiguiente, **cesaron sus funciones**, organizaciones, *Policies* y programas. El Derecho de Dominación es una facultad jurídica extraordinaria, que es inherente a la soberanía, y que sirve

para hacer frente a situaciones excepcionales, caracterizadas por el imperativo de salvar a la República. En palabras de Clapmar, "es un supremo Derecho o privilegio introducido por causa del bien común, contra el derecho común y ordinario".²⁹

La idea de Derecho de Dominación es útil para comprender el concepto moderno de terminación, porque se trata de una *Policy* deliberada de cesación legalmente establecida y cuyo carácter es el beneficio de la utilidad pública. En palabras de Clapmar, el Derecho de Dominación es "un Derecho supremo o privilegio instituido para el bien público contra el derecho común u ordinario" cuyo objeto es "conservar la República en caso de necesidad". La terminación es elegida para evitar la ultimación de la República, y cesa un tipo régimen jurídico, para vitalizar al Estado, cuya existencia está amenazada. Así, una masa de poder y vigor puede ser transferida de una situación política potencialmente terminada, a otra cuya vitalidad puede ser alcanzada a partir de la cesación de la etapa política precedente. Sin embargo, la ultimación del orden legal vigente no significa la supresión del Derecho como tal, sino la invocación de otras fuentes de legalidad. A diferencia de la razón de Estado en Italia, el Derecho de Dominación germánico se encuentra limitado, no por el derecho positivo, sino por el derecho natural, el derecho divino y la buena

razón. La concepción de este Derecho, como Derecho de excepción, es en todo caso un Derecho y en cuanto tal es mérito de Clapmar percibir su vigencia en una sociedad dividida en clases y sometida a perenne conflicto, potencial o efectivo.

El Derecho de Dominación era considerado, al mismo tiempo, como una asignatura del arte del gobierno y, por extensión, la cesación era concebida como un recurso político. Clapmar predicaba que, quien dominaba el estado de excepción dominaba al Estado. El conocimiento de semejante arte y su modo de empleo se adquieren a través de la traducción del Derecho de Dominación, en la *Arcanis Republicanarum* o Misterios de la República, pues en tanto que el Derecho de Dominación constituye una configuración jurídica, las arcanas son planes y prácticas políticas secretas deliberadamente conservadas en absoluta reserva. Su dominio tiene este carácter reservado, debido a que su control asegura la existencia del régimen y su portador, y por consiguiente, deben ser contrastadas con aquellas otras que operan a la luz del día. El conocimiento secreto, la Arcana de la República, se refiere a las razones más íntimas y ocultas que aseguran la dominación, que ponen a salvo al Estado y salvaguardan a su titular; ellas son, en el entender de Clapmar, "las fuerzas propulsoras internas del Estado".

El dominio de este peculiar capítulo del arte del gobierno, en épocas derivadas de la cesación, constituye un recurso formidable para conservar formas singulares dentro de un régimen, por medio de *Terminaciones* parciales. Consiste en un logotipo destinado a evitar una mutación súbita de una forma a otra de gobierno y al efecto desenvuelve la noción de Arcana de la República, como un conjunto de fuerzas propulsoras internas del Estado **cuya esencia es operar soterradas, en contraste con otras fuerzas que se exhiban en la superficie.** Clapmar explica que la política, como otras ciencias, tiene sus secretos y hace uso del fraude, los ardidés y la astucia, como parte del arsenal de las *Terminaciones*.

Nótese que la teoría del Derecho de Dominación en Alemania constituye una estrategia para defender, paradójicamente, al Estado en reinos donde su existencia era políticamente precaria, más aún en el siglo XVII, caracterizado por una notoria crisis económica y un intenso declive de gobernabilidad. Es una época definida por rupturas, cesaciones, interrupciones, y las administraciones públicas debían operar más por medio de capacidad de rescate, que merced a la fluidez de recursos políticos.

El análisis precedente obliga a destacar la relación estrecha entre la organización y su comportamiento, para entender la cesación de *Policy*, que puede ser conceptualizada como una regla de decisión secuencial, en tanto que la organización se entiende como una red de interacción social, que tiene existencia corporal y produce formas singulares de *Policy*. Ambas, inherentemente, son finitas, están limitadas en el espacio (área de alcance) y tiempo (duración de aplicabilidad); el espacio y el tiempo son sus límites, y cualquier diseño organizativo o de *Poliey* debería partir de este supuesto. Como consecuencia, la "terminación se refiere a la circunstancia en dónde y cuándo una *Poliey* u organización deja de existir en este límite tangible, y no se puede prolongar".» **La cuestión de interés, para analizar a la terminación, no es simplemente el término de la *Poliey* u organización, sino dónde y cuándo, y bajo qué circunstancias ocurre. No menos relevante es la consideración del modo como sucede y el efecto que provoca como secuela.**

La terminación se inquiriere acerca de preguntas tales como las siguientes: como una *Poliey* fallecida puede contribuir a la gestación de una *nueva Policy*; cómo una *Poliey* por morir, puede heredar, al menos, un hálito de capacidad vital a una *Poliey* existente; y cómo una *Poliey* ultimada, incluso de antiguo,

puede resucitar de manera similar a Lázaro. En suma, se puede visualizar a la terminación como *el Ave Fénix* del proceso de *Poliey*. Dentro de esta perspectiva, la terminación puede ser entendida como un procedimiento de adaptación de *Poliey*, por el cual se lega un caudal de vida de una *Poliey* feneciente a otra existente, mediante un movimiento de adaptación entre ambas. En este sentido, estamos invocando a "una *Poliey* de *Poliey*: existe la pugna por adaptar a la *Poliey* A, la substancia que es eliminada o segregada de la *Poliey* B" ³² La adaptación de *Poliey*, bajo esta definición, puede ser el esfuerzo de un grupo de proponentes para ensamblar, al margen de una diversidad de intereses sociales y políticos, una coalición que asegure la aprobación autorizada de sus propuestas. Normalmente, éstas corresponden a reacciones de contrincantes que intentan bloquear a la coalición, manipular los parámetros de reacción y obtener ventajas.

La terminación también puede ser observada desde la perspectiva del ciclo de *Poliey*, es decir, situarse como parte del proceso de hechura de *Poliey*. La idea es del padre de las Ciencias de *Poliey*, quien, en 1971, diseñó un modelo procesal de *Poliey* integrado por la inteligencia, promoción, prescripción, **invocación, aplicación, terminación** y apreciación." Lasswell considera que la terminación cancela prescrip-

ciones en marcha, y trata con las demandas empujadas por aquellos que actuaban de buena fe, cuando estaban vigentes, así como con quienes están sufriendo la privación de valores, cuando han cesado. Así, por ejemplo, en las sociedades en las cuales la innovación es rápida, nuevas organizaciones necesitan frecuentemente enfrentar reclamos de expropiación de compensaciones o reasignaciones. Con base en estas nociones, Harry Brewer formuló un modelo sucedáneo integrado por la **iniciación / invención, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.**" La terminación es conceptualizada, por consiguiente, como el ajuste de *Polieies* y programas, que han tomado en disfuncionales, redundantes, obsoletos o innecesarios, y deben ser desechados a favor de *Polieies* y programas más vitales para los procesos políticos y administrativos.

La terminación nos habla del carácter finito de la existencia de una *Policy*, su **vida no es eterna; en otros términos, a** la luz de objetivos reconsiderados, una *Policy* podría ser conservada en vida o terminada. En el concepto procesal de *Poliey*, la terminación es colocada al final, como la etapa culminante de un ciclo, pero puede considerarse de un modo diverso, pues incluso la fase primera: iniciación/invención, comparte ingredientes similares a la terminación. Ambas etapas, principalmente, son un

predicamento sujeto a las demandas y respuestas que se verifican en un sistema político. Dicho de otro modo, si un problema es observado como existente, el proceso de *Policy* se inició; si una *Policy* dada es evaluada como una exacerbación del problema y fue designada para ser corregida, el proceso de terminación comenzó." Entre ambas etapas hay un entramado de retornos finos y terminaciones parciales, en el cual la *Policy* es ajustada y redefinida para hacerla más responsiva a los problemas, o cambiarla, tal como el problema mismo o el contexto se alteraron. De acuerdo con esto, la terminación puede ser concebida como final y como comienzo: el fin de un programa que ha cumplido con su propósito y el comienzo de un proceso intentando corregir una *Policy* errática o un conjunto de programas.

La cesación de *Policy*, concebida como adaptación o como fase del ciclo de *Policy*, como fin y principio, nos ayudan a entender a la terminación en administración pública como un procedimiento de alimentación de *Policies* cesantes a *Policies* existentes, dentro de un espacio de creciente autonomía de las *Policies* mismas. En la medida en que exista capacidad de herencia de una *Policy* a otra, así como la aptitud para la cesación total, una administración pública podrá permanecer viva y activa, debido a que su desempeño material y concreto nutre su desarrollo.

Procesos de terminación

La terminación suele ocurrir bajo dos grandes tipos o categorías. El primero la clasifica atendiendo el proceso y la longitud de tiempo que puede consumir; el segundo, considera la materia de lo ultimado. En el primer tipo, la terminación ocurre, por lo general, de dos modos: como un "disparo" o **como un "largo sollozo", pero es más usual la cesación bajo la primera forma, debido a las resistencias que suelen acompañar el fin de una entidad.** En este caso, normalmente la terminación es el efecto de una decisión autoritaria que transforma a la entidad; sin embargo, tal decisión habitualmente es el resultado previo de una lucha en la cual numerosos partidos participan. Esta forma de terminación, también llamada por explosión, o *Big-Bang*, se realiza en un tiempo limitado y representa un modo de administración de choque. En contraste, la terminación por un "largo sollozo" o método decremental, procede mediante un prolongado proceso de declinación de recursos, que culmina con la sustitución de una *Policy* determinada." No obstante que el *Big-Bang* se identifica perfectamente con el estudio de terminación, **no existen evidencias empíricas que patenten que este método haya sido más exitoso que el procedimiento decremental.**

Ambos procedimientos pueden presentarse ante un político en forma de dilema, debido a que los cargos públicos suelen estar limitados en su período de tiempo de desempeño. La opción por el método del *Big Bang* en lugar del procedimiento decremental, que puede consumir décadas de desarrollo, puede facilitar un éxito momentáneo, rápidamente capitalizable, pero no necesariamente un efecto prolongado exento de reclamaciones públicas futuras." La mejor prueba de este acerto es el fracaso de la *Perestroika* en la Unión Soviética y la desaparición consecuente del Estado soviético. Sin embargo, el procedimiento por choque puede ser necesario, y decisivo, cuando culmina procesos revolucionarios o reformas radicales, tales como los que fueron corolario de la revolución comunista en la época de Lenin, o la revolución mexicana en el tiempo de Lázaro Cárdenas.

Una clara representación de este método draconiano de terminación por *Big Bang*, es el golpe de Estado. Por principio, debemos recordar el significado patológico que suele atribuirse a este suceso político; en segundo lugar, que normalmente todos los golpes de Estado explayan justificaciones de su opción, pero ciertamente no todos son justos, pues los hay tiránicos, y por consiguiente, altamente reprobables. Gabriel Naudé estudió al golpe de Estado en el Siglo XVII, analizando es-

pecialmente los golpes de Estado justos, para los cuales diseñó una tecnología de *Implementación*." Su fundamento es el carácter defensivo de la acción, usándose la astucia contra la astucia, pues en el mundo persiste el predominio de la mentira y el engaño. También se basa en el provecho usufructuable por el Estado o el Príncipe, como una necesidad cuya satisfacción no tiene más camino que semejante método de terminación drástica, pero siempre teniéndose en mente la utilidad pública, por encima del interés privado.

Naudé destacó que, principalmente, debe saberse que el golpe de Estado tiene un carácter excepcional, que no es un medio usual en la política y que se debe ejercitar con prudencia. Quien lo efectúa debe comportarse como un médico, no como un verdugo, porque los golpes de Estado "son acciones atrevidas y singulares que los príncipes deben poner en práctica en casos difíciles y cuando no hay otra salida, derogando el Derecho común sin consideración a justicia o formalidad alguna, y sacrificando el interés privado al bien público". El golpe de Estado es "aquello que deroga el Derecho común en beneficio del interés público", es una cesación abrupta a la cual se opta cuando no hay más camino que la suspensión de la situación vigente. Una terminación tal, sugiere la cesación total de organizacio-

nes y *Policies*, lo mismo que de funciones, que permanecen suspendidas. El golpe de Estado, sentencia Naudé, es como "el rayo que se descarga repentinamente antes que se haya percibido en las nubes el rodar del trueno".

La segunda tipología de terminación es más suave y graduada, ella distingue entre la cesación de funciones y la extinción de estructuras, diferenciando a la terminación funcional y la terminación organizativa. Por su parte, "la terminación funcional involucra el fin de un conjunto de actividades programáticas y productos resultantes de bienes y servicios públicos". "Esta forma de terminación, implica la suspensión tanto de tareas, como de los productos que ofrecían, y significa igualmente, la eliminación o disminución del nivel de actividad y resultados de una *Policy* o programa particular. Si se conciben a las *Policies* con enfoques generalizados o estrategias hacia la solución de problemas particulares, la terminación funcional ocurre cuando tales enfoques y estrategias, generalmente incorporados a un número de actividades y productos, cesan, porque las funciones son "un servicio provisto por el Gobierno a los ciudadanos"."

Tal como lo mencionamos ya, las funciones son más difíciles de terminar, tal como lo constató Herbert Kaufman, pues, en tanto que 27 agencias gubernamentales sucumbieron, las funciones

que realizaban permanecieron vivas mediante el procedimiento de reasignación a otras dependencias." En la medida en que la ciudadanía valore **como servicio necesario a una función**, su persistencia está asegurada de muchos modos. Múltiples funciones, además, sobreviven por su correspondencia a las demandas de la ciudadanía y, con frecuencia, sirven más plena y directamente a una necesidad, que las más difusamente configuradas organizaciones y *Policies* públicas.

Un aspecto poco explorado de la terminación funcional, consiste en el papel mismo de las funciones en un régimen político como conjunto. Tal como lo explicamos cuando analizamos la autonomía creciente del ambiente de *Policy* y la mutua causación de *Policy*, debemos recordar que hay un proceso sustentatorio del régimen mismo para evolucionar, a partir de su propio desempeño de *Policy* en épocas de sosiego y tranquilidad política. En concepto de Clapmar, aquí estaría vigente el Derecho de Imperio. Sin embargo, existe un proceso similar, pero alternativo, que nutre a un dispositivo de defensa cuando es vigente el Derecho de Dominación, que capacita al régimen en tiempos políticos indómitos que requieren medidas drásticas de rescate, por medio de la terminación, y que puede explicarse a partir del concepto de Misterios de República.

El Derecho de Dominación se activa como una réplica a la ingobernabilidad latente durante fases indómitas, habiendo cesado el Derecho de Imperio. Es un operativo puesto en marcha para evitar que el estado latente de ingobernabilidad se haga manifiesto; su objeto es ofrecer insumos de gobernabilidad para restaurar el rumbo perdido, pero bajo condiciones jurídica y políticamente diversas, pues han derivado deliberadamente de la terminación. La *Arcana Republicanum* fue clasificada por Arnold Clapmar en *Arcana Imperii* o Misterios de Imperio, y *Arcana Dominationis* o Misterios de Dominación. Ambas Arcanas desenvuelven un papel funcional de redención de la gobernabilidad, pues consisten en Políticas públicas a mediante las cuales se materializan los planes y prácticas destinados a asegurar la articulación y funcionamiento del régimen de excepción. Su indole es la *Implementalidad*, pues su desempeño obra a favor de la creación de las condiciones básicas de gobierno en situaciones caracterizadas por la anormalidad, contingencias, incertidumbre e inestabilidad. En situaciones políticamente indómitas, el Estado desarrolla aptitudes que trabajan para resarcir la capacidad menguada de gobernabilidad, debido principalmente a que el grado de *Implementación* decrece merced a las dificultades crecientes para relacionar positivamente las intenciones y los resultados del gobierno.

Bajo condiciones de ingobernabilidad, cuando es vigente el Derecho de Imperio, las funciones gubernamentales en curso obran como barreras de Implementación y el único camino que se juzga viable es su cesación. Una vez terminadas, son reemplazadas por funciones soterradas que trabajan a favor de la Implementación, que desde la oscuridad de los procesos secretos del gobierno, emergen como factores de restauración. Estas funciones, o Misterios para Clapmar, son el producto de mecanismos inherentes al Estado como persona que autodetermina y vela por **su sobrevivencia, y sirven para resarcir** la gobernabilidad perdida. Pero también se trata de un arte del gobierno que debe ser cultivado, porque el grado de Implementación que exige, regido por la oportunidad, el conocimiento y el cálculo, trabaja ante un horizonte de contingencia e incertidumbre de difícil manejo. Nociones tales como la seguridad nacional, los programas de prevención de desastres y los planes de previsión de contingencias, están facturados con este tipo peculiar de *Policy*.

Los Misterios de Imperio operan como *Políticas* cuyo objeto es preservar al régimen, en tanto que los Misterios de Dominación lo hacen para afirmar el poder del titular del gobierno, si bien las fronteras entre ambos son de suyo borrosas, pues la salvaguarda del régimen y del titular normalmente están entre la-

zadas. Los Misterios de Dominación están destinados a preservar a los detentadores del poder, ante rebeliones y revoluciones, en tanto que los Misterios de Imperio tienen la peculiaridad de usar un tipo de conocimiento que se expresa en forma de simulacros, que encarnan en instituciones decorativas, por medio de las cuales se estimula la tranquilidad pública y se ofrece la apariencia de libertad. Entre estas instituciones destacaba la libertad de expresión e imprenta, de la que Clapmardijo que ofrece una participación política ruidosa, pero ciertamente insignificante en los sucesos trascendentales del Estado. Los Misterios de Imperio son recursos de terminación calculada deliberadamente, que son utilizados como una estrategia defensiva y los gobiernos conservan intencionalmente ocultos para facilitar su éxito. Estos Misterios configuran "las íntimas y ocultas razones o criterios por los cuales aquél que tiene el principado en la República, defiende tanto su tranquilidad, como la conservación del presente *status* de la República"; y tiene como finalidad "el buen estado y la larga duración de la presente República, de modo que no se mude en otra; y la seguridad del que impera".

Son, en suma, un recurso que se consume a favor de la *salus publica*.

Una de las características que distinguen a la terminación funcional, es la índole de su relación con los problemas

que trata el gobierno, pues la naturaleza de éstos indica que raramente desaparecen y que tienden a perpetuarse. Para la terminación funcional, excepcionalmente, se interpone como causa de cesación, la solución o no-solución de los problemas; pero, si tal fuera el caso, la terminación sería realmente controversia!. Tal como lo acabamos de observar, la terminación funcional, pasando de un estado de tranquilidad a uno de desasosiego, encarará la solución de **problemas controversiales, que la cesación** se invoca como una solución de alta drasticidad. Por ello, más frecuentemente, su relación con los problemas de gobierno es la respuesta a cambios que sugieren enfoques alternativos como solución a los problemas, y desde este punto de vista, normalmente la terminación funcional es el resultado del comienzo de una *Policy* de sustitución. Por consiguiente, aquí debemos **considerar varios incentivos para la** sustitución de *Policy*, tales como los cambios tecnológicos, permutas en la asignación de recursos públicos, mudas en los apoyos e ideologías políticos de los programas, y transmutaciones en las actitudes relacionadas con la adecuada forma de suministrar los servicios públicos.

En contraste a la suspensión funcional, "la terminación estructural incluye no sólo la cesación de actividades **programáticas, sino también los arreglos institucionales** para el desempeño de esas

actividades". Esta modalidad consiste **en que una organización cese de existir** o, menos drásticamente, en la reducción de los recursos de la organización. En todo caso, la medida de la terminación está dada por la reducción de recursos, de modo que el grado de esta reducción evidencia la posibilidad del principio de la terminación total. En este tipo de cesación, el papel de los problemas solía ser considerado menos importante que en la terminación funcional, toda vez que la terminación estructural era poco frecuente, antes de la emergencia de los vastos programas de privatización amparados bajo el signo del neoliberalismo. Sin embargo, sigue siendo vigente el apotegma en el sentido de que las organizaciones tienen un gran arsenal de medios de perpetuación. En el estudio de Kaufman, antes referido, se da cuenta de que, entre 1924 y 1973, en los Estados Unidos fueron extintas 27 organizaciones, en tanto que se crearon 175.

Entre otros elementos que favorecen a la longevidad organizativa, hay que consignar la permanencia institucional, las bases estatutarias, la flexibilidad organizativa, el apoyo organizativo y la renuencia intelectual." Tal como han sido conceptuadas, "las organizaciones son grupos de individuos que **constituyen lo que llamamos instituciones**";" es decir, la naturaleza principal de las organizaciones es la institucionalidad,

y ésta se caracteriza principalmente por la permanencia y la capacidad de adaptación. Así, aunque las organizaciones son creadas para responder a necesidades específicas, pueden y aspiran a expandir su dominio en el tiempo, pues su vocación se inclina por profesar la idolatría por Eros, no por Tanatos."

La índole de la organización es, por lo tanto, la vida, no la muerte, y el secreto de esta vocación vital es que cada organización se desempeña en un contexto integrado por otras organizaciones, con las cuales tiene un nexo de interdependencia existencial. Así, "la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo en un medio continuamente fluctuante". Al mismo tiempo, la vida de las organizaciones también está nutrida por procesos interiores. Las categorías de oferta y demanda pueden ayudar a explicar las relaciones entre el ambiente y los grupos sociales, que han generado un conjunto de capacidades ligadas al consumo, pero también para la toma de conciencia del papel social en las organizaciones. Es cierto que la demanda ha sido un factor de crecimiento de la organización, pero no menos lo ha sido la oferta, como un efecto de toma de conciencia. Efectivamente, la oferta es un motor nacido del estímulo interno, que crea nuevas aptitudes organizativas que perfeccionan su papel frente al ambiente y obran a favor

de su permanencia"

Ciertamente las organizaciones no son sujetas con facilidad a la terminación, pero lo son más que las funciones gubernamentales, y, en ocasiones, la terminación funcional puede adelantar a la terminación estructural, si bien, con frecuencia, esta última no acompaña a la cesación funcional.

Como las organizaciones, las *Policies* están destinadas a resolver problemas específicos, pero como estos **problemas son más concretos, son más susceptibles de ser terminadas**, a menos que una *Policy* y su contexto institucional sean coincidentes o estén inextricablemente entretnejidos. Sin embargo, debido a que la singularidad de cada *Policy* facilita su identificación y la evaluación de su desempeño, una organización prefiere renunciar a ella, que fenecer por ella, usándola como "chivo expiatorio".» **Asimismo, como en cualquier relación política, una *Policy* no puede aprovechar por sí misma a muchos aliados, como lo hace una organización, y en términos de poder político, una *Policy* tiene menos capacidad de extender su propia vida. Finalmente, habida cuenta de que una *Policy* está regida por un objetivo específico -en contraste a una organización, caracterizada por una multitud de propósitos-, la existencia del objetivo único que facilita su evaluación y ofrece argumentos a favor de la termina-**

ción, facilitan también la acumulación de críticas que obrarán a favor de la cesación. En suma, las organizaciones tienen enemigos naturales, pero ellos tienden a luchar más contra *Policies* concretas, que contra la organización como un todo.

Los programas, finalmente, son subconjuntos de actividades y productos, que unidos forman a una *Policy*. La terminación de un programa ocurre cuando un subconjunto es eliminado, y por ello es conveniente distinguir entre *Policy* y programa, pues la primera puede continuar, una vez que son suprimidos varios programas." Estos constituyen la categoría de terminación más fácil, porque cuentan con menos recursos políticos de protección y representan una pequeña inversión dentro de las organizaciones. Debido a que se encuentran en estrecha relación con el problema, su impacto es fácilmente observable y medido, y por consiguiente, está más sujeto a la crítica. Dentro de la escuela incrementalista, el programa se identifica con la *Policy*, aunque ésta es más general, y por consiguiente, la terminación del programa es sugerido a partir de la terminación de *la Policy* toda."

La terminación puede ser un arma de dos filos si, al ejecutarse, se desoyen los sabios consejos de quienes sugieren su prudente utilización; esta misma prudencia aconseja su uso opcional, dentro

de una estrategia decremental o dentro del método del *Big-Bang*, atendiendo a las condiciones del caso. También, considerando las circunstancias, cualquier terminación puede, y debe, no ser iniciada o suspendida, habida cuenta del riesgo inherente.

Ante dilemas trascendentales que son inherentes a la vida o la muerte en administración pública, la prudencia es un criterio de acción imprescindible; pero también lo es el valor, y es probable que éste sea más decisivo tratándose de la cesación de *Policy*. El valor es una cualidad moral de importancia, principalmente porque se relaciona con la ambición, el sentido del deber y el reconocimiento del carácter perjudicial de la acción, pero también de la inacción. Es un recurso para alcanzar suficiente impersonalidad en la terminación de *Policies*, pues las relaciones dentro de la administración pública pueden alcanzar grados muy cercanos a lo desagradable y lo impopular. "Quizá el valor más esencial que se necesita en el servicio público sea el valor de decidir; ya que, si bien es verdad que todas las Políticas tienen consecuencias agrídulces, las decisiones invariablemente producen algún dolor".⁵³ El valor es el ingrediente que forma la esencia de la responsabilidad en la administración pública, y con frecuencia, es la cualidad que menos se posee para despedir, para degradar,

para trasladar o para terminar.

No está demás que recordemos, como afirmaba Carlos Marx en 1844, que "el suicidio es antinatural, y por lo tanto, el Estado no puede creer en la impotencia intrínseca de la Administración; o sea, de sí mismo". **Tomar conciencia** de semejante verdad, es útil para comprender por qué, como el sabio alemán discernía, el Estado solamente reconoce defectos formales y accidentales de la administración pública, los cuales trata de remediar, más no terminar.

Epílogo

Los estudios de terminación pueden coadyuvar, con notoria significación, a entender los misterios de la continuidad de la administración pública, **como un suceso por ser construido**, mediante un proceso por el cual, *Policies* fallecientes pueden legar lo que queda de su vida a *Policies* en gestación o existentes con pleno vigor. Tal continuidad es más explicable en términos del creciente nivel de autonomía del espacio de *Policy*, y debido, principalmente, a que la muerte de organizaciones singulares puede nutrir la vida de la administración pública como pluralidad organizativa. La condición existencial vitalicia de esta administración, en suma, es mejor comprendida si la apreciamos a partir del concepto de

la terminación, como una muerte organizativa que puede producir vida administrativa, a partir de la idea de que el comportamiento de la administración pública misma es un cúmulo complejo de *Implementaciones* que nutren su desarrollo.

La terminación, conceptuada como una etapa del ciclo de *Policy*, puede ser discernida como una oportunidad de vida, no solamente como un desenlace mortal.

Notas

1 Cortiñas-Peláez, León. Estudio Preliminar al libro de Guerrero, Omar. *La Teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986, pp. XL-XLII.

2 *Ibid.*, p. XLIII.

3 *Ibid.*, p. XLIII.

4 Stein, Lorenz von. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pp.36-37.

5 Stein, Lorenz von. *Movimientos Sociales y Monarquía*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 30-33. Las cursivas son del original.

6 Stein, Lorenz von, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, *Op. cit.*, p. 37.

7 Bonnín, C.J.B. *Compendio de los Principios de Administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834, p. 14. Esta es la traducción española del *Abregé des Príncipes d'Administration*; una versión abreviada de los *Príncipes d'Administration Publique* (Paris, chez Renaudière Imprimeur-Libraire, 1812, tres volúmenes), publicados originalmente en 1808.

8 *Ibid.*

9 Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pp. 15 Y96.

10 Nieto, Alejandro. *El mito de la Administración Prusiana*, Sevilla, Instituto Garcla Oviedo, 1962, p. 14.

11 No hay lugar aquí para referimos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como "Política" -nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo-; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Politics*. Dejamos las voces *Policy* y *Polícies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Ornar Guerrero. "Las Políticas Públicas como Ambito de Concurrencia Multidisciplinaria", *Revista de Administración y Desarrollo*, no. 29, diciembre, 1991, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, pp. 11-33).

12 El vocablo inglés *Implementation*, tampoco parece tener una traducción satisfactoria en español. Su traslado a nuestra lengua por "ejecución", "administración" o "gestión", se despegan 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. Para Pressman y Wildawsky, el manejo del término entraña dificultades tales, que en una de las páginas iniciales de su texto, reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios, uno de ellos es el de Webster. Por consiguiente, hemos hecho un traslado literal del término, como *Implementación*, y la dejamos con mayúscula para dar énfasis a su incorporación en nuestro idioma. El término fue precisado por los autores citados, 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). Hay que explicar, sin embargo, que fue Douglas Bunker el primer especialista en utilizar el término, en lugar de otros menos

- precisos. Nociones similares habían sido empleadas de antaño por otros científicos de la *Policy*: Charles Jones se había referido a la *aplicación de Policy*, Yehezkel Dror a *ejecución de Policy*, Gross a *activación de planes*, Gergen a *subfases de sanción y control*, y otros pensadores habían hablado de como "seguir a través" (*follow-through*) o "llevar a cabo" (*canynng-out*) *las policies*. Bunker, Douglas. "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", *Policy Seienees*, no. 3, 1972, pp. 71-80.
- 13 Majone, Giandomenico y Aaron Wildawsky. "Implementation as Evclution", incluido en la obra de Jeffrey Pressman and Aaron Wildawsky. *Implementation*, Berkeley, University Press, 1979 (1973), pp. 175-171.
- 14 *Ibid*, pp. 176-177.
- 15 Hedo, Hugh. "Review Articles: Policy Analysis", *British Journal Of Political Science*, no. 2, 1973, p. 85.
- 16 Lindblom, Charles. "Policy Analysis", *The American Economic Review*, no. 3, June, 1958, pp. 79-80.
- 17 Wildawsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: the Art and Craft Of Policy Analysis*, Boston, Little Brown and Company, 1979, p. 62.
- 18 *Ibid*, p. 83.
- 19 *Ibid*.
- 20 Majone, Giandomenico. *Evidence. Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989, pp. 158-166.
- 21 Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, pp. 169-170.
- 22 En aquella época, *Policiá* era, *mutatis mutandis*, lo que hoy entendemos por administración pública. Guerrero, Ornar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986, p. 21.
- 23 Stein, Lorenz van. *Movimientos Sociales y Monarquía*, *Op. cit.*, pp. 34-35.
- 24 León, Peter de. "Public Policy Tennination: an End and a Begining", *Policy Analysis*, vol. IV, no. 3, Summer, 1978, p. 369-392.
- 25 Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año, pp. 203-204.
- 26 Escatología: *Eskatos*: último, *lagos*: conocimiento.
- n Bardach, Eugene. "*Polícy Termination as a Political Process*", no. 7, 1976, pp. 123-131.
- 28 León, *Op. cit.*, p. 370.
- 29 Amold Clapmar es el autor del libro *De Arcanis Republicarum* (De los Misterios de la República), publicada en 1605, un año después de su muerte. Sobre su obra ver; García Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y Otros Escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, pp. 188-189. Schmit, Karl. *La Dictadura*. Madrid, Revista de Occidente, 1968, pp. 44-50.
- 30 *Ibid*.
- 31 Biller, Robert. "On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerarions", *Policy Sciences*, no. 7, 1976, p. 134.
- 32 Bardach, *Op. cit.*, p. 126.
- 33 Lasswell, Harold. *A Pre-View Of Policy Science*, American Elviser Publilshing Co., 1971, p.28.
- 34 Brewer, Harry. "The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, n" 5, 1974, p. 240.
- 35 León, *Op. cit.*, pp. 370-371.
- 36 Bardach, *Op. cit.*, p. 126.
- 37 Behen, Robert. "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?", *Policy Analisis*, vol. IV, no. 3, Summer, 1978, pp. 393-418.
- 38 Gabriel Naudé es autor de las *Considérations Politiques sur les Coup d'Etat*, obra preparada en 1639. Ver, sobre este autor singular, los siguientes trabajos: Meinecke, Friedrich. *La Idea*

de la Razón de Estado en la Edad Moderna, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pp. 199-207. García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y Otros Escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, pp. 49-50. Las citas de Naudé se encuentran en estas obras.

39 *Ibíd.*

40 Bothun, Douglas and John Comer. "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*, vol. 2, no. 4, May, 1983, p. 541.

41 León, *Op. cit.*, p. 375.

42 Citado por León, misma página.

43 Schmitt, *Op. cit.*, p. 18.

44 Bothun, Douglas and John Comer, *Op. cit.*, p. 541.

45 Sería ocioso aquí ocuparnos, incluso brevemente, de las probadas aptitudes de persistencia de la organización. Por consiguiente, remitimos al lector a la literatura clásica en el tema: Barnard, Chester. *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938, Parte II. Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos, primera parte, cap. III. Michels, Robert. *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, dos volúmenes. Ver especialmente la primera parte del volumen I y la sexta parte del volumen II.

46 León, *Op. cit.*, p. 376.

47 Un buen ejemplo de la lejanía de la idea de Terminación en las organizaciones lo constituyen tres de los más consultados manuales sobre las propias organizaciones, que no contemplan capítulo alguno relativo a su terminación: March, James y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969. Etzioni, Amitai. *Organizaciones Modernas*, México, UTEHA, 1965. Mayntz, Renate. *Sociología de la Organización*. Madrid, Alianza Editorial, 1967.

48 Barnard, *Op. cit.*, pp. 4-6.

49 Boulding, Kenneth. *The Organizational Revolution*. Chicago, Quadrangle Books, 1968 (primera edición, 1953), pp. 13-32.

50 León, *Op. cit.*, p. 376.

51 Bothun, Douglas and John Comer, *Op. cit.*, p. 541.

52 León, *Op. cit.*, p. 377.

53 Bailey, Stephen. "Ética y Servicio Público", en Martin, Roscoe (Comp.). *Administración Pública*, México, Herrero Hermanos, 1965, p. 360.

54 Marx, Carlos. "Notas Críticas 'El Rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano". en Marx, Carlos. *Manuscritos de París y Anales Franco Alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978, p. 223.

Bibliografía

Bailey, Stephen. "Ética y Servicio Público" en Martin, Roscoe (Comp.). *Administración Pública*, México, Herrero Hermanos, 1965.

Bardach, Eugene. "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, no. 7, 1976, pp. 123-131.

Barnard, Chester Barnard. *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938.

Behen, Robert. "How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for Would-be Terminator?". *Policy Analysis*, vol. IV, no. 3, summer, 1978.

Bothun, Douglas and John Comer. "The Politics of Termination: Concepts and Process", *Policy Studies Journal*, vol. 2, no. 4, may, 1983.

Bonin, Ccl.B. *Compendio de los Principios de Administración*. Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834, p. 14. Esta es la traducción española del *Abregé des Principes d'Administration*; una versión abreviada de los *Principes d'Administration Publique* (Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, 1812, tres volúmenes), publicados originalmente en 1808.

- Boulding, Kenneth. *The Organizational Revolution*. Chicago, Quadrangle Books, 1968 (primera edición, [1953]).
- Brewer, Harry. "The Policy Sciences Emerge: to Nature and Structure a Discipline". *Policy Sciences*, no. 5, 1974.
- Bunker, Douglas. "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", *Policy Sciences*, no. 3, 1972, pp.71-80.
- Cortiñas-Peláez, León. Estudio Preliminar al libro de Guerrero, Ornar. *La Teoría de la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1986.
- Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año, pp.2D3-204.
- Etzioni, Amitai. *Organizaciones Modernas*, México, UTEHA., 1965.
- García-Pelayo, Manuel. Estudio Introductorio al libro *La Razón de Estado y otros Escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- Guerrero, Ornar. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Fontamara. 1986.
- , "Las Políticas Públicas como Ambito de Concurrencia Multidisciplinaria". *Revista de Administración y Desarrollo* n° 29, diciembre, 1991, Santa Fe de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.
- Hecló, Hugh. "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, no. 2, 1973.
- Lasswell, Harold. *A Pre-View of Policy Science*, American Elvise Publishing Co., 1971.
- León, Peter de. "Public Policy Tennination: an End and a Beginning". *Policy Analysis*, vol. IV, no. 3. Summer, 1978, pp.369-392.
- Lindblom, Charles. "Policy Analysis", *The American Economic Review* no. 3, June, 1958, pp.299-312.
- Majone, Giandomenico and Aaron Wildawsky. "Implementation as Evolution". Jeffrey Pressman and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University Press 1979 (1973), pp. [63-180.
- March, James y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1969.
- Marx, Carlos. "Notas Críticas 'El rey de Prusia y la Reforma Social', por un Prusiano", en Marx, Carlos, "Notas Críticas 'El Rey de Prusia y la Reforma Social' por un Prusiano", en Marx, Carlos, *Manuscritos de Paris y Anales Franco-Alemanes*, México, Editorial Grijalbo, 1978.
- Mayntz, Renate. *Sociología de la Organización*, Madrid, Aliazoza Editorial, 1967.
- Meinecke, Friedrich. *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959, pp.199-207.
- Michels, Robert. *Los Partidos Políticos*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969, dos volúmenes. Ver especialmente la primera parte del volumen I y la sexta parte del volumen II.
- Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.
- Subirats, Joan. *Análisis de Rolíticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Schmitt, Karl. *La Dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.
- Stein, Lorenz von. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 19&1.
- , *La Scienza delta Publicca Amminis-trazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897.
- Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Ediciones Guadarrama. 1969.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1966. Dos tomos.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, Tercera edición.
- Wildawsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Bastan, Little Brown and Company, 1979.

Aproximaciones al Pensamiento de José Francisco Ruiz Massieu (1946-1994)

*Juan Carlos Cruz Moreno.
Investigador de INAP*

El presente trabajo se realizó con base en la revisión del acervo de la biblioteca "Antonio Carrillo Flores" del Instituto Nacional de Administración Pública, de la cual se obtuvo la bibliografía que se anexa al final de este artículo, por lo que no pretende ser una compilación exhaustiva de la producción editorial de José Francisco Ruiz Massieu.

Sin embargo, esa recopilación tiene un número suficiente de documentos para un primer acercamiento al desarrollo coherente del pensamiento de Ruiz Massieu.

Primeros trabajos

Desde sus primeros trabajos, Ruiz Massieu expresó interés por estudiar y desentrañar los puntos que por omisión o por complejidad había dejado de tratar la escuela de derecho público y administrativo. En 1972, y teniendo como antecedente su tesis de recepción profesional como licenciado en derecho, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publica el *Régimen juri-*

dico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En esta obra reconoce la débil atención que han prestado los juristas al tema de la inversión extranjera y la integración regional:

“A la fecha el tratamiento jurídico ha sido modesto y colateral, de forma que los acariciados propósitos de establecer empresas multinacionales no han sido más que buenos deseos de intelectuales o recursos discursivos de los gobernantes de América Latina. Este vacío normativo puede desembocar en que las empresas multinacionales violenten el principio rector del desarrollo equilibrado en beneficio de las partes que ofrezcan mayores atractivos al inversionista”.¹

En su siguiente trabajo; José Francisco se abocó a la tarea de estudiar un tema que presentaba un rezago significativo en Latinoamérica: los partidos políticos y el régimen de derecho. En 1974 aparece *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, cuyo propósito manifiesto fue:

"... derivar algunas constantes normativas de los textos constitucionales mediante el método exegético y partiendo de la instrumentación teórica de la escuela que visualiza al partido político como indicador de desarrollo político".'

En los años siguientes continuó su labor como catedrático-investigador y como funcionario público. Los problemas relacionados con la reforma administrativa emprendida por el gobierno del Presidente López Portillo capturaron su atención. Como profesor de "Régimen de la administración pública" en la Universidad Autónoma Metropolitana, comenzó su análisis de la evolución jurídica de la administración pública federal y de los procesos de la reforma administrativa 1976-1978, al respecto señalaba:

{La Reforma Administrativa es la vez que un proceso permanente encaminado a modernizar a la Administración Pública y a aumentar su racionalidad y eficiencia es un proceso de reforma política...}

- La reforma debe tender a mejorar el uso de los recursos y la obtención de resultados, así como a incorporar a los administrados en el quehacer administrativo, a dotarles con más ágiles y eficaces medios de defensa, a conocer con mayor precisión sus demandas y a reconocer su derecho a participar en la toma de las decisiones dirigidas a atender

esas demandas,"La Reforma Administrativa es entonces un esfuerzo democrático que afecta el margen de maniobra de los funcionarios públicos y las relaciones que éstos han establecido con los grupos sociales situados en el exterior de la Administración".t"

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal también fue foco de sus análisis. Como indica Diego Valadés, Ruiz Massieu siempre dispuso de un sentido crítico y propositivo:

"...En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ruiz Massieu explica que esta Ley ha llegado tan lejos como lo permiten los márgenes establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, márgenes que, según se desprende de su propio texto, parecen ya resultar estrechos para el modelo de organización administrativa, como el que en este momento existe en México, fundamentalmente por su omisión en cuanto a lo que se viene denominando sector paraestatal...".

- { "El sentido crítico del trabajo de Ruiz Massieu le lleva a afirmar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal requiere, para su complementación, de otros cuerpos legales, particularmente en lo que atañe a presupuesto y contabilidad, deuda pública, contaduría mayor de hacienda, coordinación fiscal, adquisiciones, obras públicas y planificación, entre otros aspectos".)

“Debe destacarse que la base de todos los comentarios formulados por Ruiz Massieu se reporta a la relación que encuentra entre las normas legales que rigen la vida de la administración pública mexicana y las normas constitucionales que sirven de fundamento a la organización del Estado. A partir de esa correlación el autor procura desentrañar el contenido de cada precepto legal, traza su génesis, busca las analogías, invoca las tesis doctrinarias y apunta con sobriedad sus bondades o deficiencias técnicas y aun políticas...”⁴

“La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana”. Premio INAP 1979.

En sus anteriores trabajos José Francisco había advertido la necesidad de investigar más a fondo las peculiaridades que encerraba el sector paraestatal. En 1979 con su investigación *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana* fue distinguido con el Premio Anual del Instituto Nacional de Administración Pública.

El propósito de esta obra bajo una perspectiva de Derecho Administrativo fue “colmar una laguna de la doctrina jurídica mexicana”, en cuanto a la empresa pública se refiere. Para ello, el trabajo se estructura en cinco capítulos:

En el (primer capítulo “Los aspectos conceptuales”, abordó la confusión terminológica existente en la doctrina jurídica, tanto para precisar el concepto **empresa, como para lograr un consenso** alrededor de la empresa pública; Propuso un concepto de empresa pública, distinguiéndolo de otras nociones que podrían introducir ciertas confusiones para su análisis.

En un segundo apartado revisó el desarrollo y evolución de las empresas públicas en México y su vinculación con la aparición de nuevas funciones administrativas del Estado mexicano. Fue en los regímenes revolucionarios donde germinó y se consolidó la empresa pública como un mecanismo para el logro de los objetivos políticos, económicos y sociales derivados del proyecto nacional revolucionario.

“La racionalidad de la empresa pública, los grandes objetivos” es también tratada en esta investigación en el tercer capítulo. Al ejercerse a través de las empresas públicas el poder económico y social del Estado y atender los requerimientos de la sociedad civil y de la economía, así como de grupos sociales específicos; se constituyen como el vehículo fundamental para el logro de los grandes objetivos nacionales.”

En el cuarto capítulo se acerca al tema del régimen jurídico del control de la empresa pública, destacando la relación

existente entre autonomía de gestión y control] Finalmente, en el último capítulo recoge las conclusiones y propuestas del trabajo.

En la introducción de esta obra José Chanes Nieto señaló:

"Este libro representa un esfuerzo en el esclarecimiento, desde el doble punto de vista del jurista y del administrador, de las instituciones paraestatales. El autor ha sabido compilar información e inferir con claridad conclusiones de gran valor para el estudio de las mismas y constituir así una valiosa aportación a la literatura en la materia".'

En el discurso pronunciado en la Ceremonia de Entrega del Premio Anual de Administración Pública 1979, José Francisco señaló que!su investigación tenía como eje de preocupación a la empresa pública mexicana y era un intento de hallar su racionalidad; de construir una metodología que facilite su estudio y su regulación.

Le parecía desconcertante que la empresa pública fuera "un fenómeno voraginoso" y que pese a su ubicuidad, a su fuerza expansiva, a su carácter polémico, a su incidencia en el ritmo y dirección de la economía y a su impacto en el bienestar de la sociedad, hubiera merecido tan escasa atención de los estudiosos de la temática administrativa;

"...se antoja. impostergable la determinación de una teoría de la empresa pública que defina el arsenal de cuestiones que no ha atrapado ni la ley ni el libro) Esa teoría deberá suministrar las herramientas para resolver la relación dialéctica que se da entre autonomía de la empresa y control del Estado".

"...La reforma administrativa de las empresas públicas no es -ni nadie ha podido pensarlo- un ejercicio tecnocrático, una afición a traducir problemas a diagramas. (Reformar a las empresas públicas -reformar a la Administración Pública- atañe a la interacción del poder, relocaliza el poder, modifica el modo como se ejerce, afecta a quien ejerce el poder. Este proceso, es un proceso político...".'

Teoría y práctica de las grandes políticas nacionales

En los siguientes años, IRuiz Massieu se dedicó al estudio de las grandes políticas nacionales. Con una doble perspectiva en sus trabajos -la teoría y la práctica- conjugó las bases del derecho constitucional y administrativo con la exploración de la realidad del proceso del poder político"

Durante el gobierno del Presidente De la Madrid temas como el desarrollo, la planeación, la descentralización y la municipalización, se constituyeron

en prioridades y líneas maestras de la política pública: Esas inquietudes llegaron a la mente de José Francisco Ruiz Massieu. Sus aportaciones en estos campos lo convirtieron en referencia obligada.

Crecimiento o desarrollo

Con respecto al viejo debate entre el crecimiento o el desarrollo -esto es, si primero se crece económicamente y luego se distribuye, o primero se distribuye, para así lograr el crecimiento- señaló que esas premisas deben soterarse para asumir que:

"el desarrollo económico tiene dos elementos indivisibles: el crecimiento productivo y la distribución del ingreso y del bienestar. No hay pues un enfoque **lineal ni secuencial, sino sincrónico de los dos aspectos**".

La atención de las necesidades de la población y el desarrollo social eran elementos fundamentales en esta idea:

"**Ya no se discute si primero es el crecimiento y luego el es desarrollo.** Precisamente se señala ahora que el crecimiento tiene sentido en la medida que se avance en la atención de los grandes fines de la sociedad".

"En México el desarrollo social no es solamente una postura conceptual o una escuela económica, sino que es fundamentalmente el cumplimiento de un mandato constitucional, de las garantías sociales que obligan al Estado **mexicano a hacer cosas, o más exactamente, que imponen al Estado mexicano obligaciones de hacer**".⁷

Planeación

En torno a la planeación, proponía la conformación de un derecho que garantizara la existencia de un Estado Planificador vinculado estrechamente con el Estado Social de Derecho y las garantías sociales:

"La planeación del desarrollo se ha introducido a la vida pública de México, como proceso administrativo, un método político y una técnica económica, pero ciertamente también como un fenómeno jurídico con el que deben entender los peritos en derecho y, subrayadamente, los peritos en derecho **político**".

"El derecho de la planeación... debe mirarse como el agrupamiento, con propósitos de síntesis y de análisis, de los contenidos normativos de los procesos planificadores, que pertenecen a va-

rias disciplinas jurídicas, a fin de sistematizarlos en tomo a los grandes temas de la planeación".

"Interesa agrupar contenidos dispersos y normas que regulan el proceso de planeación, así como subrayar su pertenencia a otras disciplinas, para que los principios rectores de éstas, les rijan aun cuando pudieren estar en aparente colisión, pues precisamente la integración de un *derecho de la planeación*, tendría la ventaja de que la búsqueda de la eficacia planificadora..."

"El efecto vinculante del plan y los programas sobre los órganos de la administración pública federal y sobre los agentes de ésta... hace que el *Estado-Planificador* se acerque funcionalmente al *Estado Social de Derecho*".

"*El Estado Social de Derecho* se caracteriza porque a las garantías individuales, que tienen como correlato una obligación de no hacer, de abstención a cargo del Estado, se añaden las garantías sociales que conllevan la obligación estatal de hacer, la responsabilidad del poder público de proveer a que sean cabalmente disfrutadas por los ciudadanos..."

Descentralización

Sobre la noción de descentralización, José Francisco expresaba lo siguiente:

"La descentralización de los procesos administrativos, políticos y sociales o sea la descentralización del aparato público y de la sociedad, ..., es una demanda universal, que se halla presente tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados, lo mismo que en los sistemas de libre mercado, de economía centralmente planificada o de **economía mixta**".

En 1987, recomendaba continuar con los procesos de descentralización iniciados durante ese **gobierno**:

"Seguir adelante con la descentralización de la administración pública, con esa tipología tan rica que se ha venido construyendo, es darle vida al esquema federal, entendido como un esquema de desarrollo regional, balanceado) y no sólo como un mero reparto o método de distribución de competencias. Este esquema nos llevará a reconocer otra realidad que durante mucho tiempo quedó un tanto cuanto olvidada, reconocer que nuestro país, es un país pluricultural y en mucho es un país multirracial o pluriétnico, pero sobretodo es pluricultural, hay que reconocerlo y reitero que hay que reconocerlo, porque antes de las reformas del año 1983, nuestra Constitución era prácticamente omisa en tomo al elemento pluricultural, al extremo de que nuestra Constitución de Querétaro prácticamente -lo cual no deja de ser paradójico- no tiene ninguna expresión sobre la problemática indígena,

a pesar de que hay más de 5 millones de indígenas y de que habían muchos más en 1917 Y de que fueron justamente muchos indígenas los iniciadores de la Revolución".

Como eje de la descentralización, el fortalecimiento municipal implicaba incursionar en el derecho público local. En esta materia José Francisco reconocía que en las últimas cuatro décadas (escribe en 1985) habían sido pocos los avances registrados. El llamado "derecho olvidado" -el derecho local- suponía:

"...el derecho que se contempla desde un mirador endógeno y que se integra con la normativa sobre la organización y atribuciones de los poderes públicos locales, las relaciones que guardan entre sí y con los gobernados; las garantías que se otorgan a éstos; las relaciones y la distribución de competencias entre la esfera estatal y el nivel municipal, así como sobre la estructuración y las atribuciones de los ayuntamientos, el presidente municipal y la administración pública de los municipios".

Consideró el municipio como ente soberano, ente natural, ente político-administrativo, pero no como generador de las entidades federadas.

"Colocándonos en una posición equidistante, no se puede más que reconocer que el municipio es una institución democrática por su integración (voto popular), vocación (servir a la comunidad

municipal) y por su modo de actuación (con la máxima participación ciudadana posible), pero que sus competencias, a partir de los mínimos que establece la Constitución General, y su estructuración orgánica, dependerán de las características territoriales, socioeconómicas, culturales y demográficas específicas".

Sin embargo, para las diferencias que enmarcan la problemática municipal, no basta sólo un estatuto legal para que la realidad cambie automáticamente. Ello fue reconocido por Ruiz Massieu:

"...Las leyes orgánicas municipales dejan ver que no hay un tratamiento casuístico dentro de un mismo Estado que asegure la eficacia de las comunas; los grandes municipios, los fronterizos, los de cultura y tradición indígenas, los trasladados con ejidos, requieren de soluciones jurídico-administrativas distintas".¹¹

Pluralidad y transición a la democracia

Después de los sismos de 1985 ya nada sería igual en México. En 1986, José Francisco Ruiz Massieu frente a los miembros del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública indicó lo siguiente:

„...vivimos en tiempos de una enorme pluralidad, precisamente porque la cri-

sis aguanga muchas veces las alianzas sociales que le dan sustento al sistema, entonces estamos viviendo la exacerbación de la pluralidad y se ve en los libros y se ve en la cátedra y se ve en los medios masivos y se ve en la prensa y se ve en el debate de la mesa doméstica, ya no digamos en la Cámara de Diputados, se ve en todos lados.

Ahora para que esapluralidad no lesione la integración política, necesitamos captarla y orientarla en un enorme **proceso de democratización**.",¹²

El problema de la transición a la democracia se convirtió en uno de los grandes .ópicos de su pensamiento) Como gobernador de su estado natal consideraba que:

"Vivimos los mexicanos tiempos de aceleración del proceso democrático, y de búsqueda de vías institucionales que encaucen la expansiva participación ciudadana y el protagonismo creciente de los partidos en un marco más **competitivo...**".

"El quehacer democrático reclama a quienes desempeñan tareas de dirigencia -dentro del aparato estatal, o bien en la estricta arena social-, coraje para dar paso a avances; y mesura para que éstos sean firmes y efectivos. Se requiere, pues, destreza en el arte del riesgo calculado"."

Así, se dedicó a la reflexión de temas tan amplios como las perspectivas de la

democracia o de coyuntura, como las elecciones o la reforma del PRI. Con respecto a los grandes temas, la transición democrática suponía:

"...un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en el corto tiempo., También se considera **como** transición aquella transformación por la cual una democracia profundiza con gran celeridad y las instituciones políticas penetran con mayor efectividad en la realidad y se convierten en verdadera práctica **institucional**".¹⁴

Al explicar las transiciones políticas se circunscribió a sus facetas políticas desde una tesis central:'

"...el tránsito de un sistema autoritario a uno democrático, como la aceleración del proceso democrático mismo, es un asunto tecnológico, metodológico; es una cuestión de ingeniería política, de **ingeniería democrática**".¹⁵

Ingeniería y cultura democráticas

Así, la ingeniería democrática requiere de una definición sistemática de los medios y los métodos de planeación e implantación de la -democracia y de su

desarrollo, así como de las fases y los plazos para su utilización.,

“**La ingeniería democrática se expresa** en normas jurídicas, en pactos y en nuevos hábitos políticos, que favorezcan la integración de los antagonistas, la destimulación de viejas y nuevas querellas, la coincidencia entre el discurso y los hechos, para así hacer de los **comicios, si son transparentes, imparciales, pacíficos y libres, los grandes catalizadores del proceso democrático.** Cuando esos comicios de verdad reparten el poder conforme al mandato ciudadano, se racionaliza su uso y se extiende el Estado Democrático de Derecho”.¹⁶

No obstante, la democracia necesita de otro ingrediente fundamental: la cultura democrática.

“El adelanto del proceso democrático en todo sistema político, ... reclama la formación de una *cultura democrática*, que hagan suyas los grandes protagonistas de la vida democrática, los gobernantes, los partidos, los medios colectivos de comunicación, los intelectuales, los dirigentes sociales y, finalmente, los políticos. La *cultura democrática* (las ideas y las creencias, los valores y las mentalidades), cuando se afianza y extiende, penetra la esfera de los hechos políticos, y se convierte finalmente en práctica, uso, hábito y costumbre.

Así, la construcción de la democracia requiere la concurrencia de *condiciones subjetivas*, que hacen referencia a la convicción ideológica y la formación teórica de la ciudadanía y de los protagonistas, y a su mentalidad y experiencia; pero también a *condiciones objetivas*, referentes a la situación material y a los niveles de vida de la **sociedad...**”¹⁷

La cultura democrática es una noción compartida por todos los protagonistas del proceso democrático respecto al papel de los partidos, la función de las elecciones, la naturaleza y la operación de las instituciones políticas básicas, y el arreglo orgánico y territorial del poder. En suma:

“...La *cultura democrática* es... un ejercicio de inteligencia política colectiva, porque se trata de sujetar las transiciones a cánones racionales y a una ruta de predictibilidad que disminuya al máximo las contingencias y los imponderables. Así, el recurso fundamental es la razón, la razón política, a la que sólo se arriba con la utilización constante del diálogo entre los actores.”

“La aspiración incluyente de la cultura de la transición corre por un camino diametralmente opuesto al totalitarismo...en la democracia la inclusión de toda fuerza supone reconocer que el pluralismo vigoriza y hace más eficientes los procesos políticos, que el poder

únicamente cobra sentido democrático cuando lo acompaña la oposición, y que mayoría sólo existe en la medida en que concurren las minorías".¹⁸

Creía que el camino de la democracia circulaba por la inducción al "centrismo" y el alejamiento de los extremos ideológicos. Así:

"Las tendencias centristas pueden culminar en una genuina convergencia nacional en tomo a un pacto social básico, que haga posible una alternancia en el poder apta para consolidar los avances democráticos, sin desencadenar discordias colectivas ni restaurar querellas históricas..."

"El centrismo se expresa en una constante: en una democracia no se gana todo ni para siempre."

"El centrismo y el pluripartidismo hacen necesario que la agenda del proceso democrático recoja el gran asunto de arreglo orgánico y territorial del poder. La división de poderes y la descentralización política, sea un federalismo, un Estado regional o uno de autonomías, se vivifican cuando se capta un pluralismo político que lleve a una alternancia razonable y a los equilibrios intrainstitucionales de las fuerzas políticas".

La democracia para Ruiz Massieu era un proceso deliberado, inacabado y colectivo resultante de la previsión y la

voluntad social. Creía en la transición democrática como un proceso incluyente, donde todos desempeñaran un papel cooperativo.

Más allá del hombre del sistema, se encontraba en José Francisco Ruiz Massieu un defensor de la democracia y de la política. Un hombre que buscaba los consensos y el diálogo para sanar las diferencias. En nosotros queda la tarea de preservar su memoria y su amplia obra escrita y material.

Notas

¹ Ruiz Massieu, José Francisco. *Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p.13.

Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p.?

³ *Nueva administración pública federal: crítica, análisis y evaluación*, Tecnos, 1978, p.11?

⁴ Valadés, Diego en el Prólogo de *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, Limusa, 1981, pp.9-10.

⁵ Chanes Nieto, José en la Presentación de *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, INAP, 1980, p.20.

⁶ "Palabras de José Francisco Ruiz Massieu Premio Anual de Administración Pública 1979", en Serie Praxis!31, INAP, 1980, pp.39-42.

⁷ "Más allá del dilema: crecimiento o desarrollo", en Cuadernos de Política y Administración Pública, no. 29. Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, 1983, pp. 53-54.

- ⁸ "*¿Es posible un derecho mexicano de la planeación?: Una aproximación inicial*" en Serie Praxis/68, INAP, 1985. pp. 105, 106 Y 116.
- ⁹ "*La descentralización de la administración pública: el caso de México*", en Procesos de descentralización en España y México. INAP, Serie Praxis/75, 1986, p.218.
- ¹⁰ "*La recíproca influencia entre administración y política*" en Política y Administración Pública, no. 4, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-diciembre 1987, p.16.
- ¹¹ "*El marco del nuevo Artículo J15. El derecho olvidado: el derecho político de estados y municipios*" en Estudios Municipales, no. 3, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, mayo-junio 1985, pp.30 y 39.
- ¹² "*Entidades paraestatales. planeación y desarrollo social*" en Política y Administración Pública, no. 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-diciembre 1986. (Versión estenográfica), p. 113.
- ¹³ Presentación en *Ideas a tiempo: las perspectivas de la demacrada*, Diana, 1990, p.19.
- ¹⁴ *La construcción democrática*, Miguel Angel Porrúa, 1994, p.5.
- ¹⁵ *Ibidem.* p.15.
- ¹⁶ Prólogo de José Francisco Ruiz Massieu a *La Transición democrática en Guerrero*, Diana, 1992, p.9.
- ¹⁷ *Ibidem.* p.7.
- ¹⁸ *La construcción democrática*, Miguel Angel Porrúa, 1994, pp.16-16.
- ¹⁹ *Ibidem.* p.27.

Libros y artículos publicados por José Francisco Ruiz Massieu (1946-1994)

Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, uNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972.

Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.

Nueva administración pública federal: crítica, análisis y evaluación, Tecnos, 1978.

Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales: un tema administrativo, Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública, 1980.

La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana, INAP, 1980.

La empresa pública mexicana: diez cabos sueltos, INAP.IAPEM, Serie Praxis/33, 1980.

"*Palabras de José Francisco Ruiz Massieu Premio Anual de Administración Pública 1979*" en Serie Praxis/31, INAP, 1980.

Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana, Limusa, 1981.

Introducción al derecho mexicano: derecho urbanístico, VNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

• Y Diego Valades. *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1983.

"*Más allá del dilema: crecimiento o desarrollo*", en Cuadernos de Política y Administración Pública. no. 29, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, 1983.

"¿Es posible un derecho mexicano de la planeación?: Una aproximación inicial" en Serie Praxis/68, INAP, 1985.

"*El marco del nuevo Artículo 115. El derecho olvidado: el derecho político de estados y muni-*

cipios " en Estudios Municipales. no. 3, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, mayo-junio 1985.

"*La descentralización de la administración pública: el caso de México*" en Procesos de descentralización en España y México. INAP, Serie Praxis175, 1986.

Nueva clase política o nueva política, Océano, 1986.

Estudios de derecho político de estados y municipios, Pccrúa, 1986.

"*Entidades paraestatales, planeación y desarrollo social*" en Política y Administración Pública. no. 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-diciembre 1986.

"*La descentralización de los servicios de salud*" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, no. 12/13, INAP, "*La vertiente de coordinación y los servicios de salud*" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, no. 10/11, INAP.

"*El federalismo mexicano y la descentralización: reflexiones sobre su evolución reciente*" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, no. 20/21, INAP, octubre 1985-marzo 1986.

"La modernización administrativa en el pensamiento presidencial y la Secretaría de Salud" en

Revista de Administración Pública, no.69170, INAP, enero-junio 1987.

"*La recíproca influencia entre administración y política*" en Política y Administración Pública, no. 4, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-diciembre 1987.

Ideas a tiempo: las perspectivas de la democracia, Diana, 1990.

El proceso democrático de México, fCE, 1993.

"Transiciones, proceso democrático e ingeniería democrática" en *Las transiciones a la democracia*, Fundación Mexicana Cambio XXI-Miguel Angel POITÚA, 1993.

Cartas guerrerenses a los servidores públicos, Gobierno del Estado de Guerrero, 1993.

Cartas guerrerenses a los abogados. Gobierno del Estado de Guerrero, 1993.

La construcción democrática, Miguel Angel Porrúa, 1994.

"La transición acotada: el caso de Chile" en Rodríguez Araujo, Octavio (comp). *Reflexiones al futuro*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

Prólogo de J. Francisco Ruiz Massieu a *La transición democrática en Guerrero*, Diana, 1992.

Liberalismo y Socialismo

*José F. Fernández Santillán
Premio [NAP] 1979*

Comúnmente se reconoce que el liberalismo y el socialismo provienen de tradiciones culturales y políticas divergentes. Más aún, no sólo divergentes sino antagonistas entre sí, como si hubiesen sido concebidos para ocupar polos opuestos en el panorama político. Veamos: uno tiene sus raíces en el individualismo, otro en el organicismo; el primero defiende la propiedad privada, el segundo la propiedad colectiva; aquél resalta la competencia, éste la cooperación. El liberalismo, sobre todo el económico (también conocido como *liberismo*), resalta la ausencia de restricciones y la libertad de mercado; el socialismo, en especial su versión más difundida, el marxismo, destaca la planificación y el trabajo colectivo; el primero es considerado como la ideología de la burguesía, el segundo como la doctrina del proletariado.

La oposición entre ellos se configuró como un conflicto entre opciones aparentemente irreconciliables. No se puede negar que los partidos liberales y los partidos socialistas, en la mayoría de los casos, fueron antagonicos. La historia de los siglos XIX y XX está plagada de choques entre ellos, en el terreno de

las ideas como en el de la práctica. Se trataba de descalificar las sugerencias del contrario para resaltar las propias. Así, entre los socialistas las tesis liberales fueron tomadas como un engaño que trataba de esconder la realidad de la explotación de la gran masa de trabajadores y, consecuentemente, el dominio de unos cuantos, bajo el velo de la libre competencia y la defensa de la propiedad privada. Marx y Engels, por ejemplo, calificaron esas tesis como simples "bravatas". Luego entonces, lo que se planteaba era la cooperación social y la propiedad colectiva. En correspondencia, entre los liberales las propuestas socialistas fueron asumidas como una argucia que tras la promesa de una sociedad mejor, ocultaba la intención de ahogar la individualidad en pos de una supuesta igualdad. Mas esa igualdad, según Tocqueville, se quería "en la molestia y la servidumbre." Por tanto, lo que se deseaba era la garantía de los derechos civiles y la expansión de la libertad económica.

Desde un inicio los socialistas se lanzaron contra un sistema injusto basado en la competencia. De allí que se empeñaran en la búsqueda de la igualdad social.

Por su parte, los liberales previeron y se opusieron a la carencia de alternativas que de manera inevitable traería consigo la tiranía animada por el igualitarismo. Por ello se comprometieron a alcanzar la más amplia libertad personal.

Ahora bien, aunque la distancia entre el liberalismo y el socialismo, por lo dicho hasta aquí, salta a la vista, en un análisis más particularizado debemos tomar en consideración que dentro de cada uno existen diferentes versiones: no hay un solo liberalismo ni un único socialismo, sino varios. Ciertamente esa separación se aprecia con más claridad al confrontar interpretaciones radicales: de una parte, el socialismo revolucionario encamado en el marxismo y de otra, el liberalismo conservador representado por el *liberismo*. No obstante, la lucha política e ideológica en muchas ocasiones no sólo se presentó entre bandos opuestos, sino también dentro de un mismo bando. En el socialismo, por ejemplo, hubo un litigio por no dejar fuera asuntos como la libertad y el derecho de propiedad. De manera semejante, en el liberalismo hubo una discusión por no hacer a un lado los problemas sociales. En tal virtud y frente a las vertientes que aparecieron, brotaron al mismo tiempo cierto tipo de socialismos que ya no fueron indiferentes a las propuestas liberales, y cierta gama de liberalismos que dejaron de ser

insensibles a los reclamos socialistas. De tal forma germinaron algunos híbridos: el socialismo liberal, el liberalismo socialista -donde los sustantivos y los adjetivos son importantes para señalar las procedencias y prioridades- y el liberalsocialismo -como un intento de síntesis-. Se entiende fácilmente que esos intentos de combinación fuesen sometidos a crítica por las líneas ortodoxas de uno y otro lado.

Es cierto que, aun cuando surgieron estas mezclas que vinieron a enriquecer el marco de referencia de las doctrinas políticas y sociales, la hegemonía que ejercieron en sus respectivas áreas el marxismo y el liberismo no pudo ser contrastada durante un largo tiempo. Desde este punto de vista, continúa teniendo vigencia lo dicho por Renato Treves: "el socialismo liberal no se concretiza en el programa de un partido, pero continúa siendo una ideología de élite que está fuera de los partidos y que ejerce en el mejor de los casos con respecto a ellos una función de crítica y estímulo".³ En efecto, todavía no ha tomado cuerpo de manera estable y consistente en alguna organización política relevante; aún se mantiene anclado en el nivel teórico. Ello explica, en parte, el motivo por el cual el liberalsocialismo ha tenido menos difusión que otras corrientes. Sin embargo, en su haber cuenta con una respetable tradición digna de ser conocida.

Pues bien, en sus albores encontramos las tesis de Vandewinckel expuestas en la *Revue Républicaine* en 1834,⁴ Este autor criticó al liberalismo que sólo reivindicaba los derechos individuales, insistiendo que también debían considerarse las necesidades sociales. Estimó que la convivencia entre los derechos individuales y los sociales haría que la nación no sólo protegiera las libertades de los sujetos, sino que al mismo tiempo aseguraría la subsistencia de los menos afortunados. Tal vez influido por los no tan lejanos acontecimientos de la Revolución Francesa afirmaba que la convergencia aludida haría palpable el ideal de *lafraternite*. Llama la atención el que en épocas en las que apenas se estaba difundiendo el socialismo utópico y en las que el liberalismo había encontrado un periodo de auge **gracias a la "Restauración", ya se manifiesta el interés por integrar las preferencias individuales con los reclamos colectivos.**

Ahora bien, es convención aceptada ubicar con más precisión los orígenes del liberalsocialismo en el pensamiento de John Stuart Mill.' El itinerario que siguió la evolución de su filosofía marca el paso de uno de los más acendrados liberalismo, tanto así que su libro *On Liberty* (1859)' es considerado como lectura obligada para entender esa doctrina ante la aceptación de ciertas líneas propias del socialismo, en especial la

que se refiere a la búsqueda de soluciones a la precaria situación de los trabajadores, tal y como se manifiesta en el famoso capítulo VII, "Del futuro de las clases trabajadoras", incluido en ediciones subsecuentes de los *Principios o/Political Economy* (1865).⁷ En ese escrito Mili tuvo el acierto de extender uno de los postulados más importantes del liberalismo, es decir, el antipaternalismo al campo social: "Los pobres han soltado las andaderas y no se les puede ya gobernar o tratar como si fuesen niños. Su destino tiene que depender en lo sucesivo de sus propias cualidades. Las naciones modernas tendrán que aprender la lección de que el bienestar de un pueblo se ha de lograr por medio de la justicia y la **libertad** de los ciudadanos".' A nuestro entender ese antipaternalismo es uno de los prerrequisitos del liberalsocialismo en la medida en que es imprescindible para la mayor expansión de las libertades civiles, ganándole terreno al poder del Estado y a la intemperancia de los particulares, como para el logro de una más amplia justicia social, que no esté sujeta a la magnanimidad del gobernante y el altruismo de los que más tienen. De aquí se desprende que el alejamiento del paternalismo conlleva la madurez y la conquista de la dignidad, ya sea de los ciudadanos, en lo particular, o de la colectividad, en lo general. Esas son, dice Mill, "las virtudes de la **independencia**".

Por cierto, confrontando el antipaternalismo reivindicado por Mili con la fraternidad promovida por Vandewinckel, podríamos decir que se complementan, pues la combinación entre el liberalismo y el socialismo supone una relación entre iguales (fraternidad), no entre menores de edad y su tutor (paternalismo).

En cuanto a lo que podríamos llamar la filosofía de la historia del liberal socialismo, Mili localizaba las bondades del progreso en la creación de condiciones para no tener que depender de los caprichos del paternalismo, pero al mismo tiempo, en la influencia civilizadora de la asociación, vale decir, de la cooperación entre los trabajadores y los empresarios, y entre los mismos trabajadores: "en un futuro menos remoto de lo que **se piensa, tal vez encontraremos a través del principio cooperativo el camino para un cambio en la sociedad que combine la libertad y la independencia del individuo, con las ventajas morales, intelectuales y económicas de la producción colectiva**".⁹ En tomo a esta misma visión existe un fragmento muy significativo en una carta dirigida a Heinrich Rau fechada el 20 de marzo de 1852: "Me parece que el principal objetivo del mejoramiento social deba consistir en preparar (a los individuos) mediante la cultura para un estado social que combine la más grande libertad personal con la justa distribución de los frutos del trabajo". Una de las pruebas

más contundentes de su creciente interés por el socialismo es que en sus últimos años de vida trabajó en una obra dedicada a ese tema que, desgraciadamente, quedó inconclusa." Pero debe quedar claro que su acercamiento al socialismo jamás implicó su aceptación incondicional. Por él contrario, rechazó los ataques a la competencia provenientes de autores como Owen, Fourier y Saint-Simon -ellos constituyeron su blanco polémico, no Marx-. Por ello encontró su lugar a mitad del camino entre el liberalismo y el socialismo, precisamente en los cimientos del liberalismo socialista.

La trayectoria inversa a la de Mili, no la que se mueve del liberalismo al socialismo, sino la que se desplaza de éste al liberalismo, por lo general se dio en autores que criticaron al marxismo. En la base de este proceso localizamos el revisionismo de Eduard Bernstein, un hombre dotado de una gran autoridad moral dentro del Partido Socialdemócrata Alemán, que en ese entonces continuaba empleando la terminología revolucionaria, aunque en la práctica ya había aceptado la acción parlamentaria y la legislación pública. Bernstein, quien estuvo muy cerca de Engels, tuvo la suficiente sensatez para admitir y hacer explícita esa distancia; trató de romper con el "atavismo político" que no permitía a los miembros de esa organización que fuesen más consecuen-

tes con la línea por la que, en los hechos, habían optado. Es verdad que en su libro *Die voraussetzungen des sozialismus* (1896) el tema fundamental no es el acercamiento al liberalismo: hay tópicos más atendidos, como la búsqueda de las raíces filosóficas de Marx, la interpretación de los problemas económicos, la preocupación por la ruta a seguir por parte de la socialdemocracia, etcétera. No obstante, hace alusiones por demás interesantes acerca de la relación entre el socialismo y el liberalismo. Para Bernstein era inocultable que el liberalismo había favorecido a la burguesía y al capitalismo. Pero se trataba de una exigencia histórica para derribar los obstáculos impuestos por el mundo medieval; mas no estaba dicho que el liberalismo tuviese que detenerse allí: "El hecho de que haya asumido en un primer momento la forma de liberalismo burgués, no obsta para que sea el portavoz de un principio social general mucho más amplio, cuya realización será el socialismo". Para Bernstein entre el liberalismo y el socialismo no hay ruptura sino continuidad: "por lo que respecta al liberalismo como movimiento histórico universal, el socialismo es el heredero legítimo, no sólo desde el punto de vista cronológico, también desde el punto de vista del contenido social". Si el liberalismo conquistó libertades de tipo económico y civil, el socialismo se encargaría de conseguir que el cuadro de las liberta-

des se profundizara y ampliara: "En realidad no existe una idea liberal que no pertenezca también al contenido ideal del socialismo", Pero Bernstein hacía hincapié en que las libertades, para su realización, exigían responsabilidad y organización. El socialismo que tenía en mente era un sistema abierto donde los sujetos disfrutaran de la libertad económica bajo un compromiso colectivo. Para que esa libertad no cayera en la anarquía (ausencia de compromiso) debía recurrirse a la organización: el socialismo sería un liberalismo organizado. Lo que en todo caso contemplaba con reservas del liberalismo no era tanto su reivindicación del individualismo, que le parecía una aportación para el mundo moderno, sino que se le identificara con el particularismo, con la dispersión que pesa sobre todos, como decía Lassalle, desde la Edad Media. Tal es el peligro del liberalismo, al que Bernstein gustaba llamar manchesterismo.

Empero cabe hacer la observación de que Bernstein no fue un socialista liberal; fue un socialdemócrata, que se empeñó en la reforma del marxismo y que en la realización de ese propósito brindó una contribución importante para abrir las puertas a otras versiones del socialismo.

Si éstas son las fuentes originales del liberalsocialismo, tendríamos que decir que existen otras referencias que tam-

bién deben ser tomadas en cuenta. Al respecto, asevera Tranfaglia que ya en tiempos de Marx la expresión liberalsocialismo no era extraña: "En Alemania, al mismo tiempo que Marx redactaba el *Manifiesto del Partido Comunista*, la expresión *Liberaler Socialismus* ya circulaba en el debate político; así también en Francia e Inglaterra aparecían vocablos semejantes".¹⁵ Para el caso de Alemania cabe recordar dos textos: uno de Opitz *Der deutsche Sozialliberalismus* (1917-1933), otro de Oppenheimer *Systeme der Soziologie* (Das ökonomische System des Liberalen Sozialismus) (1922-1929).¹⁶ En cuanto a Francia debe tomarse en consideración la obra de Renouvier, quien en su libro *La science de la moral* (1869) dijo que la sociedad "rechazaba sea el comunismo sea el individualismo en su acepción ordinaria y abstracta pero, desde el punto de vista práctico, encuentra que una parte de la verdad se localiza en ambas ideas: la sociedad, en efecto, busca su organización en una síntesis entre las dos ... En la delimitación de las dos fuerzas se encuentra la armonía social". En España destacan Fernando de los Ríos, quien publicó *El sentido humanista del socialismo* (1926).¹⁷ En México resalta Jesús Reyes Heróles, quien en 1957 presentó los tres volúmenes de *El liberalismo mexicano* cuyos últimos dos capítulos están dedicados al liberalismo social. Sin embargo, donde encontramos una ma-

yor producción sobre el tema es en las culturas anglo-americana (aunque debe precisarse que en los Estados Unidos no ha habido, propiamente dicho, una tradición socialista) e itálica. En el primer caso sobresalen Bertrand Russell, *Proposed Roads to Freedom*, J. A. Hobson, *From Capitalism to Socialism* y John Dewey *Liberalism and Social Action* en el segundo destacan Francesco Saverio Merlino, *Forme et essence du socialisme*, Eugenio Rignano, *Di un socialismo in accordo con la dottrina economica liberale* y Guido Calogero, *Difesa del liberalsocialismo*. Para este último: "No se puede ser plenamente liberal sin ser al mismo tiempo socialista, así como no se puede ser completamente socialista sin ser liberal. El liberal puro en realidad es tan sólo un liberal a medias, como el socialista puro es un socialista insuficiente. El liberalsocialismo no constituye una síntesis híbrida, destinada a mostrar tarde o temprano su contradicción mediante la separación, sino, antes bien, es la integración lógica de su antitética unilateralidad".>

Ahora bien, las versiones más acabadas y reconocidas del socialismo liberal están en las obras del inglés Leonard Hobhouse, *Liberalism* (1911)¹⁸ y del italiano Carlo Rosselli, *Socialismo liberale* (1930).²⁴ Estas son, propiamente dicho, las dos columnas principales de la tradición liberalsocialista. Por lo que

atañe a Hobhouse, observamos que su idea del liberalismo se mueve más allá de la posición clásica según la cual deben defenderse los derechos individuales mediante sucesivas limitaciones al poder y a las funciones del Estado. Las limitaciones que más bien le preocupan son las que sufre el individuo por una serie de discriminaciones sociales plasmadas en un orden jerárquico que reserva ciertos oficios, oportunidades y derechos para sujetos pertenecientes a determinadas clases. Las personas que pueden disfrutar de los privilegios derivados de sus rangos se complacen, al mismo tiempo, en humillar a los desposeídos. Hobhouse refuta la validez de esas discriminaciones. En tal virtud, afirma que la lucha por la libertad en favor de quienes han sufrido vejaciones debidas a su posición social inevitablemente implica un esfuerzo en bien de la igualdad que diluya aquel orden jerárquico: "la lucha por la libertad, cuando se lleva a fondo, es también una lucha por la igualdad". Por eso el liberalismo, bien entendido, no puede admitir las diferencias de rango ni las desventajas producidas por los distintos puntos de partida. Que tales diferencias existan en la sociedad no quiere decir que deban ser toleradas; antes al contrario, deben corregirse en bien de los hombres y de la nación en su conjunto. Por eso la sociedad no puede dejarse a merced del "orden espontáneo"; sería tanto como admitir la continuación de los abusos.

De allí que sean necesarias algunas medidas de regulación para que realmente se pueda hablar de una libertad al alcance de todos. Asimismo, Hobhouse se lanza contra las membresías que proporcionan prerrogativas de tipo corporativo. Eso contradice el espíritu liberal que combatió el particularismo y los sistemas cerrados propios de la Edad Media, como ya lo había indicado Bernstein. En sustancia, la idea de Hobhouse es la de erradicar el mayor número posible de discriminaciones mediante la búsqueda de la igualdad, dando a entender que la justicia social es el supuesto de la libertad individual.

La exigencia de la libertad para todos y no para unos cuantos es uno de los motivos más constantes del socialismo promovido por Carlo Rosselli: "Es en nombre de la libertad, para asegurar una concreta libertad para todos los hombres, y no sólo para una minoría privilegiada, que los socialistas piden la finalización de los privilegios burgueses y la efectiva ampliación universal de las libertades burguesas; es en nombre de la libertad que piden una más equitativa distribución de los bienes y la seguridad en cualquier circunstancia a todos los sujetos de una vida digna de tal nombre". En consecuencia, los socialistas no pueden admitir el criterio egoísta de la utilidad personal como guía de la convivencia. Por el contrario, para que la libertad cobre sentido debe

ser regulada con base en principios generales. Para hacer frente al capitalismo desenfrenado propone una reforma de las relaciones sociales basada en el principio de justicia. El que desde una perspectiva socialista se planteara el problema de la libertad no era un asunto menor: normalmente ese punto había sido descalificado al adjudicarle una procedencia burguesa. Pero Rosselli, saliéndose de los cánones, lo asumió. No se conformó con la crítica efectuada por los revisionistas que a su entender fueron incapaces de rebasar los linderos del marxismo; ellos lo único que querían era renovarlo, pero lo que él deseaba era superarlo. Por eso fue más allá de las tesis de Bernstein y se ubicó, sin medias tintas, fuera del horizonte visualizado por Marx. A su parecer el marxismo había sufrido una erosión fatal pero no había algo que lo sustituyera: "La vieja fe se ha sacudido, pero la nueva no ha surgido...El monopolio disfrutado por el marxismo durante casi medio siglo desacostumbró a mucha gente a pensar originalmente, con plena independencia de juicio, los problemas del socialismo".²⁷ El desafío de repensar tales problemas se le presentó ante los excesos y desviaciones del régimen soviético. Ese no era el socialismo que quería. Para él el socialismo era, sobre todo, una filosofía de la libertad que en su trayectoria hizo frente a aquel liberalismo excluyente que pregona la libertad y los derechos tan sólo para

unos cuantos; pero ahora se encontraba con un socialismo de corte autoritario, que negaba las más elementales de las libertades. Rosselli no admitía la esclavitud: **ni** la producida por la miseria, ni la generada por el totalitarismo. Doble tarea: combatir al liberalismo manchesteriano y al comunismo stalinista. La doble misión solicitaba el enlace entre el socialismo y el liberalismo: "Lejos de oponerse, como quería una polémica gastada, el liberalismo y el socialismo están ligados por una relación de conexión íntima. El liberalismo constituye la fuerza de inspiración ideal, el socialismo es la fuerza de realización práctica".

Pero el liberalsocialismo que ubicó en primera instancia sus blancos polémicos en el manchesterismo y en el stalinismo, ante los acontecimientos históricos, tuvo que cambiar prioridades y encarar al fascismo. Era obvio que por sí sólo no podría hacer frente a un fenómeno de tal magnitud: tuvo que formar, junto con otros movimientos, un frente amplio que tratara de evitar la involución política y social. Ese fue el motivo por el cual las incipientes organizaciones inspiradas en el socialismo liberal se reagruparon o terminaron por disolverse al calor de los acontecimientos producidos por la lucha y posterior derrota del régimen de Mussolini. Seguramente Italia es el país en el que el liberalsocialismo tuvo mejores posibi-

lidades de plasmarse en alguna organización concreta. De hecho así sucedió en el caso del Partido de Acción, pero ésta fue una experiencia tan intensa como breve. Su vida fue muy corta, de 1942 a 1947, año en el que tuvo que disolverse al no encontrar aceptación entre los electores.

De hecho las vías para el desarrollo del liberalismo no sólo se cerraron en Italia sino en otras partes, al dividirse el mundo en dos grandes bloques después de la Segunda Guerra Mundial: uno donde se recobró la democracia liberal que en un corto lapso derivó en una democracia social, base del Estado benefactor (*Welfare State*); otro donde se impuso el llamado "socialismo real", en el que se hizo patente el autoritarismo burocrático. En el primer caso ascendieron al poder, basados en la competencia electoral, los partidos de hechura socialdemócrata; en el segundo fue evidente el dominio de los **partidos comunistas, los únicos reconocidos** dentro de los países que cayeron en la órbita soviética.

Los socialismos que surgieron en los dos bloques tuvieron muy poco o nada que ver con el liberalismo. Fue más bien el liberalismo, a secas, el que sí tuvo que ver con ellos al retomar el viejo antagonismo; se recuperaron las banderas del libre mercado y de los derechos civiles: "ambos grupos de reivindicaciones están dirigidos polémica-

mente contra las únicas dos formas de socialismo hasta ahora realizadas: el primer grupo (el libre mercado), contra el socialismo democrático, el segundo (los derechos civiles), contra el socialismo de los países dominados por la **Unión Soviética**." **En este conflicto renovado** entre el liberalismo y el socialismo durante las primeras décadas tuvo más peso el tema de los derechos civiles negados por el stalinismo; pero luego cobró fuerza el de la libertad de mercado, si no negada (como en el colectivismo de los países del Este) por lo menos obstruida por el intervencionismo del Welfare State en los países occidentales. Siendo rigurosos debemos decir que el conflicto se dio entre fuerzas bastante dispares: así el modelo socialdemócrata como el sistema soviético parecían imbatibles, mientras que la posición liberal era mantenida por unos cuantos intelectuales, según lo reconoció el propio Friedrich von Hayek, padre de lo que ahora conocemos como neoliberalismo. Esta visión no era privativa de Hayek, otros, como David G. Smith, compartían la misma opinión: "Aunque el liberalismo -sostenía este autor en los años sesenta- ha sido importante para la civilización occidental, puede que no continúe siendo... Los partidos liberales y la ideología liberal, podría argüirse, han cumplido su función... La conclusión de que el liberalismo como partido *organizado* o **como movimiento consciente está ac-**

tualmente en decadencia es algo que los hechos evidencian". Pero en un fenómeno que, a fines de los setenta, combinó la crisis del Estado benefactor con la adopción de las tesis que proclaman el "Estado mínimo" por parte de organizaciones políticas y empresariales, el liberalismo volvió por sus fueros bajo un espíritu ostentosamente agresivo. El repliegue de la línea socialdemócrata y la toma del mando por partidos conservadores fue seguida por el desmantelamiento del Estado benefactor. A juicio de los neoliberales, que rápidamente vieron crecer sus filas, el fracaso de la estrategia keynesiana se debió al desproporcionado crecimiento del aparato gubernamental, al derroche de recursos, al desmesurado endeudamiento público y a que se permitió que las demandas populares aumentasen sin que hubiese una correspondiente capacidad de respuesta. La solución consistió en reducir al mínimo indispensable las instituciones del Estado, sanear las finanzas públicas por medio de cortes drásticos al gasto e incremento de los ingresos, y frenar las expectativas sociales.

Por fin uno de los bastiones del socialismo, aunque fuera el más moderado, había cedido, lo cual era digno de celebrarse; pero cuando al poco tiempo el otro, el más duro, se derrumbó sorpresiva y estrepitosamente la fiesta alcanzó tonos de euforia: el liberalismo había

derrotado a su tradicional enemigo, el socialismo. Lejos quedaban los días de dominio incontrastado de éste y de falta de perspectivas de aquél. Para los neoliberales la lección era clara: el desarrollo político y social debe realizarse sin el concurso del socialismo y sus valores, en cualquiera de sus modalidades. Simple y sencillamente no puede combinarse con la libertad económica y los derechos sociales porque tarde o temprano termina carcomiéndolos. Empero, la lección no es tan clara, desde el momento en que, como decíamos, los problemas que dieron origen al socialismo, es decir, la injusticia, la desigualdad en las oportunidades, los desequilibrios económicos y sociales, la arrogancia de los poderosos, no sólo se mantienen, sino que en muchos casos se han profundizado. Si el "socialismo real" evidenció excesos y carencias en detrimento de la dignidad humana, el neoliberalismo, al que podríamos denominar "liberalismo real", también ha mostrado abusos y omisiones contra esa dignidad. Es cierto que estos abusos y omisiones son de otra naturaleza, pero de cualquier forma indican que esa no es la vía adecuada para solucionar las dificultades que plantean las sociedades modernas.

Lo ocurrido en los últimos años puede ser interpretado de muy diferentes maneras, pero la verdad es que los extremos han mostrado sus inconvenientes.

Luego entonces, parece abrirse otra oportunidad para el liberalsocialismo. Sobre el particular Perry Anderson ha escrito: "tras un importante intermedio estamos presenciando una nueva y significativa gama de intentos por sintetizar la tradición liberal y la tradición socialista". En esta significativa gama incluye las obras de autores anglosajones como de C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy* (1977), John Rawls, *A Theory of Justice* (1971), Robert Dahl *A Preface to Economic Democracy* (1985), David Held, *Models of Democracy* (1987), John Dunn *Politics of Socialism* (1984), Joshua Cohen y Joel Roger, *On Democracy* (1983), Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Capitalism and Democracy* (1986)." Es verdad que todos estos escritos son anteriores a la caída del Muro de Berlín y algunos de ellos incluso antes de que el neoliberalismo sentara **sus reales; mas, con todo yeso, son** síntomas de lo que estaba pasando frente a la anunciada oleada restauradora, el declive del socialismo soviético y el agotamiento del ciclo socialdemócrata. Por eso las cita Anderson: como intentos por encontrar alguna opción diferente de las que mostraba el panorama ¿Qué otra mejor, sino la confluencia entre el liberalismo y el socialismo? La Revolución de terciopelo escenificada en 1989 y los estropicios sociales producidos por el liberalismo de nuevo cuño hicieron más patente la conve-

niencia de trabajar en favor de esa **alternativa.**

Anderson llamó la atención sobre esta gama de intentos en un ensayo intitulado "The Affinities of Norberto Bobbio" publicado en la *New Left Review*. Dos de las mayores virtudes de este trabajo consisten en haberle imprimido nuevos bríos al debate sobre el tópico, y en poner frente a frente las tradiciones anglo-americana e italiana en la materia. Esta última virtud es más significativa en cuanto Anderson no se inscribe ni en el liberalismo ni el socialismo reformista, sino que es catalogado entre los más conspicuos escritores marxistas. Podría esperarse, entonces, que en un trabajo de esta naturaleza y dado el perfil del autor se emprendieran duras críticas contra uno y otro, pero si bien Anderson en no pocos tramos del ensayo deja ver sus afinidades electivas, es lo suficientemente lúcido como para mostrar lo que ha sido el liberalsocialismo en esas dos culturas que, como quedó dicho, son en las que más se ha estudiado del tema.

Hay, como el propio título lo indica, otro eje en el ensayo: la trayectoria política y filosófica de Norberto Bobbio, de quien dice: "Cualquier reflexión sobre las relaciones entre liberalismo y socialismo debe tomar en cuenta de una manera central su obra". Para Anderson el académico turinés se hizo al mismo tiempo liberal y socialista por un

único impulso contra el fascismo. En efecto, Bobbio intervino en la fundación del Partido de Acción, y también participó en su dolorosa disolución;" mas no dejó de trabajar intelectualmente para tender lazos entre el liberalismo y el socialismo a pesar de que las circunstancias ya no fueron propicias. A juicio de Anderson, sin embargo, el esfuerzo por tender puentes entre esas doctrinas ha sido obstaculizado por la supuesta presencia conservadora en la formación de Bobbio: "Desde un principio, su formación teórica incluía no sólo un filón socialista y un filón liberal, sino también un filón conservador...En los textos de Bobbio, el socialismo liberal se revela como un compuesto inestable: los dos elementos -liberalismo y socialismo-, tras atraerse en apariencia, terminan por apartarse y, en el mismo proceso químico, el liberalismo **se mueve hacia el conservadurismo**". El calificativo de conservador le fue atribuido por el realismo político que en muchos de los escritos bobbianos sin duda está presente.

Es oportuno indicar que a raíz de este trabajo se dio un intercambio epistolar entre Anderson y Bobbio. En la primera carta del 13 de noviembre de 1988, Bobbio cuestionó la identificación efectuada por Anderson entre conservadurismo y realismo en los siguientes términos: "Uno de los puntos más interesantes (e ilustrativos también para mí) de su aná-

lisis es el que se refiere a la relevancia dada al 'realismo' que chocaría, hasta hacer incoherente el conjunto de mi pensamiento, con las ideas liberales y socialistas. Pero para usted 'realismo' es sinónimo de 'conservadurismo'. He tenido oportunidad de decir en repetidas ocasiones que Marx tuvo el gran mérito de ser al mismo tiempo un revolucionario y un realista, tanto así que es llamado el Maquiavelo del proletariado. y Lenin ¿no era realista?, ¿y Trotsky?"³⁷ En relación con este cuestionamiento, en su misiva del 12 de diciembre de 1988 Anderson escribió: "En su respuesta, usted observa ante todo que me limito a identificar la tradición realista con el conservadurismo... considero, en este caso, merecer de alguna manera su crítica. De otra parte, también es verdad que de mis repetidos elogios (pp. 28, 31) en referencia a su 'realismo histórico', los lectores habrían debido derivar la impresión de que no nutro alguna hostilidad de principio en relación a la perspectiva realista en cuanto tal. Por lo demás, ¿cómo podría? Sobre todo en vista de que, como usted recuerda nuevamente y con razón, Marx, Lenin y Trotsky deben ser enlistados entre los pensadores realistas de primer nivel". La divergencia sobre el conservadurismo quedaba aclarada, pero el debate sobre el liberalsocialismo, que era el asunto más importante, se mantenía en pie. Anderson había concluido su ensayo de *la New Left Review* de la siguiente

manera: "A pesar de toda la buena voluntad y el talento invertidos en ella, la síntesis del liberalismo y socialismo no ha llegado a prender hasta ahora. Esto no significa que así tenga que ser siempre. Las energías renovadas que esa concepción atrae actualmente -ya que ¿quién podría desear un socialismo liberal?- tal vez apunten en la otra dirección. Es demasiado pronto para decirlo. Pero cierta noción de la historia de esa empresa probablemente será una **condición para reemprenderla con éxito**".

En la carta de Bobbio del 3 de noviembre hay un fragmento ligado con esta última afirmación: "Estoy convencido de que es necesario tener el coraje de redefinir el socialismo, porque permaneciendo en su definición histórica -la eliminación de la propiedad privada y la sustitución de la propiedad privada por la propiedad colectiva-, una reforma integralmente socialista no sólo aparece como democráticamente impracticable sino también, considerando realmente los resultados en los países en los que el socialismo ha sido realizado, indeseable. Pero tampoco deseo ir más allá. Sería presuntuoso: *'It is too soon to say'*. Así y todo, entre usted y yo hay una diferencia: si para usted es demasiado pronto', para mí es ¡demasiado tarde!".

En la respuesta de Anderson del 12 de diciembre las dudas sobre el liberal socialismo aparecen mu-

cho más atenuadas: "En realidad, en referencia al ideal del liberal socialismo nutro más simpatías de las que usted se imagina. El hecho de que hasta ahora no se haya demostrado políticamente realizable en Occidente, no significa, como subrayé en la conclusión, su condena definitiva".⁴¹ Este último reconocimiento es digno de subrayarse sobre todo porque, como dijimos, se trata de uno de los más destacados escritores marxistas de nuestro tiempo. A todas luces es verdad que después de las manifestaciones opuestas al liberalismo mostradas por el socialismo soviético y, en parte, por la socialdemocracia, ahora nadie podría desear un socialismo no liberal. De allí, precisamente, la pertinencia de superar tales defectos por conducto del socialismo liberal. Pero, si su pertinencia histórica está a la vista, su elaboración teórica aún tiene camino por recorrer. Sus ilustres antecedentes doctrinarios sin duda son valiosos; pero hay que fundamentar todavía más su vinculación porque, a querer o no, corresponden a concepciones diferentes y si no hay argumentos vigorosos que las integre, cierto, se corre el riesgo de producir "un compuesto químico inestable".

En abono de esta necesaria consolidación doctrinaria vale la pena recordar lo dicho por Norberto Bobbio -que inme-

diatamente evoca las ideas de Leonard Hobbouse- en el sentido de que el vínculo entre el liberalismo y el socialismo depende en buena medida de la forma en que logre fundamentarse la relación entre la libertad y la igualdad. Para Bobbio la base de la relación descansa en la igualdad porque es a partir de ella que la libertad se hace factible. Para el liberalismo el Estado debe garantizar "a cada individuo no sólo la libertad sino la igua/libertad, o sea, ha dejado entender que no pueda ser considerado justo un sistema en el que los individuos sean libres, pero no *igualmente* libres (aunque por igualdad siempre entendió solamente la igualdad formal o, al extremo, la igualdad de oportunidades)". Por tanto, el debilitamiento de la libertad está en relación directa con el incremento de ; en cuanto avanza la igualdad más hombres están en posibilidades de acceder a la libertad: "Mientras carecería de sentido decir que sin libertad no hay igualdad, es perfectamente legítimo decir que sin igualdad (respecto al poder recíproco) no hay libertad". La libertad, asumida a plenitud, supone la eliminación de las desigualdades.

No obstante aquí tendríamos que hablar en plural, es decir, de la existencia de libertades y de igualdades, porque entre las primeras hay algunas -en especial la libertad de mercado- que de suyo, sin que se les someta a control, son genera-

doras de desigualdades; entre las segundas hay algunas -particularmente el colectivismo- que por sí mismas, sin algún tipo de mediación, terminan atropellando las libertades. Luego entonces, no todas las libertades ni todas las igualdades son compatibles. Entre ellas hay tensiones potencialmente conflictivas que al desencadenarse harían fracasar el intento de conjunción. Pero hay otro rango de libertades e igualdades traducibles en derechos, defendidas respectivamente por el liberalismo y por el socialismo, que son complementarias, como ya lo anunciaban los precursores y los promotores del liberalsocialismo. Se trata de los derechos individuales y de los derechos sociales. Sobre el particular, Michelangelo Bovero observa: "Ciertamente el individualismo propietario de la teoría liberista del mercado 'no puede estar' junto con el solidarismo de la teoría comunista de la sociedad; pero (quizá) una teoría liberal de los derechos civiles si 'pueda estar' junto con una teoría socialista de la justicia distributiva y de los derechos sociales". Si este acoplamiento entre derechos de origen liberal y derechos de naturaleza socialista es posible, entonces es factible la confluencia. Como si se dijera que la síntesis puede ser intentada en el terreno común de la teoría de la ciudadanía, que no es una noción cerrada ni circunscrita temporal, sino abierta y receptiva a nuevas propuestas. Esta pers-

pectiva está en consonancia con la filosofía política de la ciudadanía desarrollada por Salvatore Veca, quien ha insistido en la conveniencia de reinterpretar esa noción a la luz de la continuidad entre los ideales de emancipación del liberalismo y del socialismo: "en el primer caso, la cuestión toca nuestros derechos morales negativos, las 'puertas abiertas', las opciones frente a las cuales tenemos el derecho de optar, independientemente de cualquier información moral que concierna a nuestras capacidades de caminar y superar esas puertas. En el segundo caso, la cuestión no es propiamente la libertad, sino el *valor* equitativo que ella tiene, más o menos, para nosotros. Y ello no puede ser independiente de una información moral plural, referente a nuestras capacidades, a nuestro vector de funcionamiento como personas. El ideal de la emancipación socialista está vinculado necesariamente a la importancia moral y política de las desigualdades en las dotaciones naturales y sociales que están en tensión o en contradicción con nuestros derechos de igual ciudadanía". Los derechos civiles protegen las libertades individuales; los derechos sociales promueven el bienestar y la seguridad económica. La ciudadanía es un *status* que se confiere a los miembros de una comunidad. Quienes alcanzan esa dignidad tienen los mismos derechos y obligaciones. Ese *status* no puede ser simplemente declarativo:

debe incidir normativamente en la propias estructuras económica, social e institucional, rectificando las desigualdades que contradicen los derechos civiles y sociales.

Estamos de acuerdo en que el vínculo entre los derechos civiles y sociales, que se cristaliza en el concepto ampliado de ciudadanía, constituye el punto fuerte del liberalsocialismo. Pero este punto aislado, sin un soporte económico e institucional, es insuficiente para una visión que se quiere completa del liberalsocialismo. Luego entonces: ¿cuál es el sistema económico que propone?, ¿cuál es el mejor orden institucional para su realización? Estas son incógnitas que deberán irse despejando con la contribución de quienes estén interesados en la viabilidad del proyecto liberalsocialista. Con las debidas reservas ante un problema de tal envergadura, aquí podríamos responder en vía aproximativa que el sistema económico obviamente no puede admitir ni el libre mercado ni el colectivismo en su estado puro. Más bien tendría que **consistir en una mixtura regulada**, en una especie de conjunción armónica entre la libre empresa y la cooperación social. Aunque esta propuesta resulta hasta cierto punto lógica habría que poner mucha atención en ella porque no todas las mixturas se logran. Por ejemplo, no está cerca del objetivo el que por un lado se apliquen políticas de corte

neoliberal y al mismo tiempo se lleven a cabo estrategias de caridad social sin que haya una complementación entre ambos polos, sino más bien una evidente contradicción entre ellos. La cuestión es que pueda haber una buena penetración entre la competencia y la cooperación para que se pueda dar un equilibrio y ventajas complementarias para cada cual.

Por lo que hace a la parte institucional vale recordar que el liberalismo se realizó al amparo de las monarquías constitucionales o de las repúblicas donde los derechos de la ciudadanía estaban fuertemente restringidos, mientras que el socialismo "real" se practicó bajo la sombra de la autocracia burocrática. Está claro que formas de gobiernos como estas no son compatibles con el liberal-socialismo. Tomando en cuenta que el núcleo fuerte del liberalsocialismo radica en los derechos de ciudadanía es evidente que el régimen más adecuado para él es la república democrática basada en un sistema jurídico estable que vele, entre otras cosas, por los derechos no solamente civiles o sociales sino también políticos, entendidos estos últimos como la atribución que permite participar en la formación de las decisiones colectivas. Tales derechos hacen posible la práctica de la democracia y constituyen la pieza que faltaba para redondear la propuesta final: "Como si se dijera: la democracia 'no puede estar'

sin elliberal-socialismo. Lo contrario de *oximoro* (contradicción): una especie de *sizeusis* (síntesis) triádica o triangular",⁴⁶

Así es: los principios del liberalsocialismo son indispensables para hablar de una democracia completa, no sólo formal sino al mismo tiempo sustancial, por lo que es preciso consolidar esa síntesis triádica (campo teórico) y estipular un compromiso (esfera práctica), un nuevo contrato social cuyas primeras cláusulas incluyan los tres principios básicos de la dignidad de los modernos, es decir, la libertad individual, la justicia social y la igualdad política.

Notas

1 C. Marx, F. Engels, "Manifiesto del partido comunista" en Id. *Obras Escogidas*, p. 45.

2 A de Tocqueville, "Discours sur la révolution sociale"; traducción al italiano Id. *Scritti politici*, Turín, Utet, vol. 1, p. 289.

3 Renato Treves, *Sociologia e socialismo. Ricordi e incontri*, Angeii, Milán, 1990, p. 213.

4 Luc Ferry y Alain Renaut, *Filosofía Política* (De los derechos del hombre a la idea republicana), Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 127.

5 Nicola Trafaglia, "Liberalsocialismo" en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, Gianfranco Pasquino, *Dizionario di politica*, Utet, Turín, 1992, pp. 583-584. Traducción al español, Id. *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1985, p. 936: "Fue probablemente el filósofo inglés John

Stuart Mill (1806-1873) el primero enRe los teóricos liberales en destacar, en el ámbito de la concepción liberal del Estado, algunas instancias propuestas por el socialismo premarxista europeo: en particular la exigencia de una equitativa división de la producción entre todos los miembros de la sociedad, de la eliminación de los privilegios de nacimiento, de la gradual sustitución de un espíritu comunitario en lugar del egoísmo del individuo que trabaja y acumula únicamente para su provecho". Perry Anderson, "The Affinities ofNorberto Bobbio", *New Leji Revew*, no. 170, julio-agosto, 1988, pp. 3-4, Traducción al italiano Id. "Norberto Bobbio e il socialismo liberale", en Giancarlo Bosetti (el. al.) *Socialismo libera/e*, L'Unitá, Trento, 1989, pp. 11-12. Traducción al español Id. "Liberalismo y socialismo en Norberto Bobbio", *Cuadernos políticos*, no. 56, enero-abril 1989, pp. 37-38: "Hace mucho que el liberalismo y el socialismo se entienden convencionalmente como tradiciones intelectuales y políticas antagónicas... Sin embargo, al inicio mismo de esta contienda histórica, se produjo en su desarrollo un extraño cortocircuito representado por la trayectoria del propio Mili (quien) se dedicó a estudiar con mente abierta las doctrinas sobre la propiedad comunal, y pronto... dictaminó que la concepción de los socialistas en su conjunto era 'uno de los elementos más valiosos para el mejoramiento humano que existen en la actualidad'. Rara vez se ha invertido un juicio político fundamental tan rápido y radicalmente. A partir de entonces, Mill se consideró a sí mismo liberal y socialista". Nadia Urbinatti, *Le civili liberta*, Marsilio, Florencia, 1990, pp. 66-108; L. Pelligani, "Il liberalismo socialista de J. S. Mill" en *Modoperaio*, diciembre, 1990, pp. 83-88; María Teresa Pichetto, "John Stuart Mill" en Gianmarco Bravo, Silvia Rota Ghibaudi (el. al.), *Jl pensiero político contemporaneo*, Franco Angeli, Milán, 1985, pp. 592-602.

6 John Stuart Mili, *On Liberty*, Penguin Books, Nueva York, 1985. Traducción al español Id. *Sobre la Libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

7 Afio en que al parecer se incluyó ese capítulo en la obra cuya primera edición data de 1848. John Stuart Mill, *Autobiografía*, Espasa-Calpe, Buenos Aires, 1945, pp. 146-166.

8 John Stuart Mill, *Principios de economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 648. El subrayado es mío.

9 *Ibidem.*, p. 676.

10 John Stuart Mili, "The Later Letters" en *Collected Works*, a cargo de J.M. Robson (*et al.*), University of Toronto Press, 1963-89, vol. XIV, p. 87. Citada por Nadia Urbinati, *Op. cit.*, p. 97 nota 121.

11El ensayo, tal como quedó, fue publicado seis años después de la muerte de Mil! (1873) por la hija de Harriet Taylor -pareja de Mill-, Helen.

12Eduard Berstein, *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*, p.225.

13 *Ibidem*, p. 223.

¡ *Ibidem*, pp. 225-226.

15Nicola Tranfaglia, "Liberal-socialismo", *Op. cit.*, p. 583. Trad. esp. p. 936.

16Norberto Bobbio, ponencia inaugural del Congreso "Liberal-socialismo: oxímoro o síntesis" celebrado en Alguero, Cerdeña, abril de 1991. Inédita, pp. 2-3.

17 *Ibidem.*, p.II. Para el estudio de Renouvier, Bobbio se apoya en los libros de G. Cavallari, *Charles Renouvierfilosofo della liberaldemocrazia*, Jovene, Nápoles, 1979 y de V. Collins, *Plurale filosofico e radicalismo. Saggio sullo pensiero di Ch. Renouvier*, Club, Bolonia, 1986.

18 Fernando de los Ríos y Urruti, *El sentido humanista del socialismo*, Morara, Madrid 1926.

19Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Entre los más destacados políticos e intelectuales del siglo XIX que Reyes Heróles ubica en el liberalismo social se encuentran Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez.

- 20B. Russett, *Proposed Roads to Freedom*, Londres, 1975; 1A. Hobson, *From Capitalism to Socialism*, Londres 1932; I. Dewey, "Liberalism and Social Action", Id. *The Later Works*, 1925-1953, vol. XI, Illinois, Carobandale-Bdwardsville, 1987. Citados por P. Anderson, *Op. cit.*, pp. 4-6; trad. it. pp. 3-15; trad. esp. pp. 38-39.
- 21 Tamo la cita de los dos primeros libros de la ponencia inaugural de Bobbio, *Op. cit.*, pp. 14-15. Por lo que respecta al tercero cfr. Guido Calogero, *Difesa del liberalismo ed a tri saggi*, Marzorati, Milán, 1972.
- 22 *Ibidem*, p. 70.
- 23L. T. Hobhouse, *Liberalism*, Thornton Butterworth, Londres, 1934.
- 24 Carlo Rosselli, *Socialismo liberale e a tri scritti* (a cargo de Jobo Rosselli), Einaudi, Turín, 1973. Traducciones al español *Socialismo liberal*, (Prólogo de Gaetano Salvemini), Editores Mexicanos Reunidos, México, 1977; *Socialismo liberal* (Introducción de Norberto Bobbio), Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1992.
- 25L. T. Hobhouse, *Op. cit.*, p. 32.
- 26 Carlo Rosselli, *Socialismo Liberale*, *Op. cit.*, p. 437.
- 27 *Ibidem.*, p. 433.
- 28 *Ibidem*, p. 437.
- 29 Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Turín, 1984, p. 111. Traducción al español *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 91.
- 30 Friedrich A. van Hayek, "Liberalismo" en *Enciclopedia del novecento*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1977. Tratándose de un escrito incluido en una enciclopedia seguramente fue realizado varios años antes: no debe pasar de los primeros años setenta. En cualquier caso es por demás significativa la siguiente frase: "Actualmente los defensores de las posiciones liberales clásicas son de nuevo un grupo muy reducido compuesto principalmente por economistas", p. 98. El subrayado es nuestro.
- 31 David G. Smith, "Liberalismo" en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. VI, 1975, p. La edición original en inglés es de 1968, p. 584.
- 32 Perry Anderson, *Op. cu.*; p. 6. Trad. it. p. 15. Trad. esp. p. 39.
- 33 *Ibidem*.
- 34 *Ibidem*, p. 7. Trad. it. p. 16. Trad. esp. p. 40. Cabe señalar que Anderson habla elaborado únicamente un texto que fue presentado en dos conferencias que dictó en Madrid y Buenos Aires. Esa primera versión fue publicada bajo el título "Norberto Bobbio y la democracia moderna" en *Nexos*, no. 122, febrero de 1988, pp. 49-56. Es digno de resaltar el que este ensayo preliminar de Anderson haya sido comentado por José Guilherme Merquior "En defensa de Bobbio" en *Nexos*, no. 130, octubre de 1988, pp. 31-44. La relación entre el liberalismo y el socialismo ha sido abordada por Bobbio en varios de sus escritos, pero aquellos en los cuales la ha tocado directamente son los que a continuación se enlistan: "Introduzione" a C. Rosselli, *Socialismo liberale*, *Op. cit.*, pp. VII-XLII; "Mediazione e integrazione liberal-socilista" en AA. VV. *Socialismo liberale e liberalismo sociale. Esperienze e prospettive in Europa*, Forni, Bolonia, 1981, pp. 24-26; "Formula di elite" en *Critica liberale*, XIV, noviembre 1982, pp. 92-94; "Socialismo e liberalismo" en *Quaderni Circolo Rosselli*, 1986, pp. 111-118; "Il liberalismo dalla lotta antifascista alla Resistenza" en *Il Ponte*, XLII, no. 1 enero-febrero, 1986, pp. 143-148; "Socialismo liberale", en *Il Ponte*, XLV, no. 5, septiembre-octubre, 1989, pp. 158-167.
- 35 Sobre la participación de Bobbio en el Partido de Acción cfr. Enrico Lanfranchi, *Un filosofo militante* (Política e cultura nel pensiero di Norberto Bobbio), Bollati Boringhieri, Turín, 1989, pp. 25 Y ss.
- 36 Perry Anderson, *Op. cit.*, p. 35. Trad. it. p. 59. Trad. esp. p. 62.
- 37 Norberto Bobbio, Perry Andeeson, "Un carteggio" en *Teoría política*, no. 2-3, 1989, p. 294.

Traducción al español "Epistolario polémico", en *Nexos*, no. 154, octubre de 1990, p. 65.

38 *Ibidem.*, p.297. Trad. esp. pp. 67-68.

39 Perry Anderson, *Op. cit.*, p. 36. Trad. ll., p. 59-60. Trad. esp. p. 63.

40 Norberto Bobbio, Perry Anderson, *Op. cit.*, p. 296. Trad. esp. p. 67.

41 *Ibidem.*, p. 299. Trad. esp. p. 69.

42 Norberto Bobbio, *Le ideologie e il potere in crisi*, Le Monnier, Florencia, 1981, p. 29.

43 *Ibidem.*

44 Michelangelo Bovero, "Liberalismo, socialismo, democrazia" (Definizione minime e relazione possibile). Ponencia presentada en el congreso "Liberalismo: oxímoro o síntesis", Aiguero, Cerdeña, abril de 1991, p. 16; traducción al español: "Liberalismo, socialismo, democracia" en *Suplemento Política de El Nacional*, no. 119,15 de agosto de 1991, p. 15.

45 Salvatore Veca, *Cittadinanza*, Feltrinelli, Milán, 1990, p. 31.

46 Michelangelo Bovero, *Op. cit.*, p. 18. Trad. esp. p.15.

Mecanismos Institucionales para la Coordinación de Políticas Públicas*

*Carlos F. Almada
Premio ¡NAP 1980*

La necesidad de coordinación en el sector público

Entre las principales responsabilidades que enfrenta todo gobierno está la elaboración de conjuntos integrados y coherentes de políticas públicas, con el fin de marcar los lineamientos para que las actividades que se realicen converjan en la consecución de los objetivos deseados. Junto con ello se requiere la creación y operación de mecanismos para que la ejecución de las políticas se realice en forma eficiente y eficaz.

Estas tareas sólo podrán ser efectivas si se tiene una comprensión clara de las relaciones entre las políticas y las instrucciones específicas responsables de su diseño y ejecución, así como una visión amplia del contexto en el que éstas operan. Igualmente, es necesario que las opciones de política sean cuidadosamente seleccionadas, tomando en cuenta sus posibles efectos internos y externos, tanto en el corto como el largo plazo. También es de gran importancia asegurarse de que las políticas de **diferentes áreas de gobierno se encuentren estrechamente relacionadas con la es-**

trategia gubernamental global. De hecho deben reflejarla y sustentarla.

Así la coordinación de políticas se convierte en un prerrequisito de eficiencia y eficacia en el sector público. Debe ser entendida como una actividad pennante que implica la interacción, el diálogo, la negociación y el acoplamiento entre las agencias públicas. De esta manera, la coordinación de políticas puede ser definida como el proceso de comunicación horizontal en el que los puntos de vista de diferentes partes de la maquinaria gubernamental son adaptados para que tengan correspondencia con las políticas de las otras áreas.

Dado que el marco legal especifica las funciones y el papel que desempeña cada departamento o unidad administrativa, podría decirse que la coordinaciones innecesaria y más bien redundante. Sin embargo, esta afirmación no es válida pues su principal supuesto es que no existe una brecha entre las estructuras formales y el comportamiento real, lo que implicaría una visión simplista y mecánica de la administración pública.

Por lo tanto, la coordinación de políticas, en alguna de sus formas, se presen-

* Una primera versión de este artículo apareció en inglés en el libro **Management Development and Economics Restructuring in the Mongolia People's Republic**. Edited by Paul Collins and Frederick Nixon, United Nations Development Programme, New York, USA, 1992.

ta como tarea imprescindible en la administración gubernamental. Su importancia radica principalmente en los usos de la coordinación, entre los que se destacan los siguientes.

La coordinación para superar la fragmentación de funciones.

La variedad de objetivos y funciones gubernamentales lleva a diferenciar en forma natural las unidades administrativas que las ejecutan. Así, en forma gradual han ido estableciéndose una gran variedad de áreas administrativas, las cuales varían en cada país de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas específicas. Por otra parte, existe también una tendencia a la especialización, que no siempre es tan racional como quisiéramos, ya que las estructuras gubernamentales con frecuencia resultan ser más reminiscencias del pasado que el producto de análisis detallados de reforma administrativa. De esta manera, no siempre se da una correlación directa entre los objetivos y la estructura y funciones de las unidades en el largo proceso de diferenciación y **fragmentación.**

Por lo tanto, la coordinación es necesaria como respuesta a las limitaciones organizacionales que surgen de la especialización de los departamentos gubernamentales. Aun cuando fuésemos capaces de diseñar e implantar mejores estructuras gubernamentales, lo cual es posible y deseable, la naturaleza fragmentada de la burocracia estará presente de alguna manera, ya

que las tensiones entre los departamentos de gobierno se han convertido en una característica de la vida burocrática. Un estudio serio de la organización gubernamental y de la coordinación de políticas debe tomar en cuenta la correlación de fuerzas y las posibles consecuencias de las luchas internas de poder, así como la necesidad de encontrar los necesarios equilibrios internos.

La coordinación para manejar la creciente complejidad de las políticas públicas.

Las políticas públicas más importantes son por lo general globales o tienen un impacto intersectorial. Las políticas macroeconómicas y sociales reflejan particularmente esta interdependencia, aunque incluso las políticas sectoriales como las de industria, el transporte o la agricultura tienen un impacto en otros sectores y a su vez son afectados por ellos.

Dado que las políticas son formuladas o ejecutadas bajo la responsabilidad de dependencias específicas, la coordinación entre ellas resulta ser crucial. Por eso puede ser razonablemente fácil construir un modelo conceptual para armonizar las políticas durante el proceso de planeación pero es mucho más complicado que las dependencias involucradas se coordinen eficazmente en la fase de instrumentación.

La coordinación para enfrentar la incertidumbre.

Un gobierno bien coordinado, en el que información confiable fluye rápi-

damente entre las dependencias, incrementa considerablemente su capacidad para enfrentar la incertidumbre en los campos político, económico y social.

En casos extremos, el control de una crisis es más efectivo si algunos planes se preparan con antelación para manejar eficientemente los diferentes imprevistos que surgen. Asimismo, es útil que se definan las responsabilidades de cada una de las dependencias involucradas, detallando su grado de participación. En muchos países existen comités especiales de distintos niveles que hacen los preparativos para enfrentar emergencias y, cuando éstas se presentan, hay grupos de trabajo que son los responsables de la coordinación general, a partir de escenarios previamente establecidos.

La coordinación para la optimización de recursos.

Las restricciones presupuestales son una realidad que se tiene que enfrentar aun en las naciones desarrolladas y los ciudadanos son cada vez más críticos del derroche gubernamental. Así, la necesidad de reducir los déficit fiscales y las dificultades para aumentar los impuestos obligan a los gobiernos a buscar un uso más racional de los recursos públicos. La coordinación de políticas surge entonces como una solución parcial a este problema, ya que se orienta a buscar mayor eficiencia.

No obstante, debe reconocerse que aun cuando la necesidad de coordinación

esté bien fundamentada, la percepción de los diferentes agentes que participan varía significativamente. Las entidades *globalizadoras* como finanzas, planeación, presupuesto y asuntos administrativos están naturalmente a favor de una coordinación estrecha. Sin embargo, los ministerios, secretarías o departamentos sectoriales como transporte o agricultura, generalmente **muestran más renuencia hacia los mecanismos de coordinación**, pues los perciben como formas de intervención en asuntos de su competencia.

Cabe señalar que la coordinación no tiene un significado único e inequívoco. Desde el punto de vista de la administración del sector público **la coordinación viene a ser una manera de aminorar las deficiencias en los procesos de formulación e instrumentación de políticas**. Desde otra perspectiva, la coordinación se puede ver también como una herramienta para la concentración del **poder**. **Por esta razón, es necesario pensar en la coordinación no sólo en términos administrativos, sino también considerando sus implicaciones políticas**.

La vieja distinción entre coordinación administrativa -que se daba entre los miembros del servicio civil o funcionarios de rango medio- y la coordinación política -entre funcionarios con responsabilidad política- ya no resulta tan válida, pues los límites entre ellas son más bien imprecisos. De hecho, cuando se habla de coordinación política se hace

referencia a un complejo proceso técnico-político.

Los instrumentos para la coordinación

No existe un modelo único de coordinación de políticas por lo que los instrumentos y procedimientos que se utilizan dependen esencialmente del marco constitucional, del sistema político y de la cultura administrativa de cada país.

En la definición de mecanismos de coordinación tienen gran importancia el papel y los poderes tanto formales como informales del jefe del ejecutivo. El es responsable de la coordinación general del gobierno al mantener el liderazgo y la coherencia necesarios en las actividades gubernamentales. Sin embargo, en ningún país grande o mediano, una persona sola es capaz de absorber toda la información que se requiere para tomar el gran número de decisiones relacionadas con la responsabilidad de presidir un gobierno central. Se requiere así, sin duda alguna, de una oficina especializada cercana al ejecutivo, capaz de procesar los flujos de información y apoyar los mecanismos decisivos, de supervisión y evaluación.

Por lo tanto, en la mayoría de los países existen oficinas del ejecutivo que sirven como apoyo a la cabeza del gobierno para organizar sus actividades directas y, de alguna manera, para la coordinación de las interacciones departamen-

tales. Sin embargo, esta coordinación jerárquica no es suficiente para manejar las relaciones extremadamente complejas que se dan entre los departamentos y las agencias. El consejo de ministros o gabinete juega un papel muy importante en la toma de decisiones colectivas, especialmente en los sistemas parlamentarios. En realidad, los comités interministeriales son el lugar donde con frecuencia se dan las negociaciones que prefiguran la **coordinación real**.

En atención a lo anterior, la oficina del **ejecutivo y los comités** interministeriales son dos de los principales instrumentos que se estudian más adelante, debido a la importancia que tienen para la coordinación de políticas. Los ejemplos para el análisis se toman de la experiencia de cinco países occidentales: Francia, Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia.

El jefe del ejecutivo

Tomando en cuenta los países considerados en este estudio, se puede apreciar claramente que el papel y los poderes del jefe del ejecutivo varían en forma considerable de acuerdo con los sistemas constitucionales establecidos (parlamentario o presidencial) y a las prácticas históricas de cada país.

En efecto, si en países como Francia y Estados Unidos las constituciones juegan un papel importante en la defini-

ción de la distribución del poder, en **otros, como Suecia y Canadá, resultan** ser vagas y generales, o casi inexistentes, como en el caso de Gran Bretaña.

El jefe del ejecutivo es el principal responsable de la coherencia de las políticas gubernamentales, aunque es bastante obvio que por sí mismo no puede asumir este papel, y que requiere una estructura administrativa que lo apoye. Los servidores públicos adscritos al jefe del ejecutivo lo asesoran y en general, supervisan la coordinación de las políticas gubernamentales. La estructura de los servicios se adapta de forma diferente según los países estudiados; sin embargo, las funciones y la influencia de estos servicios son finalmente bastante similares.

Francia.

Una tradición de las instituciones francesas es la distinción que se hace entre la posición del jefe de Estado y la del jefe de gobierno. La tradición institucional francesa tiene también otra característica importante: el jefe de Estado que es Presidente de la República, está investido con autoridad ejecutiva real y preside siempre el Consejo de Ministros. Asimismo, ha tenido la tarea central de designar al jefe de gobierno, lo que le da la posibilidad real de dirigir las políticas de manera directa, en función de la mayoría parlamentaria. En realidad se trata de un ejecutivo bicéfalo que funciona con fluidez cuando el jefe de Estado y el de gobierno pertenecen a la misma organización política. Por su

parte, las principales responsabilidades del Primer Ministro son la determinación de prioridades y las actividades de coordinación. Sin embargo, debe destacarse que aun cuando el Primer Ministro asume completamente la responsabilidad de las actividades del gobierno, no es el único que toma decisiones. Con frecuencia éstas se discuten en el Consejo de Ministros, el cual es presidido por el jefe del Estado.

En asuntos de política exterior y de defensa nacional el Presidente de la República ha sido investido por la Constitución con algunas prerrogativas específicas importantes, así como con el poder de expedir nombramientos y emitir normas.

De acuerdo con la Constitución de 1958, el gobierno determina y conduce las políticas de la nación. Es por lo tanto, responsabilidad del Primer Ministro supervisar la coherencia de estas políticas y dirigir las actividades del gobierno. Para llevar a cabo sus tareas tiene a su disposición áreas específicas de apoyo en la determinación de prioridades y en la coordinación.

El gabinete del Primer Ministro.

El primero de estos servicios de apoyo es indudablemente el brindado por el "Gabinete del Primer Ministro", el cual tiene las mismas características que un gabinete ministerial. Está compuesto por personas designadas exclusivamente por orden firmada por el Primer Ministro y cuyas

obligaciones terminan automáticamente con su salida. Estos puestos no son de carácter presupuestal y sólo excepcionalmente se permite a los miembros del gabinete recibir algo más que una pequeña compensación. Estos continúan recibiendo su salario anterior, lo cual explica probablemente la razón por la cual los miembros del gabinete del Primer Ministro, así como los de los gabinetes ministeriales y de los secretarios de Estado, son generalmente servidores públicos de carrera.

A cada uno de los miembros del gabinete del Primer Ministro se les asignan funciones por sectores o por ministerios y, al ser aquél el órgano que frecuentemente elabora para el Primer Ministro las líneas generales de su política, sus miembros preparan los documentos básicos con vistas a establecer las prioridades. No se trata, consecuentemente, de un órgano colegiado, sino de un cuerpo técnico-político de apoyo directo al jefe del gobierno.

El Secretario General del Gobierno.

La segunda institución más importante en los órganos de apoyo del ejecutivo es la Secretaría de Gobierno, la cual está bajo la autoridad del Secretario General. Esta unidad se compone de un pequeño número de directores de proyecto y se caracteriza por la continuidad de sus actividades. Su función principal es ayudar al jefe de gobierno en su tarea de coordinación, y para ha-

cerlo tiene tres responsabilidades principales:

-Ejercer el secretariado del Consejo de Ministros y los consejos y comités interministeriales, en coordinación con el secretariado de la Presidencia de la República, cuando participa el jefe del Estado.

- Garantizar la coherencia legal de las medidas tomadas con la intervención del área jurídica y la publicación de los decretos u ordenanzas en el periódico oficial.

- Conducir las relaciones del Primer Ministro con el Parlamento.

La Secretaria juega asimismo un papel importante en la determinación de prioridades, entre las que destaca la preparación de anteproyectos de ley o decretos. Además, a los ministros se les requiere comunicar los acuerdos y circulares que emite su departamento. Esta regla permite al Primer Ministro establecer y vigilar la armonización de decisiones y, si lo estima adecuado, corregir las que considere inoportunas.

Los servicios institucionales de apoyo al Primer Ministro que son también de destacar son: la Dirección General de Administración, integrada a la Secretaria General de Gobierno y responsable de dirigir el servicio civil de carrera, así como la Dirección de Documentación y Divulgación.

El Primer Ministro solamente firma los decretos después de que la Secretaría

General de Gobierno ha verificado su contenido y su gabinete ha sido consultado. Con ello busca asegurarse de que las prioridades y la coordinación de conjunto hayan sido respetadas.

El seguimiento de las decisiones tomadas está a cargo de la Secretaría de Gobierno, que es responsable de preparar el resumen de las decisiones tomadas por los diversos comités y consejos. La Secretaría General notifica a cada uno de los ministros lo que deberán hacer.

La relación entre el Presidente y el Primer Ministro.

Como jefe de gobierno el Primer Ministro es el centro de los mecanismos que guían la determinación de prioridades y garantiza con ello la coordinación general de las políticas. Sin embargo, también debe tomar en cuenta que el establecimiento de prioridades se decide frecuentemente con relación a los lineamientos marcados por el Presidente de la República.

Por definición, el Primer Ministro tiene a su disposición a la burocracia gubernamental. El Presidente de la República sólo cuenta con un limitado número de **asistentes cuyas tareas consisten en garantizar la calidad de su información, brindarle asistencia en todos los actos relevantes y proponer soluciones o reformas, pero que carecen de capacidad de decisión y dependen sólo de la autoridad moral derivada del hecho de hablar en nombre del Presidente.**

La determinación de prioridades y la coordinación gubernamental deben diferenciarse. El Primer Ministro comparte la primera de estas responsabilidades con el jefe de Estado, aunque tiene la responsabilidad plena en la segunda porque el Presidente de la República le confía la tarea de asegurar, por medio de la coordinación, el éxito de las políticas conjuntamente formuladas. Ello evidentemente, cuando pertenecen a la misma formación política, de lo que deriva su subordinación de hecho.

En ocasiones, el Primer Ministro tiene que enfrentarse con la autonomía tradicional de los demás ministros. En Francia, de hecho, el Primer Ministro no tiene poder jerárquico sobre sus ministros, como tampoco lo tiene el jefe de Estado. Esta es la mayor diferencia que existe con relación al sistema presidencial. Cada ministro goza en la práctica de un alto grado de independencia en su papel de cabeza única de su administración y frecuentemente debe tomar en cuenta las más sólidas tradiciones de su departamento.

Sin embargo, el Primer Ministro tiene a su disposición medios importantes que constituyen su sistema de apoyo: en **primer lugar, el "gabinete", cuyas acciones e influencia han aumentado considerablemente en años recientes, debido en gran medida a la duración de sus miembros en el ejercicio de funciones; y la Secretaría General de Gobierno, la cual ha afirmado también su posición**

en virtud de una estrecha cooperación con el gabinete del Primer Ministro y con la Secretaría General de la Presidencia, convirtiéndose en paso obligado de los principales procesos decisorios.

En Francia el papel de jefe de gobierno es uno de los aspectos característicos del régimen de la Quinta República, a la cual puede ubicársele entre el estilo británico del sistema parlamentario y el sistema presidencial. Este último delega toda la responsabilidad en el Presidente, quien es electo por sufragio universal (De Baecque, 1977).

Canadá.

El papel del Primer Ministro no está especificado en la Constitución canadiense, aunque existen dos referencias sobre el Primer Ministro en el Acta Constitucional de 1982, así se estipula que éste deberá convocar a las conferencias constitucionales, incluyéndose él mismo y los jefes provinciales, después de uno y de quince años de que el Acta entró en vigor.

Designado por el Gobernador General de Canadá, el Primer Ministro tiene una posición única en el centro de los mecanismos administrativos y políticos del gobierno. Como dirigente electo del partido es la cabeza política y el responsable de la dirección de las políticas e iniciativas del mismo. Como presidente del gabinete es la principal fuerza directriz para ayudarlo a llegar a acuerdos. Es también el coordinador y árbitro en

el proceso de toma de decisiones ejecutivas y es por su conducto y de sus colegas de gabinete en conjunto que se ejerce el control político sobre toda la actividad gubernamental. El Primer Ministro tiene tres atribuciones de fundamental importancia: la coherencia de las políticas, el programa legislativo y las relaciones de la federación con las provincias.

Constitucionalmente el Primer Ministro y sus colegas ministeriales son responsables en forma colectiva ante un parlamento electo de las políticas y de los programas nuevos o en operación. Sin embargo, dentro de la estructura ejecutiva el Primer Ministro ocupa la posición más sobresaliente y, en el área de políticas, es considerado como el principal promotor.

El Primer Ministro tiene una facultad muy importante: es el responsable exclusivo de la composición y de los cambios en el gabinete. El sistema de gabinete es, por lo tanto, una elección muy personal del Primer Ministro.

No existe ningún sistema ideal que pueda satisfacer las necesidades de los primeros ministros de todos los gobiernos. Un sistema de gabinete tiende a evolucionar durante la vida de un gobierno, cuando el Primer Ministro realiza los ajustes necesarios para adaptarlos a las circunstancias cambiantes.

El manejo de la maquinaria política de un gobierno no es una tarea fácil. El Primer Ministro tiene relaciones importantes con el Parlamento, con los

miembros individuales de éste, con los ministros y con los dirigentes de los partidos. Estas relaciones deben nutrirse cuidadosamente y con ello la Oficina del Primer Ministro puede jugar un papel importante.

Los servicios de apoyo del Primer Ministro son los siguientes: la Oficina del Consejo Privado, la Oficina de Relaciones Federación-Provincias, la Oficina del Primer Ministro, el Comité de Inteligencia para la Seguridad, el Consejo Económico del Canadá y la Secretaría para la Conferencia Intergubernamental Canadiense.

Sin embargo, para el diseño, el análisis, la evaluación y el desarrollo sistemático de políticas, la Oficina del Primer Ministro es opacada por el trabajo de tres órganos: la Oficina del Consejo Privado, la Junta del Tesoro y el Departamento de Finanzas. De estos tres, la Oficina del Consejo Privado juega un papel clave. Debido a la posición que tiene en la cima de la actividad administrativa, ésta puede mantener una visión global de todas las operaciones del gobierno. El Consejo Privado participa también en la coordinación e información, así como en el seguimiento y apoyo que se brinda al Primer Ministro y al gabinete como un todo en sus relaciones constantes con los departamentos del gobierno. Al mismo tiempo, le **proporciona información, análisis y asesoramiento** al Primer Ministro en todas las áreas, elevando así la probabilidad

de coherencia y coordinación de políticas.

La estrategia de la Oficina del Primer Ministro debe ser muy selectiva para concentrarse en algunas áreas que requieren la participación personal del Primer Ministro, o su atención específica en un momento dado. Para la formulación de todas las políticas y con propósitos de planeación de largo plazo, esta Oficina sistemáticamente da asesoría política de fondo al Primer Ministro, evaluaciones completas y un flujo continuo de ideas frescas.

Existen pocos precedentes o pautas generales en Canadá respecto a la designación, conducta, organización y al papel del equipo técnico de la Oficina del Primer Ministro. Esto se debe en parte a que los primeros Ministros y sus ayudantes van y vienen, y cada Oficina del Primer Ministro es adaptada para satisfacer las necesidades de cada titular. La continuidad, en un sentido institucional, nunca ha sido considerada como muy importante.

Los miembros del personal mantienen sus puestos a voluntad del Primer Ministro, durante el tiempo que él permanece en el cargo. Históricamente, y siguiendo el ejemplo británico, la mayor parte del personal del Primer Ministro es del servicio público. Un balance cuidadoso sobre las cualidades individuales, las habilidades y la experiencia es uno de los prerequisites de eficiencia de la Oficina del Primer Ministro.

Ejerciendo de manera inteligente su poder de designación, el Primer Ministro puede formar un equipo personal que le proporcione todo el apoyo posible, y cuya naturaleza sea versátil, imaginativa y sensible (O'Aquino).

Gran Bretaña.

El Primer Ministro.

Resumiendo la situación del Primer Ministro inglés, se puede decir que él es el principal promotor y el alma del gabinete. Históricamente, el gabinete no puede establecerse ni sobrevivir políticamente sin él. El Primer Ministro ha sido siempre la fuerza central del gobierno. Esto explica sin duda el éxito de esta institución.

El Primer Ministro es el líder del partido mayoritario, lo que condiciona su situación legal. Aunque teóricamente es escogido por la Reina, en realidad es impuesto por las circunstancias políticas. En la práctica, es designado indirectamente por los votantes como cabeza del partido que triunfa en las elecciones. El Primer Ministro es considerado por sus colegas de gobierno como el dirigente central (*primus inter pares*). En realidad su título de dirigente del partido viene a asegurar además su control sobre el gabinete. Legalmente él es el responsable ante la Cámara de los Comunes -a la cual previamente sirvió como miembro-, siempre y cuando reciba el apoyo de su partido y no sea derrotado en las elecciones. De tal suer-

te resulta indispensable que el Primer Ministro ejerza un buen gobierno para que su partido salga victorioso de las siguientes elecciones.

Esta doble responsabilidad contiene un considerable poder por lo que diversos escritores ingleses no dudan al describir al Primer Ministro como un "monarca electo". En efecto, parece que además de la personalidad del sujeto de quien se trate, el papel y la autoridad del Primer Ministro están relacionados con la posición que tiene en su partido. Sería, hasta cierto punto, "la creación de sus creadores" (le créature de ses createurs", Burdeau, 1980, pp. 249-250). Sin embargo, la situación actual parece algo contraria a esa concepción.

El Primer Ministro tiene a su disposición numerosos privilegios. La composición y existencia del gabinete están en sus manos. No solamente es él quien designa a los miembros, sino también quien puede modificar su composición, solicitando la renuncia de algunos de sus ministros o el cambio de sus funciones. Está facultado también para poner fin a su propia gestión, notificando a la Reina que su gobierno ha renunciado, disolviendo así la Cámara de los Comunes. El Primer Ministro asegura por sí mismo el vínculo entre el gobierno y el poder soberano, ya que los ministros no tienen acceso directo al monarca. Para obtener una audiencia con el Rey tienen que solicitar permiso al Primer Ministro, quien por lo general se halla presente en la reunión.

El Primer Ministro controla también las políticas de sus subordinados y no vacila en intervenir en sus departamentos respectivos, con particularidad en asuntos externos. El Primer Ministro modela concomitantemente y en forma colectiva con los miembros de su partido el programa político con el cual fue elegido. Es por lo tanto bajo su autoridad que, en teoría, el gabinete prepara las líneas generales de las políticas nacionales y extranjeras del país. En efecto, el Primer Ministro decide la política nacional con una independencia significativamente importante, debido a la disciplina de su partido, desde el cual se seleccionan los directivos de su gabinete (Gicquel, 1987, pp. 268-270).

Tomando en cuenta la complejidad y magnitud de las estructuras gubernamentales, el Primer Ministro debe jugar el papel de coordinador de las actividades del gobierno. Esta responsabilidad le da el derecho de hacer observaciones y decidir en todas las cuestiones políticas y administrativas.

Las organizaciones de apoyo.

En un principio el ascenso del Primer Ministro no se vio particularmente favorecido, debido a la falta de organización que rápidamente demostró ser necesaria. Por lo tanto se conformó un apoyo logístico basado en dos soportes: la Oficina del Gabinete y sus comités, y el grupo de asesores del Primer Ministro.

Una nueva unidad política se ha instalado para trabajar específicamente para el Primer Ministro, lo que constituye un suceso político significativo, realizado de una forma abierta sin precedente, donde el jefe de la Unidad de Políticas es el asesor principal del Primer Ministro. Dicha unidad está conformada por cinco asesores políticos y dos asistentes, los cuales son funcionarios temporales adscritos al Departamento del Servicio Público. Estos funcionarios son elegidos bajo el criterio de que deben ser especialistas en algún área de política nacional de particular importancia, y además deben ser partidarios del gobierno.

La función de la unidad consiste en ayudar en el desarrollo del conjunto de las políticas contenidas en el programa del gobierno, especialmente las que se ejecuten en el corto y medianos plazos (Chapman, 1977, p. 120).

Finalmente, el Primer Ministro inglés tiene a su disposición consejeros personales (los oficiales o consejeros del Primer Ministro) a quienes él mismo elige, y que pueden ser políticos o servidores civiles. También los "ministros menores" (Junior Ministers) -y su influencia sobre el Primer Ministro- están lejos de ser insignificantes, y sus miembros son especialmente seleccionados del sector empresarial.

Como se puede apreciar, el Primer Ministro inglés tiene a su servicio una red administrativa y política que lo asiste en

la dirección de política de gobierno, de la cual es la principal fuente de inspiración, y en la coordinación de las políticas y las decisiones de sus diversos ministros. Esto es lo más importante para él, pues la realidad cotidiana del funcionamiento político y administrativo de su gobierno recae firmemente sobre sus hombros.

Los Estados Unidos de América.

El Presidente.

El artículo II de la sección primera de la Constitución americana declara que el poder ejecutivo es confiado al Presidente de los Estados Unidos de América. Este poder monocéfalo (los secretarios sólo son subordinados) contra al Presidente las tareas de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Aunque los poderes del Presidente son extensos no son excesivos ya que, por definición, la función presidencial se limita a su esfera de actividad. El Presidente posee las diversas atribuciones del poder ejecutivo pero carece de poder legislativo, lo cual significa una importante diferencia con el Primer Ministro francés, quien comparte el poder legislativo con el Parlamento.

El Presidente es sobre todo el guardián del poder de mando que se manifiesta en órdenes y promulgaciones ejecutivas. Sin embargo, es bien conocido que la legislación delegada -en el sentido tradicional del término en Europa- no se aprueba por la Suprema Corte ni

siquiera en circunstancias excepcionales. El Presidente debe poner en vigor la legislación aun después de haber utilizado su veto en caso necesario. La capacidad de bloquear la legislación es especialmente importante en las relaciones del Presidente con el Congreso. Asimismo, el Presidente encabeza al ejército y puede tomar la iniciativa y dirigir operaciones militares. Además, diversos poderes especiales para tiempos de crisis, que debido a su naturaleza son temporales, han sido asumidos ahora por el jefe del ejecutivo.

El Presidente es responsable de la política exterior para lo cual es ayudado por el Secretario de Estado, de quien puede en cualquier momento ocupar el puesto e implantar una política sugerida por alguno de los miembros de su círculo inmediato cuyo papel es por lo general muy importante. En el campo de la política exterior, los poderes del Presidente incluyen el derecho de conducir negociaciones diplomáticas, designar embajadores, firmar tratados y otros. Sin embargo, el Senado desempeña también un papel significativo en las cuestiones de política extranjera, lo cual limita en gran medida la libertad de maniobra del Presidente. Por último, el Presidente es el jefe del gobierno federal. En esta capacidad opera servicios públicos y supervisa su funcionamiento. Nombra a los secretarios que conforman el gobierno y para nombramientos particulares debe obtener la aprobación del Senado; sin embargo, puede destituir a los servidores civiles

de acuerdo con las formalidades indicadas por las reglas del servicio civil sin la aprobación del Senado (Gicquel, 1987, pp.326-329).

Estas prerrogativas son las de un régimen presidencial tradicional. Lo que debería tomarse en cuenta particularmente es que el Presidente es el único responsable de la política de gobierno en conjunto. El formula los lineamientos generales, toma las decisiones mayores necesarias y las impone a sus ministros y a la administración del gobierno.

El Presidente es el único responsable de la formulación, coherencia y coordinación de la política general. Los secretarios americanos; al contrario de sus colegas parlamentarios, no forman un órgano distintivo y autónomo con relación al Presidente. El gabinete es utilizado más por su capacidad técnica que por su capacidad política. La personalidad o la voluntad del Presidente es lo único que cuenta.

La Oficina Ejecutiva del Presidente.

De cualquier modo resulta obvio que en realidad el Presidente no trabaja solo. Por el contrario, es asistido, aconsejado y apoyado por un gran número de personas y servicios que le informan, y quienes trabajan en la estructura de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP).

La Oficina Ejecutiva del Presidente se estableció en 1939, con el objeto de brindar a la moderna presidencia una

herramienta que regulase la extensión y el rápido crecimiento de la burocracia federal y ayudase en el manejo de un creciente número de asuntos que requerían atención presidencial.

Actualmente la OEP cuenta con las siguientes unidades centrales que informan directamente al Presidente:

- La Oficina de Administración y Presupuesto.
- El Consejo Nacional de Política Interior.
- El Consejo de Seguridad Nacional (CSN).
- El Consejo de Asesores Económicos.
- La Oficina de Política Nacional sobre Control de Drogas.
- El Consejo de Control de Calidad Ambiental.
- La Oficina de Políticas Científicas y Tecnológicas.

El jefe del Personal del Presidente coordina principalmente al:

- Asistente del Presidente sobre Sentencias Judiciales.
- Asistente del Presidente en Política Económica y Comercial.

- Asistente del Presidente y Secretario del Gabinete.
- Asistente del Presidente en Asuntos de Legislación.
- Secretario de Prensa.
- Asistente del Presidente en Asuntos de Dirección Administrativa.

Al contar con la confianza del Presidente, sus asistentes son generalmente los responsables de la coordinación general de las actividades dentro del ejecutivo, de la supervisión de las relaciones con el Congreso y, además, de la documentación y preparación de decisiones de incumbencia del Presidente (Gicquel, 1987, p. 330).

El crecimiento de la OEP en tamaño e importancia ha sido un hecho destacado en la evolución de la Presidencia. Su surgimiento como centro principal de poder puede atribuirse a varios factores.

En primer lugar, la naturaleza fragmentada de la burocracia federal fuera de la OEP ha hecho difícil la coordinación de la política federal, y la OEP ha sido organizada y reorganizada en un esfuerzo por mantener dicha coordinación. En cierta medida, la OEP surgió como una "super agencia" para la política interna, económica y de asuntos internacionales.

En segundo lugar, la OEP ha sido el resultado de la creciente complejidad e incertidumbre de los asuntos exteriores y los problemas económicos. Los pa-

peles que el Presidente juega como protector en jefe de la nación y administrador de la economía, requieren que esté equipado de un aparato que le permita actuar de manera eficaz en ambas esferas.

En tercer lugar, la OEP ha venido a reflejar inquietudes partidistas y electorales. Los presidentes han nombrado aquí representantes de diversos grupos e intereses con el fin de remarcar su importancia y ganarse su apoyo (Nachmias y Rosenbloom, 1987, pp.82-87).

Suecia.

El Rey.

El sistema gubernamental sueco puede clasificarse con el encabezado de "Gobierno de Gabinete". De hecho, tiene muchas características comunes con el sistema parlamentario británico y con los sistemas parlamentarios de los países del continente europeo, sólo que Suecia es una monarquía constitucional.

Generalmente, el dualismo del ejecutivo, que consiste en la coexistencia del gobierno y la monarquía, tiene sólo importancia oficial. Sin embargo, históricamente hajugado un papel significativo, al grado de que los poderes que eran reconocidos al Rey no estaban bajo la influencia del Parlamento. Entonces, un ministerio podía recibir poderes a partir de esta fuente sin haber sido delegados por la Asamblea.

Hoy en día el Rey no ejerce influencia política alguna. Tampoco designa o remueve a ministros de su cargo, ni toma parte en reuniones del Consejo de **Ministros; sus funciones son básicamente ceremoniales.** Por ejemplo, durante ciertas reuniones del Consejo de Ministros es en su presencia que se conforma el nuevo gobierno y es él quien pronuncia el discurso inaugural de la sesión anual del Parlamento. El Rey preside también el Comité para Asuntos Extranjeros, entidad cuyos miembros son designados por la Asamblea y cuya función consiste en deliberar con el gobierno sobre los asuntos de política exterior de mayor importancia. Durante la adopción de la Constitución se afirmó que el jefe de Estado era el representante unificador y símbolo de la nación en conjunto (Rikstag Sueois, 1975, pp. 17-28).

No obstante, el Rey, apoyado en un amplio sustento popular, posee facultades de asesor atribuidas a la magistratura moral de la institución monárquica, lo que hace que el ejercicio de su poder sea más fácil que en cualquier otro lado.

El Primer Ministro.

El Primer Ministro accedió progresivamente al rango de jefe de gobierno; sin embargo, esto no tuvo lugar sino hasta la guerra de 1939, y desde entonces su autoridad se ha reafinado convirtiéndose en *primus inter pares*. (Desfevilles, 1975, p. 77). El presidente de Rikstag nombra al Primer Ministro y después el Parlamento aprueba esta designación mediante votación. Entonces el Primer

Ministro nombra a los otros miembros del gobierno, cuya aprobación no es requerida por el Rikstag, y designa entre ellos al jefe de los departamentos ministeriales. **El** Primer Ministro puede cesar a un ministro de sus funciones siempre que lo juzgue necesario.

La Constitución sueca es bastante discreta acerca de los deberes del Primer Ministro dentro del gobierno, no obstante su poder para designar y destituir ministros y el hecho de presidir el Consejo de Ministros. En realidad, el Primer Ministro goza en la práctica de una posición muy fuerte por su carácter de representante del grupo parlamentario más importante, y por su función de coordinador de las actividades del gobierno en conjunto. En este papel, el Primer Ministro cuenta con el apoyo de un servicio importante: la Cancillería del Primer Ministro, la cual es parte de la Cancillería de Gobierno.

La Oficina Ministerial.

La Oficina Ministerial está dividida en dos departamentos: el Departamento Político y el Departamento de Asuntos Legales. El Departamento Político de la Oficina Ministerial incluye al equipo personal del Primer Ministro que, como su nombre lo indica, depende personalmente del Primer Ministro y, por consiguiente, forma parte del círculo político de oficiales de la Cancillería de Gobierno. Su organización cuenta sólo con aproximadamente 20 funcionarios de nivel profesional. Además, todos ellos tienen tareas extensivas tales

como: establecer contactos con las organizaciones partidarias, preparación de los programas oficiales del Primer Ministro, y otras. Dentro del proceso político, el funcionamiento de la Oficina Ministerial abarca un número diferente de etapas, de las cuales la no menos importante viene a ser el papel clave de la Oficina en las sesiones de evaluación del Gobierno:

- la Oficina Ministerial prepara la agenda de la reunión y, en caso de asuntos particulares, puede requerir a los ministerios;
- el Primer Ministro preside la reunión y formula los diversos puntos de vista; y
- el Subsecretario de Estado de la Oficina Ministerial actúa como secretario durante las reuniones y es el único participante por debajo del nivel ministerial. Entre otras cosas cumple con el deber de hacer circular la información entre los funcionarios de la Cancillería del Gobierno.

También hay otras tareas de coordinación, virtualmente institucionalizadas, vinculadas con la Oficina Ministerial, las cuales incluyen la preparación de la declaración de políticas pronunciada por el Primer Ministro en la apertura de cada nueva sesión de Rikstag. En esta declaración se indica el objetivo principal de la política de gobierno para la siguiente sesión y va acompañada por la lista de proyectos que el gobierno

planea introducir al Rikstag. La Oficina Ministerial ejerce gran influencia en estos documentos, los cuales se constituyen como guías internas.

El otro departamento de la Oficina Ministerial tiene bajo su responsabilidad la coordinación general de los asuntos legales y algunos de carácter administrativo. Fue establecido en el Departamento de Asuntos Legales de la Oficina Ministerial, y está encabezado por un Subsecretario de Asuntos Legales, e incluye a abogados expertos en lingüística y un equipo administrativo. La toma de decisiones por parte del gobierno está precedida por la presentación de diversos anteproyectos. Es una práctica común para el Departamento de Asuntos Legales el tomar parte en actividades de este tipo para contribuir con puntos de vista y sugerencias sobre asuntos legales y lingüísticos.

El Departamento de Asuntos Legales examina todos los proyectos legislativos del gobierno, los instrumentos legales y los puntos de referencia, así como las decisiones gubernamentales principales presentadas por un ministerio a la Oficina Ministerial y a los demás ministerios. El Departamento de Asuntos Legales es también especialmente responsable de coordinar la seguridad dentro de la Cancillería de Gobierno y de los contactos que se establezcan con la administración de Rikstag y la Junta de Legislación (Malborg, pp. 9-12).

Las diversas actividades que se transfieren a estos servicios ilustran claramente la importancia del papel del Primer Ministro dentro gobierno sueco. Quizá el Primer Ministro no sea el "monarca electo" del sistema británico, pero su papel es esencial para la coherencia y coordinación de la actividad gubernamental, de las que es tanto la fuente de **inspiración como su representante; menos restringido en su actividad que el Primer Ministro francés, debido a la ausencia del poder del Rey, pero menos poderoso que el Primer Ministro británico, ya que no goza de las mismas facultades que éste. En último análisis el Primer Ministro sueco se asemeja más al Primer Ministro canadiense. Su preeminencia ha sido progresiva, ligada a prácticas políticas, mas hoy resulta incuestionable.**

La coordinación colegiada: el gabinete

Si bien el Jefe del Ejecutivo es una figura de poder clave, no es, sin embargo, la única persona facultada para tomar decisiones. El está, en efecto, rodeado siempre de ministros que manejan los diversos servicios administrativos del Estado, los cuales generalmente tienen poder para tomar decisiones individuales o colectivas cada vez que lo juzgen conveniente, siendo Estados Unidos la única excepción a esta regla, dentro de los casos estudiados. En este contexto,

la institución del Consejo de Ministros tiene como objetivo prioritario la coordinación de las políticas de gobierno, ya que sin duda sería difícil para un gobierno contar con una política coherente si sus miembros no se reúnen regularmente para formularla, discutirla y decidirla.

Para su propio funcionamiento, y como una herramienta esencial en la coordinación del gobierno, el Consejo de Ministros está involucrado en una genuina coordinación de las estructuras administrativas que lo rodean. Aunque cada uno de los países estudiados tiene sus propias estructuras con características particulares, la tarea principal de estos servicios varía ligeramente. Los comités interministeriales, la cancillería, el gabinete y otros, abarcan diversas funciones con sus propios poderes.

En un contexto internacional, el concepto comités interministeriales para la coordinación de políticas se refiere a la gran variedad de comités que existen en el más alto nivel de gobierno central. Tanto hacia el interior como **con relación a otros países, estos comités muestran grandes diferencias en sus características.**

Podemos hacer una primera distinción entre los comités tanto en el nivel político como en el administrativo. Esta distinción se refiere principalmente a **los aspectos formales, es decir, a su composición.**

En el nivel político, los comités están conformados por personas con responsabilidad de esa índole. Generalmente son comités permanentes del gabinete, cuyos miembros son ministros y, en **ocasiones, secretarios parlamentarios u** otros altos servidores civiles. Estos comités preparan las discusiones y las decisiones para el gabinete en pleno y deliberan sobre asuntos que no son de interés inmediato para todo el gabinete.

En el nivel administrativo, los comités están compuestos principalmente por altos funcionarios civiles. Por su parte, los comités interdepartamentales, integrados por representantes de los departamentos de gobierno, son grupos claves de altos funcionarios que preparan el trabajo en los comités particulares permanentes. Su función principal consiste en la formulación de opciones de políticas. Estos comités suministran información especializada para deliberaciones en el nivel político.

Una segunda distinción es la que se refiere a la naturaleza temporal o permanente de los comités. Este criterio es particularmente relevante para los comités administrativos, ya que los comités permanentes se establecen para un período indeterminado y sirven como instrumento para el diálogo permanente entre los departamentos, concerniéndoles importantes asuntos sobre políticas. Sin embargo, los comités temporales están jugando un papel cada vez más

importante en la coordinación de políticas interdepartamentales en asuntos específicos o limitados.

La mayoría de los comités interministeriales tienen un papel de análisis y de preparación de alternativas de políticas. Esto puede variar desde estudios sobre asuntos políticos específicos, hasta la fase final de preparación para ser presentados al siguiente nivel, es decir, a los comités permanentes o al gabinete. En este último caso, el énfasis se pone por lo general en las discusiones preliminares, en la emisión de opiniones o recomendaciones y en la formulación de propuestas o proyectos de decisión. Sin embargo, con más frecuencia de lo que se cree, tales recomendaciones o propuestas son adoptadas con cambios menores por el nivel superior, lo que significa que la influencia de estos comités interministeriales puede ser mayor.

Cabe señalar que en un sistema político la efectividad de algunas estructuras está ampliamente determinada por las expectativas prevalecientes respecto al sistema político mismo. Los juicios sobre su efectividad deberían, por lo tanto, relacionarse con los papeles que supuestamente los comités interministeriales deben desempeñar en dicho sistema. En realidad, la coordinación puede ser sólo un aspecto de la efectividad y quizás no siempre el más importante. (Leemans, 1967, pp. 245-255).

Francia.

El Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros está situado en la cumbre de todas las jerarquías administrativas y, según las circunstancias políticas, requiere una estrecha cooperación entre el Presidente de la República y el Primer Ministro o, más concretamente, entre la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno, en lo referente a la operación. En cuanto a la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros, se ha adoptado un principio general de procedimientos que rigela presidencia de este poder colegiado, especialmente porque no se trata sólo de un poder honorífico. Así se confía dicha responsabilidad a una persona que pueda ejercer además un cierto número de atribuciones, es decir, al Presidente de la República, quien determina la fecha y el lugar del Consejo. Otra prerrogativa del jefe de Estado es la decisión de la agenda de trabajo del Consejo, de acuerdo con el calendario que corresponda a los logros del programa con el cual fue elegido y en relación con las directivas generales. Durante el Consejo, es también el Presidente de la República quien dirige los debates, concediendo y retirando el derecho al uso de la voz.

Como el Consejo de Ministros no es una asamblea deliberante, sino un órgano colegiado que expresa la unidad del Poder Ejecutivo, la participación en los

debates no resulta en la emisión de votos. Las decisiones son tomadas por **unanimidad o consenso, y en ocasiones** por la manifestación oral de los asistentes, o por escrito a petición del Presidente de la República. Si hay falta de consenso, es él mismo quien toma las decisiones finales y firma el compendio de resoluciones. Todos los miembros del gobierno deben asumir y defender las decisiones tomadas o, en su defecto, someterse o renunciar según la voluntad del Presidente (Turpin).

Obviamente no se sigue el mismo procedimiento cuando se da el llamado fenómeno de la "**cohabitación**", esto es, cuando el Presidente y el Primer Ministro, o los ministros en conjunto, pertenecen a diferentes partidos políticos.

Los Comités Interministeriales.

En Francia el término *comité interministerial* se ha convertido en un verdadero concepto de derecho público, pero difiere del término inglés *comité interdepartamental*, el cual cubre un rango muy diverso de realidades políticas y administrativas como para enmarcarlo en un concepto doctrinal. Los consejos interministeriales o consejos restringidos de ministros deberían ser incorporados a estos términos, "**Consejo**", en lugar de "Comité", significa que aquél es presidido por el Presidente de la República y no por el Primer Ministro. Un **comité o consejo interministerial es un** organismo competente que reúne algunos ministros y secretarios de Estado. El comité prepara las decisiones del

Consejo de Ministros sobre algún problema específico e inclusive llega a tomar algunas decisiones.

Estos comités o consejos pueden ser institucionales o permanentes, o establecerse de acuerdo con necesidades o por iniciativa del Primer Ministro o del Presidente de la República, en cuyo caso son llamados "ad hoc" (restringidos); en la práctica administrativa, la connotación interministerial se refiere más específicamente a los comités permanentes.

Los comités interministeriales pueden distinguirse de los organismos de **coordinación puramente administrativos**, los cuales sólo incluyen servidores civiles. Estas son comisiones interministeriales cuando se establecen por decreto con este carácter; no obstante, cuando son convocados en determinada **oportunidad son reuniones interministeriales**. Los comités interministeriales permanentes se establecen generalmente por decreto; los comités "ad hoc" son convocados únicamente por el Primer Ministro, y los consejos "ad hoc" por el Presidente de la República. Las tareas principales de los comités interministeriales son las siguientes:

- brindar apoyo a la coordinación administrativa cuando exista una combinación de intenciones, riesgo de conflicto o incompatibilidad de decisiones por inercia administrativa;

- evitar divisiones administrativas;

- reducir los efectos de estructuras de autoridad inadecuadas o inexistentes;

- promover un interés común entre la mayoría de las administraciones; y

- preparar reformas estructurales.

Cualquier tema político-administrativo puede convertirse en asunto de interés de un comité interministerial, por lo que la diversidad de temas examinados es infinita. Sería excepcional que un problema importante fuese examinado por el Consejo de Ministros sin ser considerado de antemano **por uno o varios comités interministeriales**. Aunque el Consejo de Ministros tiene el poder exclusivo para aprobar colegiadamente los proyectos de ley y decretos, los comités los filtran previamente.

La única limitación decisoria concierne a los comités interministeriales se manifiesta, por un lado, en la necesidad política de solidaridad gubernamental y, por el otro, en las previsiones legales que requieren del Consejo de Ministros para tomar diversas decisiones. Sin embargo, los comités interministeriales son principalmente responsables de las medidas propuestas, de la asignación de recursos, y aun de la preparación de las decisiones del gobierno y de las tareas de los ministros.

Los comités interministeriales reúnen a un número de ministros los cuales varían según los temas que deberán considerar. La otra característica de la

composición de estos comités es que siempre comprenden a los altos servidores civiles, los cuales son generalmente admitidos para asistir a los ministros. En algunos casos, estos servidores civiles son miembros extraoficiales.

La eficiencia de los comités interministeriales depende en gran medida de su organización, la cual supone:

- la preparación técnica de informes, documentos o resúmenes preliminares de las decisiones, y el establecimiento de la agenda;
- la preparación de debates administrativos y secretariales;
- la preparación de resúmenes de las decisiones; y
- la supervisión posterior a la toma de decisiones.

Los comités interministeriales están estrechamente vinculados con los demás procedimientos generales de coordinación gubernamental y administrativa, tales como los gabinetes y secretarías generales del Presidente de la República y del Primer Ministro. La coordinación no está asegurada por ninguno de estos mecanismos, sino por una red funcional que incluye las organizaciones del Estado en conjunto (Delion, 1977).

Canadá.

El Sistema de Gabinete.

El gabinete canadiense no es mencionado en forma explícita en el Acta de la Constitución (antiguamente Acta de la América del Norte Británica, 1867). Aunque carece de un papel formalmente prescrito, el gabinete ha gozado de una completa legitimidad derivada de la práctica convencional. El prólogo del Acta de la Constitución de 1867 sencillamente establece que Canadá "tendrá una Constitución en principio igual a la del Reino Unido". Esta medida estipulaba que Canadá debía acatar de manera efectiva todas las prácticas convencionales que regían en la Gran Bretaña en 1867. De hecho, las provincias de la América del Norte Británica unidas al nuevo dominio utilizaban ya el sistema de gobierno de gabinete siguiendo las líneas trazadas por el Reino Unido.

Las realidades constitucionales y políticas imponen un determinado número de funciones a cualquier sistema canadiense de gabinete, entre las que destacan:

- garantizar los acuerdos entre ministros sobre prioridades del gobierno tales como gastos, política impositiva y legislación, o sobre acciones que vayan más allá de un portafolio ministerial individual;
- asegurar los acuerdos sobre medidas parlamentarias;

- proveer un foro para el debate ministerial sobre temas de interés general;
- proporcionar a los ministros información adecuada en torno a las decisiones de las que serán colectivamente responsables, y que puedan tener un impacto en sus responsabilidades individuales; y
- suministrar al Primer Ministro la información adecuada para que cumpla con sus responsabilidades y con su papel de liderazgo.

El proceso para la aprobación del gabinete se basa sobre todo en dos principios: primero, que todos los ministros tengan el derecho de presentar a sus colegas propuestas para la acción gubernamental en su área de responsabilidad política; segundo, que todos ellos tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista acerca de los procesos decisorios del gabinete, por medio de propuestas discutidas, por lo que compartirán responsabilidades colectivas.

La existencia de agencias centrales y de líneas de consulta interdepartamental no compromete el primer principio. Un ministro puede firmar un memorándum cuyas recomendaciones ignoren comentarios hechos por otros ministros sobre un reporte oficial. Sin embargo, el segundo principio precisa que

esos aspectos de la propuesta que podrían concernirle a los otros ministros deberán reclamar la atención de éstos, de manera tal que expresen sus puntos de vista a sus colegas. Es tarea de los presidentes de los comités de gabinete y del Primer Ministro asegurar que todos los puntos de vista relevantes sean expresados antes de que se adopten las decisiones gubernamentales.

Existen varias disposiciones específicas para apoyar el segundo principio. Una de ellas es la "regla de los cuatro días", la cual se refiere a la necesidad de que el memorándum para el gabinete sea firmado con la suficiente anticipación, para que la Oficina del Consejo Privado lo haga circular a los ministros cuatro días hábiles antes de la junta del gabinete. Otra más es la "regla adicional de los siete días", que se refiere a la necesidad de que el secretario asistente del gabinete esté informado de la intención de un ministro, una semana antes de formular un tema en la reunión del Comité. Existe también la estipulación de que sin excepción los ministros reciban todos los memorandos del gabinete y las agendas del Comité.

Otros foros.

Hay un cierto número de foros regulares abiertos a los viceministros para la discusión de temas de interés general. El Comité Coordinador de los Viceministros es presidido por el Secretario del Gabinete e incluye a los de Finanzas, a las secretarías del Consejo de Tesorería, de Asuntos Exteriores, y

de Justicia, y a la Oficina de Relaciones Federación-Provincias. Su propósito es mantener informados a los jefes de las agencias centrales sobre asuntos colectivos de gobierno. Además, la Secretaria del Gabinete convoca a reuniones a todos los viceministros, con el propósito de mantenerlos informados sobre asuntos que conciernen al Primer Ministro, y discutir asuntos de procesos relativos a la operación del sistema de gabinete. Finalmente, el Secretario del Gabinete ofrece un almuerzo mensual a los viceministros, lo que brinda la oportunidad de manejar negocios informales y discutir asuntos de interés general (Clark pp. 185-201).

Gran Bretaña.

El Gabinete.

El gabinete es hoy en día un órgano del partido de mayoría. Lo que en un tiempo fue un instrumento al servicio del Rey, y posteriormente del Parlamento, ahora es extremadamente complejo debido a la supervivencia de viejas prácticas y factores políticos. Dado su gran número (aproximadamente 100 incluyendo a los ministros y a los secretarios de Estado), no todos los ministros pueden participar en el gabinete al mismo tiempo, por lo que la misión del Primer Ministro es decidir su conformación incluyendo a los ministros más importantes, pero evitando la disminución en eficiencia que resulta del exceso de personal. Esto es, el gabinete ha de tener restricciones al actuar pero no al grado

que le impidan dominar al partido y controlar la influencia de la Cámara de los Comunes.

El gabinete se compone generalmente de veinte personas alrededor del Primer Ministro; éstas son:

- algunos ministros o secretarios de Estado que tradicionalmente tienen puestos en el gabinete (**Asuntos Exteriores, Tesorería, Asuntos Internos, Defensa, Educación y Ciencia, Comercio y Trabajo, y Gobierno Nacional**);
- personas distinguidas que, además del presidente de la Cámara de los Lores y del ministro de Justicia, tienen el rango de ministros sin portafolio y juegan el papel de coordinadores de los diversos departamentos;
- Guardasellos, Canciller de Lancaster;
- los otros departamentos que componen el gabinete, dependiendo de su importancia en el momento y de los problemas de su cargo.

La Comisión Haldane especificó las funciones del gabinete en 1918, las cuales consisten en:

- la determinación del programa político que debe presentarse ante el **Parlamento**;

- el control supremo del ejecutivo, de conformidad con la política aceptada por el Parlamento; y
- la coordinación permanente del trabajo de los ministros, y la definición de sus responsabilidades (Debbasch, pp. 1185-1188).

Los ministros se identifican personal y moralmente con las decisiones del gabinete y no pueden disociarse sino por dimisión. A pesar de que existen muchos ejemplos de dichas dimisiones, en la práctica el principio es muy flexible. De hecho, la doctrina de responsabilidad ministerial se ha convertido en una ficción constitucional, aunque todavía otorga al Parlamento el derecho de obtener información respecto a las tareas de un departamento, pero no de determinar si un ministro debería permanecer en sus funciones (Richards, 1980).

El gabinete en sí ha demostrado ser de difícil manejo, por lo que pocas veces las grandes líneas de la política general del gobierno se deciden en su pleno. Desde la Segunda Guerra Mundial el gabinete interno ha jugado un discreto pero decisivo papel en la conformación de los planes de gobierno. La principal toma de decisiones del gabinete se encamina a resolver los asuntos que los comités no han podido solucionar o que le atañen directamente. Aun cuando los problemas son llevados al pleno del gabinete, tienden a ser problemas de carácter individual y no consideraciones sobre otras áreas de políticas. Al

tratar con problemas políticamente importantes los miembros del gabinete tienen inevitablemente una imagen fragmentada del contexto político en el cual aquellos se han presentado (MacKie y Hogwood, pp. 36-55).

La organización del trabajo del gabinete es un fenómeno reciente. Antes de la guerra de 1914 no existían ni el secretario permanente ni la agenda. Hoy en día y aunque la tradición ha sostenido que la discusión debe continuar hasta que se alcance un acuerdo unánime, el procedimiento ha sido racionalizado por lo que raramente se lleva a cabo una votación. Además el gabinete es asistido por la Oficina del Gabinete, que se compone de servidores civiles del más alto rango, situados bajo la dirección de un secretario permanente que acude a las reuniones del gabinete.

El Libro Blanco sobre la Reorganización del Gobierno Central de 1970 ponía énfasis en la necesidad de una unidad central que formulara "una definición clara y global sobre la estrategia de gobierno que pueda ser desarrollada sistemáticamente tomando en cuenta la circunstancias cambiantes y la estructura dentro de la cual las políticas del gobierno en su conjunto puedan ser formuladas de manera efectiva". (Chapman, 1977, pp. 109-123). A fin de poder satisfacer estas necesidades, el gobierno creó en la Oficina del Gabinete un pequeño y multidisciplinario Equipo Revisor de Políticas Centrales.

Comités.

Por último se ha vuelto común el uso de los comités de gabinetes y los comités interministeriales, principalmente en la preparación y redacción final de las leyes. Con el propósito de evitar la dispersión de actividades, deberían mencionarse también las actividades de los ministros responsables de la coordinación, quienes se han convertido en auténticos "superministros". Los comités interministeriales se reúnen bajo la **dirección del Primer Ministro o, en su ausencia, bajo un ministro designado por él, generalmente entre los ministros sin portafolio.** Varios comités como el de Defensa, el de Asuntos Económicos y el de Asuntos Administrativos son de carácter fijo, por lo que se denominan comités permanentes (Burdeau, 1980, p.248).

Sólo algunos comités sostienen reuniones con regularidad, y a veces es difícil distinguir entre las funciones de un subcomité de un comité permanente, y las de un comité "ad hoc", el cual atiende los asuntos que continúan ocupando la atención del gobierno. Es importante hacer notar que estos comités incluyen no solamente a los comités de ministros, sino también a los comités de funcionarios civiles. Son parte del sistema de gabinete en la medida que reciben asistencia de la Oficina del Gabinete; sin embargo, es importante hacer notar que también existen comités interdepartamentales que no forman parte de la red de oficinas de gabinete, pero aún así

juegan un papel importante en la toma de decisiones.

Frecuentemente el proyecto es tratado tan profundamente en los comités participantes antes de llegar al gabinete, que es muy difícil llegar a cualquier otra conclusión que no sea la determinada por los funcionarios participantes. En teoría los ministros gozan del derecho constitucional de tratar cualquier asunto ante el gabinete incluyendo las cuestiones tratadas en un comité, pero en la práctica esto ha sido atenuado considerablemente, convirtiendo a los comités del gabinete en importantes actores en la toma de decisiones gubernamentales (Mackie y Hogwood).

La disminución de la autoridad gubernamental en este asunto ha conducido a algunos autores ingleses a proponer la sustitución del gabinete como verdadera autoridad gubernamental, estableciéndose sólo como órgano de apelación, mientras el poder real pertenecería al Primer Ministro gobernante, con la asistencia de ministros menores y de la maquinaria gubernamental (Burdeau, 1980, p. 248).

Los Estados Unidos de América.

El gabinete del Presidente de los Estados Unidos es a un tiempo un órgano colectivo e individual, debido básicamente al hecho de que no posee fundamentos legales constitucionales, puesto que ninguna disposición constitucional lo alude. No existe ley alguna que especifique su organización o sus funciones.

Por lo tanto, si el Presidente lo aboliese, no podrían hacerse apelaciones legales o constitucionales. Así, el gabinete no es una entidad -ni siquiera en el sentido tradicional del término- sino un mero grupo de personas a las que el Presidente reúne en tomo suyo cuando lo considera útil o necesario.

En la selección de funciones que dan acceso al gabinete existe un poder inveterado y discrecional legado al Presidente. Las funciones que tradicionalmente dan derecho de acceder al gabinete son los puestos de las secretarías. No obstante, existen en el gobierno federal norteamericano agencias que tienen su propio campo de competencia similar al de las secretarías. En ocasiones los directores de estas agencias son convocados al gabinete según la voluntad del Presidente. El Vicepresidente puede ser invitado a formar parte del gabinete aunque no hay disposición legal que lo señale.

El Presidente es quien propone y con la aprobación del Senado, designa a los miembros del gabinete, pero no al Vicepresidente. Sin embargo, el Presidente debe tomar en cuenta diversos factores políticos, territoriales, constitucionales, administrativos e incluso religiosos al hacer un nombramiento. El Presidente forma un grupo de personas cuyos puntos de vista pueden diferir y cuyas formas de percepción y de comportamiento pueden ser bastante diferentes. El único factor común entre ellos es la presencia del Presidente, por lo

que todos deben seguir su política: un desacuerdo prolongado provoca la salida del secretario. No obstante que es poco usual que un secretario sea despedido, el Presidente tiene la libertad de hacerlo sin la aprobación del Senado.

Otro rasgo sobresaliente del sistema es la ausencia de responsabilidad colectiva, ya que el régimen presidencial se basa en el principio de la responsabilidad directa del Presidente frente a la nación. La separación de poderes significa necesariamente que la responsabilidad de la rama ejecutiva no puede ser interferida por el Congreso. Por consiguiente, los secretarios no son requeridos para justificar ante el Congreso su política personal, la cual está casi siempre de acuerdo a la política general del gobierno, ni el gabinete como un todo tiene responsabilidad política respecto a la rama legislativa.

La voluntad del gabinete sólo puede ser la del Presidente y no debe haber ninguna determinación política ni opinión individual distinta entre los miembros de aquél.

La irresponsabilidad constitucional del gabinete contraria a la responsabilidad del Presidente, lo establece no como un órgano de gobierno, sino como un organismo asesor. Por lo tanto, el gabinete no tiene poder de decisión ni determina la política general del gobierno.

En los Estados Unidos las grandes decisiones de políticas requieren de la aprobación del Presidente, quien cuenta con el poder exclusivo de decidir. Sin em-

bargo, ello no significa que ignore los consejos u opiniones del gabinete, simplemente quiere decir que no necesita tomar en cuenta las opiniones opuestas por algunos de sus miembros. Otra muestra del carácter consultivo del gabinete **es que no puede reunirse en ausencia** del Presidente.

El Presidente es quien por ley establece su política de manera única, por lo que el gabinete tampoco determina la política general. Este predominio se manifiesta en el hecho de que sólo el Presidente determina la agenda del gabinete y los días de reunión, y únicamente se discuten los temas que él propone. El Presidente conduce la discusión, formula las preguntas, pide opiniones y solicita información de su interés. Respecto a asuntos gubernamentales, el gabinete tiene entonces responsabilidades muy limitadas. Aunque el gabinete no es un órgano en el que se tomen decisiones, continúa siendo un consejo asesor similar a una junta de directores y directores de servicios de una determinada secretaría o ministerio. En su papel administrativo el gabinete cumple dos funciones principales: debe primero informar al Presidente sobre las tareas administrativas de los diversos servicios, el avance de los proyectos comunes y, más generalmente, respecto a la evolución del momento actual. Esto a fin de proporcionarle la información necesaria que le permita formular su política gubernamental; y bajo la dirección del Presidente debe coordinar la operación de las diversas administraciones para garantizar la

coherencia de actividades en todos los campos. Generalmente esta coordinación se realiza brindando información, seguida de una armonización de medidas contempladas o ejecutadas. Cualquier diferencia entre los ministros es también sometida a la deliberación del gabinete y regulada por el Presidente.

Como órgano administrativo de información y coordinación, el gabinete debería tener alguna influencia, pero no necesariamente es consultado y está lejos de ser el único consejo que el Presidente puede obtener en busca de asesoría e información. El número e importancia de los servicios y hombres al servicio directo del Presidente representan una seria competencia a la influencia del gabinete.

La debilidad del gabinete americano parecería sorprendente en un principio, pero en un régimen presidencial no podía ser de otra manera. El gabinete no es ni puede ser un equipo unido y esencial, como lo es para el Primer Ministro británico.

Suecia.

El Gabinete.

Según la nueva Constitución, el poder formal de las decisiones de gobierno descansa en los ministros del gabinete y no en el Rey. El Primer Ministro tiene a su lado ministros jefes de ministerio y ministros sin portafolio. Los ministerios son unidades pequeñas y por regla no pueden contar con más de cien per-

sonas cada uno. A estas unidades corresponde:

- la preparación de los decretos del gobierno sobre leyes y presupuestos para el Parlamento;
- el establecimiento de leyes y reglamentos generales para las agencias administrativas;
- las relaciones internacionales;
- el nombramiento de funcionarios en la administración; y
- algunas solicitudes de individuos dirigidas al gobierno.

Los ministerios en Suecia son pequeños y sólo se desempeñan en cuanto a las políticas, aunque éstas no son ejecutadas por ellos, ya que la administración del gobierno corresponde a una constelación de agencias autónomas. En la mayoría de los campos, los ministerios no se ocupan de los detalles de la administración; no obstante, asuntos concernientes a la puesta en práctica de la legislación o reglas generales pueden ser tratados de diversas maneras ante los ministerios.

El gabinete en conjunto es el responsable de todas las decisiones del gobierno. En la práctica un gran número de asuntos de rutina se deciden por ministros individuales y el gobierno sólo los confirma. El principio de responsabilidad colectiva se ve reflejado en todas las formas de trabajo del gobierno. Una vez a la semana, en una reunión presidida por el Primer Ministro, se toman las

decisiones formales del gobierno, y las más importantes se sujetan a discusiones previas del gabinete en conjunto. Las reuniones del gabinete en pleno normalmente se realizan de una a tres veces por semana bajo la presidencia del Primer Ministro. En estas reuniones, altos funcionarios presentan con frecuencia temas que se están tratando y responden a las preguntas hechas por los ministros, después de lo cual se realizan a puerta cerrada las discusiones y decisiones (informales) del gabinete. Esta tarea no toma mucho tiempo.

Por regla, los miembros del gabinete almuerzan juntos normalmente una vez por semana en su restaurante privado de la Oficina de Gobierno, donde no se admiten invitados. En la práctica en esos almuerzos se toman diversas decisiones de manera informal, después de haber recibido información proporcionada por el ministro respectivo. Un tercer tipo de decisiones de gabinete se da cuando dos o tres ministros discuten un asunto, con o sin la presencia de funcionarios subordinados de sus ministerios, a fin de alcanzar acuerdos sin absorber el tiempo del gabinete en conjunto.

De esta manera, los métodos de trabajo toman en consideración un alto grado de coordinación entre todas las ramas del gobierno en asuntos de políticas. Los funcionarios de los ministerios se reúnen con frecuencia para preparar decisiones. Antes de que concluyan y se hagan públicas, todas las decisiones de interés de más de un ministerio son comentadas por altos funcionarios del

mismo. Un rasgo importante de los métodos de trabajo del gobierno es que los documentos y pronunciamientos ministeriales importantes que se presentan en el Parlamento a favor del gobierno, se ponen anticipadamente en circulación entre los ministerios, con el fin de recibir sus comentarios escritos. Antes de tomar decisiones formales, este sistema repasa en el intercambio de información y en la discusión entre ministros de gabinete y altos funcionarios (Instituto Sueco, 1988).

La Cancillería de Gobierno.

La Constitución establece que para su trabajo todo el gobierno debe ser asistido por la "Cancillería de Gobierno" que incluye a la Oficina del Gabinete.

Las principales tareas de la Cancillería de Gobierno se pueden resumir así:

- planeación e investigación;
- redacción de legislación;
- instrucciones para autoridades nacionales;
- decisiones en algunos asuntos administrativos; y
- coordinación y dirección en situaciones especiales.

Las actividades de planeación e investigación son diseñadas para establecer los fundamentos de la política del gobierno. Este trabajo puede ser realizado tanto por los ministerios como por comités especiales. Con el propósito de

definir tareas, las investigaciones del comité deben realizarse en forma detallada y ser publicadas por el gobierno. Mientras el trabajo está en curso, los comités trabajan en forma independiente, finalizando dicho trabajo con la presentación al gobierno de un informe con propuestas. Los diversos partidos del Rikstag son representados cuando surgen asuntos de naturaleza políticamente interesante. Por lo general, las organizaciones sectoriales son representadas por comités de altos funcionarios, y la mayoría de estos comités también incluyen representantes ministeriales.

Por otro lado, los subsecretarios de Estado tienen a su cargo importantes tareas de coordinación. Son nombrados políticamente y se encuentran a cargo de operaciones ministeriales. El subsecretario de Estado es también el funcionario de más alto nivel en el ministerio, y para cuestiones interministeriales importantes, el gobierno lo llama para formar grupos de trabajo. En este tipo de coordinación *ad hoc*, los subsecretarios de Estado de los ministerios relevantes y los de la oficina del gabinete del Ministerio de Finanzas rápidamente plantean propuestas que con posterioridad son presentadas al gobierno para decidirse.

El almuerzo semanal de los subsecretarios de Estado cumple también una importante función de coordinación.

La Oficina del Gabinete y el Ministerio de Finanzas son los centros de coordi-

nación más importantes dentro de la Cancillería de Gobierno, debajo del nivel gubernamental. Estos dos organismos y las relaciones entre ellos constituyen el campo político en el cual se diseña gran parte de las políticas de la administración. En pocas palabras el Ministerio de Finanzas es el responsable de la coordinación económica (con la ayuda de la División de Presupuestos), mientras que la Oficina del Gabinete lo es de la coordinación política. Esta distinción desde luego no puede hacerse hacia el exterior, donde las medidas económicas y las pautas políticas tienen que estructurarse con espíritu de **mutua consideración. Por consiguiente**, la coordinación requiere canales abiertos de comunicación entre los dos órganos coordinadores (Mabnburg, pp. 4-9).

Aunque somera, esta revisión al sistema sueco nos muestra la flexibilidad de los mecanismos establecidos y la importancia de los procedimientos informales de coordinación. El Consejo de Ministros es un organismo que, a diferencia de lo que sucede en el sistema norteamericano, posee poder real y, por sus estructuras, organización y operación, resulta esencial para el funcionamiento del poder ejecutivo y la coordinación de las actividades gubernamentales. Su carácter colectivo constituye uno de los apoyos más fuertes al Primer Ministro, quien cuenta con una extensa área de influencia y capacidad de decidir, debido a estos procedimientos formales e informales de la coordinación gubernamental.

Conclusiones

Como se ha demostrado en este trabajo, las estructuras administrativas y la coordinación de políticas varían ampliamente entre los países analizados. Lo contrario hubiese resultado sorprendente, puesto que sería difícil que países e historias diferentes desarrollaran estructuras similares. No obstante, es posible advertir algunos rasgos comunes.

En cada uno de estos países el jefe del ejecutivo tiene poder real y específico, y su fuerza e influencia son predominantes entre las instituciones del sistema de gobierno respectivo. Como símbolo del poder político predominante y autoridad suprema del poder administrativo, el jefe del ejecutivo es, junto con sus ministros o secretarios, responsable de la coherencia de la política emprendida y de la actividad administrativa. Esta doble responsabilidad ha llevado a cada país a establecer complejos sistemas de coordinación a distintos niveles; es decir, entre el jefe del ejecutivo y sus ministros; entre sus respectivos servicios de apoyo; entre el poder político y la administración de gobierno; y, la coordinación de las diversas estructuras administrativas. Se trata, pues, de una interrelación esencial entre todas las entidades que juegan un papel en el funcionamiento del aparato estatal, sin la cual sólo sería una monstruosa organización descontrolada e incontralable.

Por lo tanto, la coordinación de las políticas públicas es fundamental y vital para el Estado. Sin embargo, y no obstante todo lo que se ha dicho sobre su importancia y los instrumentos utilizados para ponerla en funcionamiento, en algunos países se debería hacer un balance que señale los riesgos que acompañan a este proceso de armonización.

Primero, en lo referente a la oficina del jefe del ejecutivo, el principal peligro reside en el establecimiento de una administración paralela; es decir, en la transferencia de poderes a personas que no son elegidas y, por tanto, carecen de responsabilidad política. Sin embargo, no sólo los ministros o secretarios pueden ser despojados de su poder en la toma de decisiones, también el jefe del ejecutivo puede perder una parte considerable de su autoridad. Por ello, debe tomar en cuenta a sus servidores civiles, los cuales están vinculados directamente a él, para intervenir en forma permanente y sin distinciones en sus relaciones con los miembros del gobierno o con el conjunto de la sociedad.

No debe olvidarse que la responsabilidad básica en la definición de prioridades y políticas públicas recae en el jefe del ejecutivo, por lo que se deberá mantener la comunicación directa entre el jefe de gobierno y los jefes de los distintos departamentos ministeriales. Es importante también que los jefes de estos servicios de coordinación se desempeñen con sentido ético y discreción.

Respecto a los comités interministeriales, el principal peligro reside en la proliferación de normas que impida, en lugar de alentar, la toma de decisiones y la coordinación de políticas. El debilitamiento de responsabilidades puede tener también efectos negativos al estimular la multiplicación de comités *ad hoc*. En virtud de que se trata de decisiones colectivas, ninguna persona en particular es directamente responsable, por lo que puede darse un aligeramiento de responsabilidades que iría en contra de las leyes y reglas de la buena administración.

En suma, cada país debe esforzarse por conformar su propio modelo de coordinación de políticas, teniendo en mente que un control total y planificado de todas las contingencias puede conducir a excesos. Asimismo, debe darse el espacio necesario a la iniciativa de los actores y, como en cualquier parte, establecerse un balance entre la escasez y la sobreabundancia de competencias y mecanismos de coordinación.

Bibliografía

Burdeau, Georges (1980). *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, L.G.D.J.

Chapman, Richard (1977) "British Report" en *La Coordinación y la Política Gubernamental*, bajo la dirección de Heinrich Siedentopf Higher School of Administrative Sciences, Ediciones Cujas.

Clark, Jan, *Recent! changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa*, Revue d'Administration Publique du Canada, vol.17, 00.2.

- D'Aquino, Thomas, *The Prime Minister's Office: Catalyst of Canada*, Revue de l'Institut d'Administration Publique du Canada, vol. 17, no.1.
- De Baecque, Francis (1977), "French report", en *La Coordination et la Politique Gouvernementale*, Op.cit.
- Debbasch, Charles, *Administrative Sciences*, Précis Dalloz, 4th edition.
- Delion, André (1977) "French Report" en *La Coordination et la Politique Gouvernementale*, Op. cit.
- Desfeuilles, Henri (1975), *Le Pouvoir de Contrôle des Parlements Nordiques*, L.G.D.J.
- Gicquel, Jean (1987), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Montchrestiens.
- Leemans, Ame (1977), "Introduction" en *La Coordination et la Politique Gouvernementale*, Op. cit.
- Levy, Denis (1954), *Le Cabinet du Président des Etats-Unis*, Revue Française de Sciences Politiques, vol. IV, no.2.
- Mackie, Thomas and Hogwood, Brian, *Unlocking the Cabinet*, Sage Publications.
- Malmberg, Curt, *Fundamental Characteristics of the Policy-Making Process in the Swedish Prime Minister's Office*.
- Nachmias, David and Rosenbloom, David (1987), *Bureaucratic Government*, USA, St. Martin's Press, New York.
- Richards, S.A. (1980), *Introduction to British Government*.
- Rikstag Suedois (1975), *Lois Organiques de la Suede*.
- Swedish Institute (1988), *Fact Sheets on Sweden*. Swedish Government, Stockholm.
- Turpin, Dominique, *La Présidence du Conseil des Ministres*, Revue du Droit Public, no. 4/87, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- The United States Government*. Washington, June 5, 1989.

La Formación de Cuadros Directivos en las Empresas Públicas de México

*Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz**
Premio INA? 1981

Introducción

La necesidad de establecer políticas definidas para la formación de los mandos medios y superiores de las empresas públicas (EP), constituye en México una preocupación relativamente reciente que se suma a otras tendientes a racionalizar y consolidar el crecimiento acelerado que experimentó la administración paraestatal en los últimos 50 años. Con base en una cada vez más clara conciencia de rebasar la etapa de la formación empírica de los empresarios públicos, la elaboración de programas para tal efecto y la selección de técnicas de enseñanza-aprendizaje deben, sin embargo, supeditarse a la determinación y jerarquización previa de los conocimientos y habilidades que conviene inculcar en los directivos de las EP para el cabal desempeño de sus funciones.

Al respecto, una advertencia merece ser reiterada por su importancia. Más allá del necesario manejo de técnicas modernas de gestión y de alta dirección, los empresarios públicos habrán de contar

con un importante caudal de conocimientos de carácter histórico, económico y social, que les permita adentrarse a las grandes pautas del desarrollo nacional y convertirlas en el marco contingente por excelencia de las metas operativas de sus empresas.

Sucede que, a diferencia de otros países, en México las EP no pueden ser consideradas como organizaciones aisladas ni vinculadas a tan sólo una determinada estrategia económica de coyuntura. La administración paraestatal representa, por el contrario, un auténtico patrimonio social y sus entidades se encuentran sujetas a objetivos múltiples constitucionalmente establecidos, con base en los cuales se explica y se entiende el papel histórico que les corresponde desempeñar y la marcada importancia socioeconómica que han adquirido en los últimos años..

En ese sentido, conviene tener presente que México ha institucionalizado un régimen de derecho social económico que garantiza y regula la coparticipación directa en la economía de los sectores público, social y privado! En este

*Ponencia presentada en el coloquio "Análisis comparativo de la representación de los intereses de las empresas del sector público en América Latina, Italia y los otros países de la Comunidad Económica Europea". Turín, Italia, abril de 1986.

regunen, denominado de economía mixta, corresponde a las EP y a sus directivos llevar a cabo una acción esencialmente coordinada, con el triple propósito de salvaguardar la soberanía nacional al reservarse la explotación de áreas estratégicas de la economía, promover de manera prioritaria el desarrollo de áreas desatendidas del aparato productivo, así como regular las condiciones de mercado de los productos de primera necesidad y, en general, evitar la concentración socialmente lesiva de la riqueza.

Merced a dichos propósitos, los directivos de las EP son pues actualmente los responsables últimos de un importante sector de la vida económica y social del país. Las más de 959 entidades que lo formaban en 1984, participaron, durante ese año, con el 18 por ciento en la integración del PIB, aportaron más del 40 por ciento de los ingresos corrientes de la federación, así como del 72 por ciento en la generación de divisas y ocuparon aproximadamente a 802 mil trabajadores o empleados, vale decir, al 5 por ciento de la población económicamente activa del país.

Al margen de la trascendencia histórica y legal de las EP en México y de su relevancia socioeconómica, es necesario subrayar que la formación gerencial para administrarlas debe contemplar matices particulares adicionales, debido a la marcada heterogeneidad de sus

formas jurídicas, la amplia gama de sus actividades y la extrema diversidad de sus magnitudes propias. Es así como entidades paraestatales de derecho público o privado, ya sean organismos descentralizados, sociedades nacionales de crédito o sociedades anónimas de capital estatal mayoritario, son en ocasiones indistintamente responsables de actividades financieras, de explotación, fabriles, comerciales y de servicios, amén de que para el desempeño de sus tareas algunas cuentan con más de 150 mil trabajadores mientras que otras rebasan apenas los 200.

Las consideraciones anteriores son suficientes para entender el convencimiento cada vez más generalizado de hacer idescansar la formación de los mandos medios y superiores de las EP en México en un sólido abanico de conocimientos capaces de ubicar la intervención directa del Estado en la economía y conferirle el sentido histórico y social que le corresponde; asimismo, permiten entrever los principales obstáculos que enfrentaría el intento de establecer un sistema definido y rígido de formación) Actualmente, existen diferentes procesos formativos bajo la responsabilidad directa de las instituciones de enseñanza superior del país, de las propias EP y, recientemente, de centros de investigación especializados.

Algunas características de los procesos formativos

Las instituciones de enseñanza superior del país son, sin duda, los agentes educativos responsables por excelencia de la formación previa de los directivos de la administración paraestatal en México. En ese sentido' la gran mayoría de los mandos medios y superiores de las EP posee un título de licenciatura, a la par que una cada vez más importante minoría ostenta diplomas de posgrado. Las áreas de estudio más frecuentes son, por orden decreciente, las correspondientes a las carreras de ingeniería, **derecho, comercio, economía y, en menor medida, ciencias sociales.**

Sin embargo, y con el fin de matizar ese primer diagnóstico general, es importante señalar que ya a principios de los años 60 la formación previa que proporcionaban las universidades y tecnológicos del país se advertía insuficiente para la preparación cabal de un empresario y, más aún, de un empresario público. Al hacer énfasis en las áreas temáticas de su **especialidad**, las diferentes carreras no consideraban programas de carácter integrador que articularan conocimientos y habilidades sobre los procesos productivos, las técnicas de gestión y alta dirección, así como sobre las estructuras y procesos que gobiernan la administración pública:

Con el propósito de colmar la deficiencia, **surgieron a partir de esos mismos años 60** las carreras de relaciones industriales, de administración de empresas y, en menor medida, las de administración pública con algunas referencias en la gestión del sector paraestatal. Los planes de estudio correspondientes, en principio adecuados, han mostrado actualmente ciertas debilidades vinculadas con la extrema generalidad de los **conocimientos que transmiten o con la persistencia de sesgos temáticos.**

Los egresados de las carreras de relaciones industriales o de administración de empresas carecen de marcos de referencia suficientes para entender la acción del Estado y no cuentan con los conocimientos necesarios de la realidad empresarial que les permitan aplicar algunas de sus recientemente adquiridas habilidades de la gestión. Por su parte, los licenciados en administración pública muestran un saber muy limitado sobre el sector paraestatal y continúan privilegiando enfoques contables o macrosociales, ya sea que provengan de escuelas en cuyos orígenes se encuentre una facultad de comercio o una de ciencias sociales.

A pesar de la importancia de las instituciones de enseñanza superior del país en la formación de los directivos de las EP, es pues necesario reconocer que los programas de estudio más orientados a responder a la demanda no han logrado

aún la suficiente articulación e integración con respecto a las necesidades de capacitación gerencial de las propias empresas), Por ello la observación generalizada de que el empresario público en México es un profesionista que se forma y desarrolla en el ejercicio mismo de su función y por ello también la importancia que revisten los procesos internos de formación en las mismas EP, los cuales responden a propósitos de educación complementaria o de actualización.

Es conveniente precisar que los programas de capacitación y desarrollo que proporcionan las EP a sus empleados y trabajadores, responden a una obligación constitucional del gobierno de promover los conocimientos y las actitudes del personal a su servicio. La formación que en particular se ofrece a los mandos medios y superiores de las empresas es más frecuentemente aceptada por los primeros y descansa básicamente en cursos aislados, en la medida en que sólo los grandes consorcios públicos han logrado establecer programas integrados de formación.

Por lo que respecta a los cursos aislados, la política del gran número de las EP que los imparten o solicitan ha consistido en privilegiar el área temática del comportamiento empresarial y, en menor medida, los procesos propiamente de gestión. Ahora bien, si con ello se ha buscado llenar lagunas en la

formación previa del personal directivo en general, la verdad es que sólo en el caso de los mandos medios inferiores se ha alcanzado el propósito; sucede que para los directivos de rango más elevado dichos cursos carecen de articulación entre sí, pero, sobre todo, aparecen sin vinculación directa con la problemática real y estratégica de sus empresas.

Conscientes de las limitantes anteriores, cobra particular interés señalar que algunas de las más importantes EP del país de mayor capacidad y tradición administrativa, recientemente han logrado elaborar programas formativos de mayor alcance, cuyos objetivos van más allá del simple propósito de capacitar al personal de mando en su puesto en turno. Orientados a los directivos de nivel medio, dichos programas buscan consolidar la formación profesional y promover el desarrollo integral de los participantes; pero, también, preparar una masa crítica de administradores de donde habrán de surgir los responsables últimos del desarrollo de dichas empresas.

A diferencia de los recursos aislados, los programas en cuestión se caracterizan por responder a necesidades de administración actuales y futuras detectadas con mayor precisión, y por proporcionar conocimientos y habilidades no sólo referentes a los procesos de comportamiento empresarial o propiamente de

gestión, sino que, asimismo, de carácter socioeconómico general para permitir una comprensión más cabal del ambiente en donde se desenvuelven las empresas que los imparten. Es importante señalar que, con el propósito de fijar el interés de los participantes y obtener resultados óptimos, las metodologías de enseñanza-aprendizaje tradicionales o receptivas han sido sustituidas en ciertos casos por metodologías más participativas, a través de las cuales se logra una interacción más directa y menos mediatizada entre el responsable de un taller o de una mesa redonda y los directivos.'

Ahora bien, en el entendido de que los programas de formación del personal de las EP deben igualmente responder a las necesidades de capacitación de sus mandos superiores, es conveniente, por último, hacer mención de los esfuerzos que al respecto han iniciado algunas entidades paraestatales con el apoyo decidido de importantes dependencias del gobierno central. En términos generales dichos programas buscan conjuntar el objetivo de promover el desarrollo profesional integral de los más altos directivos de una empresa, con el más inmediato y tangible de contribuir a reforzar el desempeño organizacional de la misma.

Para integrar proyectos como el anterior, que requieren la elaboración de un modelo sofisticado de análisis

decisional estratégico y la selección de metodologías avanzadas de enseñanza-aprendizaje, es cada vez más usual que las EP recurran a centros de investigación especializados que, en número reducido, se encuentran en el propio sector público o en ciertas instituciones de enseñanza superior. Por haber logrado mantener un estrecho contacto con la realidad empírica de la administración pública y con el sector académico, algunos de esos centros han emprendido importantes acciones orientadas a la formación de los directivos de las EP. Estas acciones, si bien no resaltan necesariamente por su peso cuantitativo destacan por su carácter innovador y orientador en la materia.

El peso específico que desde su creación, hace ya más de 30 años, ha cobrado el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el escenario de los centros en cuestión, justifica que se reserve el último espacio de estas páginas a sintetizar su aportación en el tema que nos ocupa.

El INAP Y la formación de los directivos de las EP

De los programas que actualmente ha organizado el INAP en este campo, dos merecen mención particular: el curso de Especialización en Administración de las Empresas Públicas y el proyecto

para el Fortalecimiento del Desempeño de la Empresa Pública Industrial, Ambos programas fueron elaborados a la intención de los directivos de las EP; el primero para mandos medios y el segundo para mandos superiores. Coinciden en el propósito de contribuir al desarrollo integral de los participantes al proporcionarles marcos de referencia de la acción empresarial pública y al fomentar habilidades de gestión.,

El curso de especialización es un programa de posgrado de 500 horas de duración, que se imparte en 9 meses a razón de 3 horas diarias. Constituye una introducción analítica detallada a la gestión empresarial pública y su currículo fue integrada para ofrecer marcos explicativos y comprensivos de los procesos de surgimiento y reproducción de las EP, así como para cubrir deficiencias en la formación administrativa previa o al menos parcializada de los participantes.

Las 18 materias que conforman el programa se distribuyen en cuatro módulos **que examinan, respectivamente, el ambiente remoto de las EP; su entorno inmediato; sus estructuras y procesos internos de gestión; y, finalmente, sus procesos de alta dirección.**

Los dos primeros, el ambiente remoto y **el entorno inmediato, se concentran en el estudio de los condicionamientos exógenos de las empresas y constituyen**

una unidad por si mismos. El primero, de carácter histórico-estructural, ubica a la administración paraestatal en el marco del desarrollo histórico, económico y social del país; y el segundo, de carácter estructural-funcionalista, permite situar a las empresas públicas en el sistema de la administración pública en general.

Los dos últimos módulos, destinados al estudio de los procesos de gestión y alta dirección de las EP, integran también una unidad propia y tienen por propósito desarrollar habilidades para su administración interna. El primero se orienta al examen de los procesos y de las técnicas más usuales de gestión empresarial financiera, presupuestaria, programática, de control y de administración de personal; y el último, finalmente, se centra en el análisis del comportamiento empresarial de alta dirección para abordar temas vinculados con el liderazgo y el desarrollo o desempeño organizacional.

El curso cuyas materias se imparten a través de metodologías de enseñanza-aprendizaje receptivas y participativas, ha ofrecido resultados alentadores hasta el momento. Los egresados además de consolidar y desarrollar nuevas habilidades de gestión, asimilan referentes teóricos suficientes para conferir sentido y resolver algunos de los seudodilemas que tradicionalmente se plantean a las EP, como el de la supuesta

incompatibilidad de sus objetivos sociales frente a los de mercado y el de su autonomía con respecto a los controles gubernamentales.

El desempeño y la impartición del curso ha permitido, asimismo, comprobar el carácter efectivamente paradigmático y comprensivo de las cuatro áreas de estudio que dan sentido a su igual número de módulos. Con base en la identificación de dichas áreas de estudio y de su potencial para encaminar una explicación y un entendimiento cabal de los procesos de surgimiento, reproducción y de gestión de las EP, la institución ha logrado dar un giro adicional a los servicios de consultoría empresarial, que proporciona y ha perfeccionado los programas formativos que ofrece el personal directivo de las numerosas entidades de la administración descentralizada.

El proyecto para el fortalecimiento del desempeño de la empresa pública industrial se relaciona muy estrechamente con la mencionada clasificación. Dicho proyecto fue elaborado de manera conjunta entre el INAP y la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) a la intención de las más de 250 EP industriales bajo la coordinación, precisamente, de la propia Secretaría. Persigue el doble propósito de desarrollar la capacidad gerencial de los mandos estratégicos de las empresas y fortalecer el desempeño organizacional de las mismas.

Ahora bien, para los fines de esta exposición basta mencionar que los objetivos del proyecto; cuyas fases iniciales han comenzado, condujeron a idear un proceso formativo particular que habrá de descansar en la construcción de casos de estudio sobre la realidad empresarial específica de las industrias públicas que soliciten su participación en el mismo. La etapa propiamente formativa dirigida a los mandos estratégicos en una determinada empresa tendrá lugar inmediatamente después: primero, en seminarios que proporcionarán a los participantes enfoques de gestión orientados al mejoramiento del desempeño organizacional y, segundo, en talleres de diagnóstico y de planeación estratégica que versarán sobre el caso de estudio de la misma empresa, con el propósito final de determinar acciones y compromisos para mejorar su desempeño.

Es conveniente precisar, asimismo, que para la construcción de los casos se han seleccionado y adaptado dos metodologías complementarias que hacen respectivamente énfasis, por un lado, en las áreas críticas de la gestión de las EP vinculadas con su entorno remoto y su ambiente inmediato y, por el otro, en las áreas igualmente críticas relativas a sus procesos propiamente de gestión interna y de alta dirección. La coherencia del proceso formativo se logra en la medida en que ambas metodologías se apoyan

en los supuestos de los enfoques para el mejoramiento del desempeño organizacional, que los directivos analizarán en los seminarios.

Más allá del posible carácter innovador del proyecto, es pertinente subrayar, por último, que su relevancia deriva del apoyo que le ha otorgado la SEMIP. Se ratifica con ello la creciente conciencia del Estado por contribuir al mejor desempeño de las EP a través, y es eso lo importante del establecimiento de una política de formación para su personal directivo y, en particular, para los mandos superiores estratégicos. La experiencia habrá de coadyuvar, sin duda, al fortalecimiento de la administración paraestatal.

Conclusión

La gran mayoría de los sectores de opinión en México concuerdan en reconocer que el desarrollo actual del país no se hubiera logrado sin la participación directa del Estado en la economía y, en particular, sin el apoyo de sus numerosas EP. Sin embargo, conviene reiterar que ante el crecimiento acelerado de la administración paraestatal, diversas medidas se pusieron en marcha a partir de los años cincuenta para encauzar más racionalmente su acción. Se

explican así los distintos esfuerzos por precisar las áreas estratégicas y prioritarias de la intervención del Estado y las reformas a la administración pública en general, para asegurar una acción coordinada de las EP como auténticos instrumentos de política económica.

Dentro del contexto anterior, y de manera complementaria a medidas estructurales, conviene ubicar la creciente preocupación por incrementar el desempeño particular de cada una de las EP, a través de la capacitación constante de sus trabajadores y de la formación adecuada de su personal directivo. Los primeros pasos tendientes a este objetivo se han dado, empero, el camino por recorrer es aún largo. Independientemente de políticas generales, los procesos formativos correspondientes habrán de observar la especificidad concreta de las numerosas entidades paraestatales, en lo tocante a la extrema heterogeneidad de sus formas jurídicas, tipos de actividad y magnitudes propias.

Más allá es seguro que el intercambio de experiencias sobre esta materia, tanto a nivel internacional como en foros nacionales, constituye una excelente vía para ampliar horizontes, identificar nuevas formas de acción y evitar errores.

Las Nuevas Tareas

*Alfredo Acle Tomasini
Premio INAP 1984*

De ayer a hoy

Curiosamente el cuadragésimo aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública coincide con el año en que inicia un nuevo sexenio, lo cual permite hacer en este nuestro presente una reflexión en la que se confronten los tiempos pasados con los días por venir, para delinear lo que deberían ser las nuevas tareas de la administración pública.

Durante esos cuarenta años, los escenarios donde se desenvuelve la administración pública se han transformado de una manera radical, como consecuencia de las modificaciones que han sufrido, por una parte, la política macroeconómica del país y por la otra, el rol de Estado en la economía.

La política de sustitución de importaciones y las restricciones a la inversión extranjera obligaban a que el sector público jugara un papel protagónico en el avance del país, pues sólo él podía desarrollar el esfuerzo que se necesitaba en materia de infraestructura y emprender, de manera paralela, aquellos proyectos industriales que se requerían en

la medida que se iban sustituyendo los bienes extranjeros con producción nacional y que por su volumen de inversión, complejidad y largos períodos de maduración, no podían ser llevados a cabo por el sector privado nacional.

Adicionalmente su participación en la economía se extendió, además de los manufactureros, a los procesos de distribución y comercialización, los cuales tuvieron un marcado énfasis redistributivo, por medio de subsidios se compraba dentro o fuera del país a un precio y se vendía internamente a otro inferior, lo mismo ocurría con algunos bienes y servicios elaborados y provistos por el propio Estado.

De esta manera el sector público mantenía un claro liderazgo en el desarrollo nacional, pues no sólo orientaba y normaba las actividades económicas, además desempeñaba un activo papel en ellas. El sector privado mantuvo en términos de inversión un papel complementario, dirigiendo sus actividades empresariales hacia los segmentos de mayor rentabilidad, muchos de ellos correspondían a eslabones de cadenas productivas que se iniciaban con una

acción del Estado. Por ejemplo: la construcción de las obras públicas financiadas por éste, la petroquímica secundaria, el suministro de equipos para las grandes empresas públicas.

Por último y acorde con una visión protectora del sector público que lo obligaba a proveer a todos, su campo de acción empezó a crecer desproporcionadamente como consecuencia de **factores ajenos a su misión, al hacerse cargo** por conducto de sus instituciones financieras primordialmente, de muchas empresas privadas que por razones diversas dejaban de honrar sus compromisos financieros, fiscales y laborales. Así, el llamado sector paraestatal se convirtió en un heterogéneo universo de entidades que conjugaba las verdaderas empresas públicas, que eran las menos, con el resto cuyo carácter público sólo obedecía a que el gobierno era en forma directa o indirecta el dueño del capital.

El principio del fin

Este enfoque que durante varias décadas guió los destinos de la acción pública llegó -como ocurrió también con la política de sustitución de importaciones- al punto de su agotamiento. Este se alcanzó como producto de dos fenómenos paralelos: sus propias contradicciones y el cambio de escenarios que se

habían presentado a nivel mundial y nacional.

En efecto, la carencia de un ahorro interno suficiente para financiar el desarrollo del país, lo volvió cada vez más dependiente de recursos externos. En su mayor parte éstos ingresaban mediante la contratación de deuda bancaria, contraída básicamente por el sector público y sobre quien más pesaba la responsabilidad de impulsar el aparato productivo, además de otras responsabilidades sociales, políticas y económicas. Así se vinculaba déficit público, deuda externa y participación del Estado en la **economía**.

Por su parte el proceso de sustitución de importaciones, que en un principio al abocarse a bienes de consumo inyectó dinamismo al aparato productivo, fue poco a poco perdiendo este impulso en la medida que abarcó a sectores cada vez más complejos tanto desde el punto de vista tecnológico como comercial. A su vez la protección que sirvió de acicate pala el establecimiento de la planta productiva, se convirtió al paso del tiempo en un elemento que la aisló del exterior e inhibió el desarrollo de su competitividad en términos de calidad y precio.

El déficit crónico de la balanza comercial, que reflejaba la debilidad de la economía para generar las divisas que el financiamiento de su desarrollo re-

quería, fue creando por la vía del crédito externo contratado para subsanarlo un efecto acumulado. Este se expresó en una deuda externa creciente, cuyo servicio fue tomando cada vez más recursos del presupuesto federal y de los ingresos del comercio exterior, hasta que se llegó a la llamada crisis de la deuda en 1982, durante la cual se hicieron evidentes dos cosas: en el corto plazo no había manera de cubrir los compromisos contraídos con los bancos internacionales, menos aún ante la negativa de éstos para continuar capitalizando intereses, mientras que en el largo plazo, era obvio que se había llegado al final de la línea y que habría que plantear un esquema de desarrollo diferente.

Signos evidentes, explicaciones insuficientes

Cuando los efectos de las políticas de sustitución de importaciones y de participación del Estado se analizan en un solo momento como si fuera una fotografía, es fácil caer en conclusiones simplistas, pues de esa manera es imposible darle una perspectiva histórica a los acontecimientos y tampoco es factible agregar el conjunto de elementos que hubo alrededor de ellos y que también se fueron transformando. De esta forma se pierde la riqueza de la reflexión al concentrar nuestra atención en

los hechos evidentes y no en las razones profundas, donde posiblemente se encuentran las enseñanzas que debemos considerar para evitar repetir errores similares.

Ahora es fácil decir que el sector público fue el culpable del endeudamiento externo, el déficit público y la ineficiencia de las empresas paraestatales; como también es sencillo achacarle al proteccionismo la baja competitividad de las empresas privadas.

Pero así como es simple hacer todas estas cosas, también podemos encontrar las virtudes de esas mismas políticas que hoy criticamos, pues mucho de lo que México es hoy se debe a ellas en gran medida. Por ende, si toda política reúne aspectos positivos y negativos, cabría entonces preguntarnos dónde está el origen del problema.

Las políticas, como las medicinas, no son buenas o malas *per se*. Su eficacia depende de dos factores clave: primero, deben ser apropiadas para la enfermedad que se busca remediar; segundo, sus dosis deben ser correctas en términos de cantidad y tiempo.

Desde esa perspectiva podemos afirmar que las políticas de sustitución de importaciones y de la participación del Estado se integraron a nuestra cultura adquiriendo una dinámica propia que prácticamente las autorreproducía. Es decir, se procedía de manera automáti-

ca, la cual en primer término llevó por la vía del aprendizaje a una etapa de perfeccionamiento. Pero posteriormente, al perder contacto con el mundo real y ante un cuestionamiento mínimo por la vía de la replaneación, se pasó a una fase de degradación caracterizada por el automatismo, durante la cual las cosas se hacen de una manera porque así siempre se han hecho, hasta que la realidad se encarga de hacernos ver nuestro error.

Pero aun así, esta explicación es todavía insuficiente, porque aceptarla implicaría que estamos condenados a hacer reactivos frente a los acontecimientos. Y es aquí donde a mi modo de ver está el problema principal que desafortunadamente todavía no corregimos, el cual se resume en la ausencia de un proceso integral de planeación, pues hasta hora nuestros esfuerzos en este sentido se han quedado apenas en sus primeras fases, es decir, la fijación de objetivos y metas, mientras que las etapas de ejecución, evaluación y replaneación han sido cubiertas pobre o nulamente.

En efecto, la longevidad de la sustitución de importaciones estuvo asociada a la falta de un proceso de planeación que advirtiera la imposibilidad de continuar por esa ruta, poniendo en perspectiva los síntomas de su agotamiento y detectara con antelación las amenazas y oportunidades derivadas de las

transformaciones del escenario internacional.

Planear sin hacer y valorar es inútil ejercicio

Desafortunadamente, nuestros procesos de planeación en la administración pública parecen haberse quedado en el señalamiento de un deber ser. Se diseñan planes que contienen metas y cuyos postulados sirven a la postre para per signar mecánicamente una serie de acciones a lo largo y ancho del sector público, sin que trasciendan en la práctica. De hecho, para muchos esto es todo lo que abarca el proceso de planeación. Por ello de manera equivocada la asocian a la participación del Estado en la economía y, en la medida que los vientos han soplado hacia los mercados como elemento fundamental para la asignación de recursos se le ha ido restando importancia a dicha actividad.

Paradójicamente en la empresa privada viene ocurriendo una situación diferente, pues cada vez se hace más evidente la necesidad de planear estratégicamente, lo cual supone una actitud proactiva mediante la cual se busca imaginar los cambios por venir a efecto de sacar el mayor provecho de las oportunidades y atajar las amenazas que el futuro presumiblemente podría deparar.

Este hecho se explica porque la propia apertura comercial del país ha introducido al ámbito mexicano una serie de factores a los que anteriormente no se les daba importancia, además de la creciente interrelación de los fenómenos económicos, políticos, sociales, ambientales y tecnológicos.

Por estas mismas razones y para evitar cometer los errores del pasado, es obligado revalorar los procesos de planeación del sector público e introducir en ellos conceptos modernos a la altura de los tiempos y circunstancias. Lo anterior implica que aun reconociendo que a los sectores privados nacional y extranjero les toca jugar un papel protagónico en un ambiente de apertura comercial y de mayor movilidad de los recursos financieros, el Estado sigue manteniendo un papel rector pues es quien tiene, además de la visión de conjunto, la responsabilidad de que los frutos del desarrollo se distribuyan de manera equitativa e integral, abarcando no sólo a la mayoría de los individuos, sino todos los ámbitos de la vida del país.

Esto implica lograr que el bienestar y la competitividad nacional marchen en la misma dirección, pues de otra manera estaremos condenados a crisis recurrentes, porque no hay desarrollo sostenido, ni estabilidad política, ni seguridad pública ante una creciente pobreza extrema, como tampoco es po-

sible mejorar las condiciones de vida de la población cuando el aparato productivo funciona deficientemente.

Este delicado balance es todavía una responsabilidad de mayor gravedad si consideramos que en el mundo de hoy, la capacidad de negociación de los pueblos no está relacionada con su poderío militar, sino con su éxito comercial. De ahí que competitividad signifique sobrevivencia y bienestar, pues sólo por medio de ella se pueden proteger e incrementar las fuentes de empleo, lo cual hace trascendente y acerca a nuestra cotidiana existencia el concepto de calidad total, entendiendo que éste abarca calidad, productividad y costos.

Pero la búsqueda por la calidad, la productividad y la rentabilidad no puede ser resultado de las acciones aisladas que sólo desarrollen unos cuantos. Por el contrario, tiene que ser un esfuerzo nacional porque nuestra competitividad se resume en lo que se ha dado por llamar "costo 'país", término al que podríamos añadir el de "calidad país".

y como parte sobresaliente de esta nación -es decir la nuestra- el nivel de eficiencia del gobierno juega un papel determinante, por lo que el sector público está obligado a ponerse en sintonía con los cambios que desde el entorno de negocios se han promovido y hacer hacia su interior la parte que le corresponde en ese esfuerzo.

A diferencia de lo que ocurre en una empresa u organización comercial, el concepto de eficiencia en la administración pública tiene un sentido mucho más amplio, pues la acción de gobernar implica atender asuntos no sólo del orden económico, también político y social, que se expresan de diferentes maneras por medio del tejido social con sus respectivas variaciones regionales a lo largo de la República.

La voz del ciudadano

Lo que para una empresa es la voz del consumidor y de la cual parte el diseño de sus productos y servicios con el afán de satisfacerla, para la administración pública ese elemento guía no puede ser otra cosa que la voz del ciudadano y a partir de lo que ella exprese debe diseñar sus procesos, sus servicios, sus planes de trabajo y la forma de evaluar su gestión. Ello implica una actitud proactiva que anticipe las soluciones y no una reactiva, que sólo se aboque al manejo de las crisis.

La insurrección chiapaneca es sintomática de problemas de eficiencia en la administración pública. El hecho de que la problemática de esa región se haya gestado a lo largo de muchos años, a través de los cuales poco logró trascender hacia los niveles decisivos de los tres órdenes de gobierno, indica que

las distancias que prevalecen entre quienes toman decisiones y donde se encuentran los problemas son demasiado largas o bien, que los mecanismos de asignación de recursos están demasiado concentrados a nivel federal. Apenas se escuchan las voces de los involucrados, ya sean de ciudadanos o de las autoridades locales que más contacto tienen con ellos.

La necesidad de conjuntar el esfuerzo para ser competitivos y a la vez equitativos requiere de una administración pública eficaz, principio que debe evolucionar de la retórica para convertirse en un hecho real y cotidiano. Por ello, independientemente de nuestra ideología política, para todos es importante contar con un gobierno eficiente. Es mucho lo que está en juego, es en esencia el bienestar y la paz social. De ahí que nuestra actitud deba guiarse por una crítica constructiva que aporte propuestas.

Desafortunadamente ello no es una tarea sencilla, dado que nuestros prejuicios tienden a limitarnos la visión, pues los mexicanos solemos pensar que la política se mueve como el péndulo de un reloj: ayer el Estado omnipresente en todos los rubros de la vida económica del país, donde la creación de empresas y organismos públicos era el agua bendita que todo sanaba, mientras que ahora esos poderes curativos están del lado de lo privado y el Estado ha reducido su

presencia al mínimo. Por ende, en apariencia la encrucijada parecería ser la determinación del justo medio.

Pero el mundo contemporáneo es demasiado complejo para planteamos la presencia del Estado en la economía únicamente en términos de dos dimensiones. Ello no sólo nos entrapa en los eternos maniqueísmos, también caemos en la simpleza de basar la explicación de nuestro presente en la culpabilidad de los defectos reales o supuestos del otro extremo, lo cual nos vuelve miopes para entender interrelaciones cada vez más intrincadas de los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales.

Hacia una reforma de gobierno

De ahí que en el presente, reformar la administración pública no hay que entenderlo como la eliminación de Secretarías, la venta de empresas o la reducción de trámites burocráticos. En nuestras actuales circunstancias políticas, la reforma de gobierno debe ser de mayor alcance e ir al fondo mediante cambios radicales, innovadores y sobre todo imaginativos, de tal manera que se logre un balance entre lo político, lo económico y lo social. Porque hoy más que nunca es necesario sacudir el sistema, transformar su cultura administra-

tiva, ponerlo al día, desechar vicios y eliminar atavismos que en muchos casos han convertido a la acción pública en lastre y no en factor de impulso.

De esta manera, como elementos básicos para el apoyo de la competitividad y bienestar nacional, la administración pública deberá combinar modificaciones a su funcionamiento, organización y designación de funcionarios con un nuevo enfoque de su participación en la economía, que partiendo de una visión de mediano plazo del país que deseamos íntegramente equilibradamente: el marco regulatorio, la calidad y precio de los bienes y servicios que provee, las cuestiones que definen el medio de negocios y finalmente, aquellos elementos que determinan el desarrollo social en su acepción más amplia.

Planear y replanear: la tarea inicial

"No hay viento favorable para quien no sabe a dónde va" - decía Séneca-, lo cual tiene una aplicación universal tanto en lo individual como en lo colectivo, si se trata de países. Por eso con base en los comentarios hechos con anterioridad, es necesario introducir cambios importantes en la manera como hasta ahora el Estado ha venido planeando. Esto se refiere a la naturaleza del proceso de planeación, como a sus alcances

y mecanismos de revisión. Esto es todavía más urgente si consideramos que la apertura comercial y la movilidad de los flujos financieros a nivel mundial han provocado relevantes fenómenos que antes veíamos de manera lejana.

A nivel industrial pensemos tan sólo en las consecuencias que para el país tiene el avance de industrias como la de telecomunicaciones, lo cual se refiere no sólo a su desarrollo manufacturero, comercial y tecnológico, sino también a la forma como se estructuran en términos de empresas, sujetas a diferentes presiones que las pueden hacer quebrar o darles una posición preponderante en el mercado. Mientras que en el terreno financiero, los movimientos de capitales están determinados por el análisis de diversos acontecimientos que ocurren simultáneamente en un amplio número de países, lo cual obliga -sobre todo a los receptores- a una constante revisión de los escenarios internacionales para plantear sus estrategias.

Desde esa perspectiva los enfoques deben ser más de carácter estratégico, realzar lo cualitativo sobre lo cuantitativo. Las metas numéricas son útiles puntos de referencia, pero en la mayor parte son medios y no fines, lo cual dificulta cualquier evaluación para co-

nocer si en verdad se está logrando trascender.

Por otra parte es necesario un enfoque a mayor plazo, por ejemplo diez años, e introducir de manera periódica, verbigracia cada tres años, revisiones que con ese mismo horizonte vuelvan a hacer una proyección al futuro. La importancia de este tipo de ejercicios, que deben hacerse no en la soledad del gabinete sino con la participación de los grupos sociales interesados, radica en que al planear y replanear se está desarrollando en esencia un proceso de aprendizaje que capitaliza aciertos, errores y convierte la experiencia en un acervo útil que no se pierde en el tiempo.

A su vez, un Plan Nacional de Desarrollo concebido de esa manera sería un instrumento "vivo" que se actualizaría de manera constante y sistemática, convirtiéndose en un punto útil de referencia para orientar las decisiones de todos los involucrados y las acciones que de ellas emanen.

Estas propuestas corregirían las serias deficiencias que tiene la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, pues por una parte abarca un lapso demasiado corto, y por otra, al no revisarse va convirtiéndose en un documento histó-

rico que incluso no incorpora los cambios que por sí mismo pudo haber propiciado.

Evaluación y ajuste de las políticas

Ese mismo afán de revisión es necesario incorporarlo a las diversas políticas que tienen como origen el Plan Nacional de Desarrollo o los programas sectoriales y que obedecieron a una situación específica que se confrontó en un momento determinado. Como ejemplos podríamos citar las políticas energéticas en el primer caso y en el segundo, la privatización del servicio telefónico.

Este tipo de procesos de revisión que son comunes en otros países abarcan a todas las partes involucradas: proveedores, usuarios, trabajadores, empleados, autoridades y representantes de la sociedad, dado que el propósito es realizar una evaluación integral para estar en posibilidad de hacer los ajustes que sean necesarios para lograr los objetivos que dieron origen a dichas políticas. Por ende, es claro que no se trataría de cuestiones protocolarias, sino que serían verdaderas reuniones de trabajo que sesionarían periódica y sistemáticamente con base en una agenda que partiera de la revisión de los acuerdos tomados en reuniones previas.

En México tal costumbre, o mejor dicho metodología de revisión, no existe. Así las políticas se implantan sin hacer referencia alguna a aquellas que las precedieron y tampoco se prevé la forma de evaluarlas y revisarlas. No obstante la creciente participación del sector privado en campos que anteriormente eran considerados sólo de incumbencia del público, el carácter rector de este último lo obliga a asumir una actitud que propicie la participación del primero, pero también asegure que ésta sea conforme al interés de la sociedad en su conjunto.

Como ejemplo, volvamos al caso de la privatización del servicio telefónico e imaginemos que de manera periódica se revisaran abiertamente los aspectos positivos y negativos de dicha política. De otra suerte como hasta ahora ha ocurrido, el conocimiento que la opinión pública y el gobierno tienen de dichas cuestiones es fragmentado y disperso, haciendo difícil una evaluación integral y la incorporación de ajustes.

Un nuevo enfoque para la privatización

Habiendo vendido el sector público una gran parte de empresas, el proceso de privatización se extendió a otros ámbitos, como es la infraestructura. Desafortunadamente los esquemas por medio de los cuales se llevó a cabo esto

último han derivado en una serie de problemas que afectan negativamente a los usuarios, en la medida que pagan un precio desproporcionado al servicio que reciben.

En efecto, el desarrollo de la red carretera mediante concesiones ha significado peajes muy por encima del valor que agregan, además de resultar desproporcionados en relación a otros costos. Por ejemplo, su nivel está por arriba del costo de combustible, lubricantes y el relativo a la depreciación del vehículo.

Esta situación se produjo como consecuencia de varios factores que conviene analizar con el fin de evitar cometer los mismos errores en otros casos. En primer término la privatización se hizo a medias o, mejor dicho, se le dio un carácter temporal. Es decir, se deja a un particular que construya y posteriormente opere una obra de infraestructura durante un determinado periodo, que le permita recuperar su inversión y obtener un margen de ganancia y a cuyo término deberá entregar el inmueble al gobierno. Más aún, la brevedad de dicho lapso se consideró como un elemento relevante al momento de evaluar las propuestas entre los distintos concursantes, resolviéndose a favor de aquellos que ofrecen la entrega más rápida.

Este criterio tuvo como lógica consecuencia una presión importante en los

flujos financieros, pues los obligaba a una recuperación excesivamente corta para este tipo de obras, cuyas amortizaciones suelen ser a plazos más largos. Esto finalmente significó para los usuarios cuotas muy altas, desalentando el uso de las nuevas carreteras, lo que a su vez perjudicó la generación de ingresos y la posibilidad de cubrir el pago de intereses y amortizaciones de los financiamientos adquiridos por los concesionarios, quienes han acumulado importantes carteras vencidas en una serie de instituciones financieras. Lo anterior ha obligado al gobierno federal a buscar esquemas que permitan a estas últimas sortear el problema sin afectar el sistema bancario.

Adicionalmente, el esquema de privatización de carreteras hacía explícito que el operador tenía que ser un constructor. Esta dualidad no favorece la eficiencia, ni el control de costos, pues aun cuando las empresas filiales de los grupos a los cuales se asignó la concesión mostraron resultados negativos, los resultados de las empresas constructoras mediante las cuales ejecutaron dichas obras fueron totalmente opuestos.

De lo anterior se pueden derivar varias recomendaciones. En primer término, los periodos de concesión deben estar acordes con la naturaleza de la obra en **cuestión, a cuyo término no necesariamente** debe entregarse al gobierno, sino

que podría volverse a concesionar por un periodo similar al mismo concesionario, en caso de una evaluación positiva de su gestión o, en su defecto, a otra persona moral que surgiera de un proceso de licitación claro y transparente.

En segundo lugar, no debe ser necesario que el constructor y el concesionario sean en el fondo la misma figura, pues la experiencia demuestra que su interés primario será la construcción y no la operación, a la vez que al actuar como juez y parte se favorecen los incrementos en los costos.

En tercer lugar, los proyectos desde su concepción deben plantear el equilibrio en el cumplimiento de objetivos **financieros, económicos y sociales**, en los que desde luego sobresale el nivel que tendrán sus precios o tarifas, pues ello significará un efecto importante en la competitividad de la agricultura, industria y servicios. Al respecto puede ser recomendable una participación del gobierno federal en el capital accionario, sin que sea mayoritario y posiblemente con un carácter temporal, pues de otra suerte de poco servirá contar con una moderna infraestructura si las tarifas por su uso son excesivamente elevadas.

Esta última reflexión implica conceder al proceso de privatización una visión más flexible y menos dogmática, lo cual puede abrir al país amplias posibilidades donde concurren los capitales pú-

blico y privado. En cambio, si damos a la privatización un enfoque de todo o nada, sus resultados no sólo serán limitados, sino que pueden ser muy costosos para el resto de la economía.

Lo anterior cobra ahora especial relevancia si tomamos en cuenta que el proceso de privatización debe extenderse a otros ámbitos que hacen necesaria una mayor creatividad. Por ejemplo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares es uno de los sistemas aeroportuarios más grandes del mundo. Por su parte, la geografía económica de México implica para dicho sistema que existan aeropuertos con un gran movimiento y otros con muy escasas operaciones, pero que deben mantenerse abiertos, pues de otra suerte se **dejarían sin comunicación aérea vastas zonas** de la República.

Un enfoque tradicional de la privatización sería identificar las terminales aéreas más rentables y venderlas. Pero ello implicaría, por un lado, que el gobierno federal se quedaría con las deficitarias, y por otro, que se perdería una de las fortalezas de ASA, su integridad como sistema.

Desde esa perspectiva se podría plantear la conversión de ASA en una sociedad mercantil en cuyo capital accionario podría participar mayoritariamente el sector privado y en cuyos estatutos se estableciera un límite a la

tenencia de acciones por parte de un solo inversionista, como ocurre en las instituciones financieras. Dichos títulos podrían colocarse en la bolsa de valores para buscar la mayor pulverización de inversionistas, desarrollar un mercado secundario que les asegure liquidez y disponer de un canal de financiamiento para cubrir las necesidades futuras de capital que demande la expansión del sistema y el mejoramiento y ampliación de sus servicios.

Revisar su funcionamiento interno: las otras tareas

El país ha experimentado un cambio notable en varios aspectos de la vida nacional, sin embargo, el sector público y particularmente el gobierno federal se han quedado rezagados en relación a su funcionamiento interno. Esto es evidente cuando aun por análisis superficiales podemos darnos cuenta de que cuestiones relativas a sus recursos humanos, recursos materiales y sus procesos han avanzado muy poco.

Asimismo se puede decir -con la salvedad de que esta opinión parte de observaciones someras del autor- que las distancias que median entre el nivel de eficiencia del gobierno federal, por bajo que éste sea, con los otros dos órdenes, el estatal y el municipal, son amplias, lo que de alguna forma limita esfuerzos de

descentralización en la medida que se crean círculos viciosos, pues el centro no transfiere funciones a los Estados y municipios dado que no tienen posibilidad de ejercerlas y a su vez, éstos no evolucionan porque no se les delegan responsabilidades.

Tomando en cuenta la influencia que tiene en la actividad económica la eficiencia del gobierno federal, pues sus actividades facilitan u obstaculizan el funcionamiento del aparato productivo, y al estar sometida la economía a una presión comercial más intensa por la vía de la apertura, es fundamental que el sector público ponga su parte en el fortalecimiento de la competitividad nacional. Para ello es clave realizar dos aspectos de su administración: sus recursos humanos y la separación del sector paraestatal del central.

Recursos humanos

La administración pública es en esencia un proveedor de servicios. Algunas veces éstos tienen un carácter específico y por ende son fáciles de observar. En otras ocasiones sus características son más amplias, por lo que no es tan sencillo identificarlos, aunque pueden tener para la comunidad una importancia mayor. Un ejemplo de los primeros es cualquier trámite, mientras que de los segundos son los procesos de pla-

neación y la coordinación de diversas instancias.

El factor humano en una organización que provee servicios es clave para la calidad de éstos, pues por obvias razones ocupa una mayor proporción en el valor que se agrega.

Por otro lado, es importante recordar que la totalidad de los procesos están diseñados por la alta y mediajerarquías y que la mayor parte de los problemas se encuentra precisamente en los procesos.

Estas dos consideraciones nos plantean que los cambios deberán venir de arriba hacia abajo y no sólo concentrarse en el nivel de empleado público de menor **rango, a quien con frecuencia se le** achacan las ineficiencias, cuando en realidad es sólo un ejecutor de procesos que otros -por lo regular sus superiores- diseñaron.

Desde esta perspectiva es importante asegurar que los nombramientos de la altajerarquía del sector central recaigan en las personas más idóneas y que ello suceda conforme a nuestras tradiciones republicanas. Pero de acuerdo a la Constitución, esta facultad es ejercida hasta ahora por el Presidente de la República sin necesidad de consultar al poder legislativo. Es decir, que a diferencia de lo que ocurre en otros países,

incluso en otros ámbitos de la vida nacional, el jefe del poder ejecutivo no tiene para estos efectos contrapeso alguno.

De esta manera la sociedad, que es precisamente la mandante, desconoce las razones por las cuales el Presidente escogió en su calidad de primer mandatario a diversas personas para asistirlo en las funciones que le fueron conferidas por esa misma sociedad que lo eligió, lo cual parece contradictorio al espíritu republicano de la Constitución. La amplitud de esta facultad ha propiciado abusos, porque en ocasiones ha favorecido que personas sin las calificaciones necesarias ocupen importantes cargos en la administración pública o bien, el número de cambios en el gabinete ha sido excesivo, con los consiguientes efectos hacia el interior de las dependencias donde dichos movimientos se han presentado.

En consecuencia, sería aconsejable que la Constitución se reformara para que la Cámara de Senadores ratificara las designaciones presidenciales a los principales puestos de la administración pública. Pero dichos procesos de ratificación no deberían tener un carácter protocolario, como ocurre en el caso de los embajadores, sino convertirse en un verdadero foro de análisis concentrado

en tres aspectos básicos: la historia personal del nominado, sus credenciales profesionales y la revisión de que no existan conflictos de intereses. Es decir, que no ocupe un puesto donde ejerza como juez en un ámbito donde antes haya sido parte.

Esta modificación serviría de filtro, habría un proceso de examinación pública y en el fondo el poder ejecutivo saldría fortalecido, pues sus principales designaciones contarían con el respaldo de otro de los tres poderes de la Unión.

En dicho proceso y para efectos del funcionamiento de la administración pública conviene resaltar el caso del llamado Oficial Mayor. Mientras que el Secretario y Subsecretarios tienen funciones que orientan sus actividades hacia la elaboración de políticas y la ejecución de acciones que a partir de ellas se establezcan, el Oficial Mayor es el administrador de los recursos humanos, materiales y financieros que habrán de coordinarse armónicamente para que lo anterior se convierta en una realidad tangible.

A fin de tener una idea sobre la magnitud de esta función, pensemos que los recursos manejados en varias Secretarías de Estado son tan cuantiosos como los administrados en muchas empresas privadas que se calificarían como grandes. Esto implica que como punto de partida fundamental para la moderni-

zación del sector público debe considerarse la definición de un nuevo perfil del Oficial Mayor, que siendo una persona calificada como administrador y **con experiencia, se convierta en el promotor del cambio**. Sólo a partir de él se podrán instrumentar las transformaciones de los procesos y sistemas que urgentemente se requieren, que son la base para el funcionamiento de la administración pública y realizar modificaciones radicales en el ámbito de los recursos humanos.

Conviene destacar este último aspecto, pues no es posible pensar que se podrá mejorar la administración pública si no se atiende la calidad de vida del empleado público, la cual comprende: su capacitación, su participación activa en la solución de problemas y desde luego, **su compensación**.

Separación del sector paraestatal del sector central

Hablar de separación del sector paraestatal del central podría sonar en primer término algo absurdo, pues en principio parecen estar desvinculados, entendiéndose con claridad el área de acción de cada uno. Pero en la práctica las cosas son muy diferentes. Mediante las leyes de Gasto Público y la Deuda Pública se ha creado un proceso de integración del sector paraestatal con el

central, por medio del cual sus erogaciones y adeudos se suman con los gastos de las dependencias del sector central y con los adeudos del gobierno federal, no obstante que la naturaleza de estos conceptos en sociedades mercantiles con fines de producción y distribución son sustancialmente distintos al que tienen en las dependencias públicas.

De esta forma, los controles diseñados para el sector central se han extrapolado al paraestatal resultando en una serie de limitaciones que restan flexibilidad a su operación, al extremo de afectar el cumplimiento de su misión y objetivos. Por ende, mejorar la eficiencia y eficacia de las entidades paraestatales hace indispensable revisar los esquemas de control a los que están sujetas, buscando llegar a un punto en el que se les otorgue la mayor autonomía de gestión y a la vez se asegure que cumplan los propósitos para los que fueron creadas. De **otra suerte sus administradores se seguirán viendo confrontados con el dilema de cumplir con las normas u operar de la mejor manera posible.**

Asimismo, es imperativo revisar la forma como se designan los directivos de las entidades paraestatales, respecto a lo cual debe establecerse en el caso de las más relevantes un proceso similar al mencionado anteriormente, pero con la variante de que los nombramientos deben ser por periodos específicos- por

ejemplo cinco años- y de preferencia no realizarse al principio, sino a lo largo del sexenio.

Esta propuesta aseguraría que se hicieran cargo de las entidades paraestatales personas mejor capacitadas, lo cual es fundamental para elevar su nivel de eficiencia y contribuir a la competitividad nacional. Recordemos que en cualquier tipo de organización un cambio a su cultura entra por la cabeza, por eso se requieren en ella verdaderos administradores que comprendan lo delicado de su misión al tener ésta un carácter dual, **pues no son sólo directivos, sino también servidores públicos.** A su vez al haber designaciones por periodos específicos el sector paraestatal empezaría a sustraerse de los ciclos sexenales, cuyas diferentes fases merman su eficiencia.

Un nuevo enfoque de la participación del Estado en la economía'

En suma, lo mencionado hasta ahora plantea la necesidad de introducir un nuevo enfoque para la participación del Estado en la economía, cuyos objetivos centrales deben ser elevar la competitividad y bienestar nacional, lo cual no sólo abarca las cuestiones propias del funcionamiento interno de la administración pública, sino aquellos aspectos

derivados de su carácter rector de todos los elementos que definen el desarrollo económico nacional.

Propiciar el avance más o menos simultáneo de cada uno de ellos es una responsabilidad fundamental del gobierno, pues sólo él tiene la visión del conjunto y la posibilidad de influir para evitar rezagos extremos que tarde o temprano signifiquen un lastre para el resto. De la misma manera, a él corresponde que exista congruencia entre el nivel macroeconómico y microeconómico. Y por esto último entendemos tanto a la empresa, como al individuo, en su doble papel de empleado y consumidor, balance que se resume en su nivel y calidad de vida.

En función de lo anterior, la participación del Estado en la economía se puede concebir a partir de varios elementos que se encuentran mutuamente interrelacionados, aunque algunos de ellos no pertenezcan en sentido estricto al ámbito económico. Sin embargo, hoy México es un país mejor comunicado en su interior y allende sus fronteras; su población está más preparada y se asienta cada vez en mayor proporción en centros urbanos, lo que en suma ha creado un tejido social donde problemas y soluciones se mezclan, aun cuando no sean de la misma naturaleza.

Desde esa perspectiva, la participación del Estado por el logro de dichos obje-

tivos se puede plantear en función de cinco grandes áreas:

- o Visión de medio y largo plazos.
- o Ambiente de negocios.
- o Proveedor de bienes y servicios.
- o Marco regulatorio.
- o Desarrollo social.

Visión de medio y largo plazo

Esta debe sintetizar en términos más precisos parte del proyecto de país al que aspiramos e implica la elaboración y revisión sistemática y constante del plan nacional, en el cual cristalice un señalamiento conjunto entre sociedad y gobierno de las prioridades nacionales, como pueden ser: sectores estratégicos, regiones prioritarias, perfil del nivel y calidad de vida de la población y las sendas políticas para lograr estas metas.

Ambiente de negocios

La posibilidad de realizar inversiones está intimamente vinculada al grado de certidumbre y seguridad que exista respecto al futuro. En ello la estabilidad de las variables económicas y políticas juegan un papel preponderante, a lo cual se añade la seguridad pública y el acceso a información oportuna, confiable y periódica sobre el acontecer nacional.

Proveedor de bienes y servicios públicos

El Estado es un eslabón de las cadenas productivas al proveer bienes y servicios, por algunos de los cuales no cobra de manera directa, aunque sí los financia por medios presupuestales. En la medida que el gobierno satisfaga los requerimientos de los consumidores de sus productos o de los usuarios de sus servicios, contribuirá a incrementar la competitividad nacional. Pero ello requiere como condición indispensable mejorar de manera continua el desempeño del empleado público y elevar su nivel y calidad de vida.

Marco regulatorio

Leyes y reglamentos deben ser elementos que orienten las acciones cotidianas hacia los objetivos señalados por políticas específicas emanadas de la visión a mediano y largo plazos. Por ende, su función debe ser la de servir de acatamiento y no de obstáculo. De ahí que sea necesaria su claridad y revisión sistemática con grupos de interés (proveedores, consumidores, medio académico, etcétera) para conocer en qué medida se cumple con dichos propósitos y en caso negativo, definir la manera de remediar la situación. También hay que reconocer que por su na-

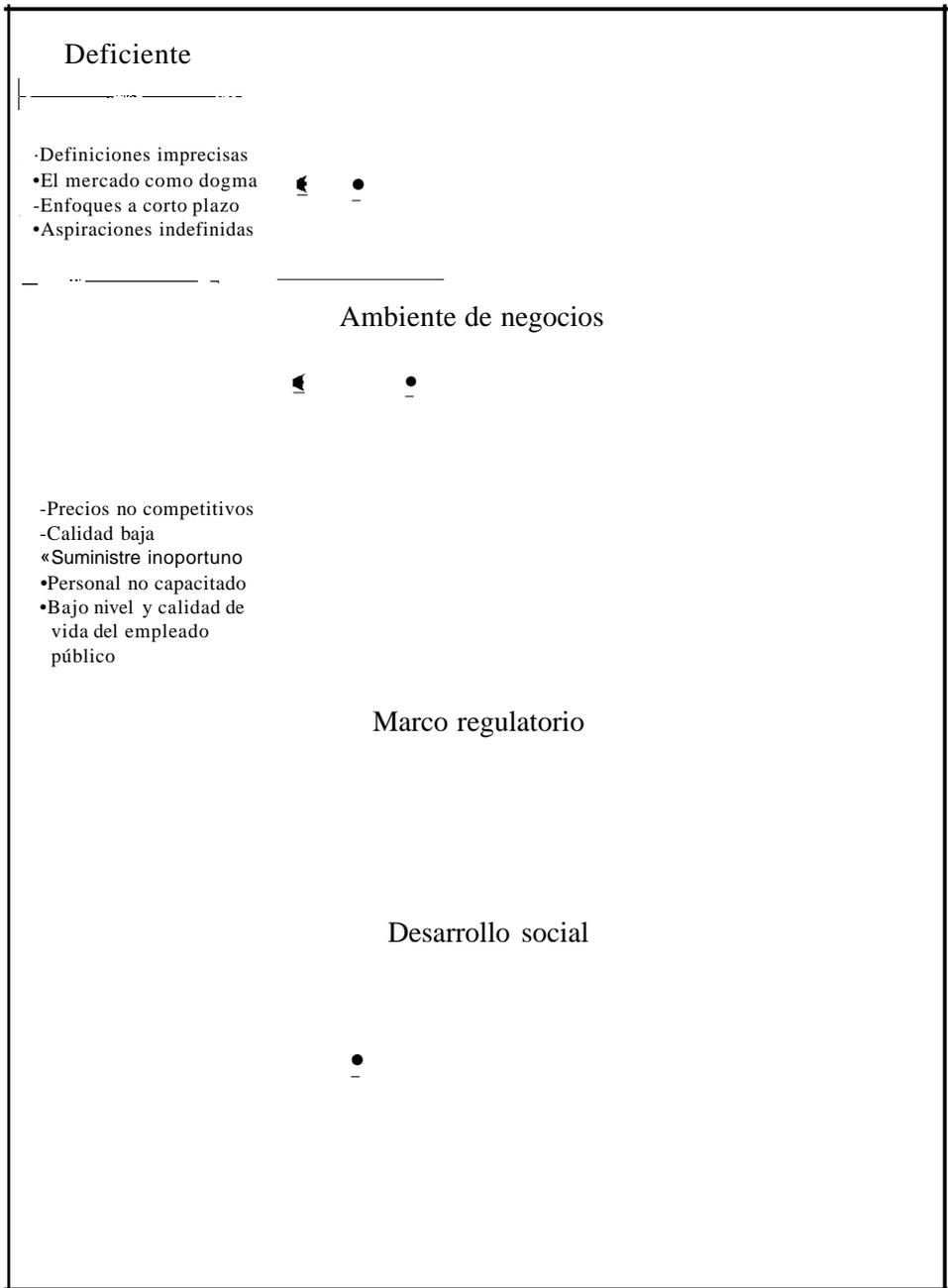
turalidad, los marcos regulatorios suelen marchar a la zaga de los acontecimientos cuyo paso delinea nuevas realidades, por lo que sus revisiones constantes aseguran que ese distanciamiento no **crezca en demasía**.

Desarrollo social

La culminación de la vida económica y política de un país está en la elevación constante del nivel y calidad de vida de su población, lo cual se sintetiza en el desarrollo armónico de la sociedad en su conjunto y por el que experimenten en lo particular cada uno de los elementos que la integran.

Por el contrario si esto no ocurre, el rezago será indicativo de que algo está fallando en el sistema y hará prever problemas futuros al avizorarse épocas de incertidumbre, pues su presencia implica que sólo una parte de la población está siendo beneficiada o bien, que los aspectos económicos, políticos y sociales del país no están evolucionando de manera homogénea, lo que conlleva la posibilidad de que los sectores más aventajados se vean obligados a detener su marcha al poner entre ellos y los atrasados una brecha insostenible.

Aunque hemos hablado de cinco áreas fundamentales que deben estar en un nuevo enfoque de la participación del



• Situación actual

o Meta a mediano plazo (3 a 5 años)

Estado en la economía para elevar la competitividad y bienestar de la sociedad, en realidad cada una de ellas está integrada por diversos aspectos.

Con la finalidad de buscar una representación visual de éstos que le permita al lector observar sus componentes más relevantes, su interrelación y a la vez, ubicarlos respecto a la situación que a nuestro juicio guardan actualmente y a la que habría de aspirarse en el mediano plazo, se diseñó el gráfico de la página **anterior**.

Participación del Estado en la economía para la competitividad y bienestar social

Es evidente la naturaleza cualitativa del cuadro anterior, confiriéndole en consecuencia un carácter subjetivo. Por tanto es factible que la ubicación de la situación actual en cada una de las áreas, como también la meta propuesta, varíe según el juicio de los diferentes lectores, aunque es factible que exista coincidencia de que no estamos en los niveles óptimos. Sin embargo, al margen de las distintas apreciaciones personales, el aspecto que deseamos resaltar es que la participación del Estado en la economía, sobre todo si sus objetivos fundamentales son la elevación sostenida de la competitividad y el

bienestar social, no puede limitarse a las empresas públicas, a su acción normativa o a su ejercicio presupuestal, dado que la complejidad de la sociedad moderna interrelaciona fenómenos de diversa índole obligando a verlos de manera integral.

Por ejemplo, la concentración de la riqueza conlleva un mercado interno estrecho que orienta la oferta agregada hacia la satisfacción de la demanda de los grupos de altos ingresos, en tanto que ante la ausencia de poder adquisitivo los sectores marginados no pueden ni siquiera satisfacer sus necesidades elementales, lo cual se vuelve terreno fértil para la seguridad pública, hace propicia la inestabilidad política y genera incertidumbre, lo que termina por crear un clima de negocios poco favorable.

De la misma manera, la falta de una visión de largo plazo que esté siendo revisada de manera periódica y sistemática limita la función orientadora del Estado y provoca ciclos de incertidumbre asociados con cada cambio de la administración. Lo anterior se acentúa por el enorme movimiento de funcionarios públicos a que esto da lugar y por el hecho de que las aprobaciones presupuestales están limitadas a un año calendario. Todo ello afecta la eficiencia del aparato gubernamental y en consecuencia, repercute en el resto de la economía.

En resumen, la elevación de la competitividad y bienestar nacional supone el equilibrio y avance simultáneo de un gran número de variables, algunas de las cuales no necesariamente se encuentran en el plano económico. Ello hace necesario una amplia visión de la nación, a partir de planteamientos integrales que contemplen a sociedad y economía como un mismo todo, lo que implica también asumir una responsabilidad compartida en la solución de los problemas nacionales.

Ciertamente el gobierno tiene la función de conducir y vigilar buena parte de los principales asuntos del país, pero en sus manos no están ni pueden estar la totalidad de soluciones. Esto nos obliga a todos a mantener esa misma visión global y a no encerrarnos en nuestra propia problemática, sin antes comprender a la nación dentro de la cual está

inserta. Por ende, no sólo hay que presionar al Estado para que vea presente y futuro desde ese enfoque integrador, sino que éste mismo debe ser el que oriente los planteamientos de cada grupo. Por el contrario, la presión mezquina para hacer prevalecer los intereses de un sector, aun si éste es el público, termina en esfuerzos parciales y en éxitos tan fragmentados como efímeros. Nunca como triunfos nacionales y duraderos.

Notas

¹ **Acle Tornasini, Alfredo y Vega Hutchinson, Juan Manuel, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, Limusa, México, 1986.**

² **El desarrollo de esta sección está apoyado en el Capítulo VI del autor *Retos y Riesgos de la Calidad Total*, Grijalbo, México, 1994.**

La Formación de Directivos

Guillermo Haro Bélchez
Premio INAP 1986

Planteamiento inicial

Un rasgo fundamental de todo proceso de modernización administrativa es sin duda, hoy en día, la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia, tanto en la definición de objetivos como en el empleo de recursos. Con ello se pretende disminuir la brecha aún extensa entre una creciente responsabilidad ante el ciudadano y una nueva cultura de la función pública, de tal modo que la prestación de los servicios se realice con idéntica -si no más- competitividad y calidad que la que se espera del mundo empresarial privado.

En los últimos años, en diversos países' se están perfilando y aplicando ya, para lograr este propósito, un conjunto de acciones estratégicas, que van desde la mera desconcentración competencial, hasta el desarrollo de nuevos sistemas de información y la gestión íntegrade objetivos que atienden a múltiples requerimientos, los cuales se tienen que alcanzar en medio de no menores condicionantes de toda índole. Y si cupiese destacar algo de entre tan variados retos y afanes, resultaría indudable que fuese

la actuación y la mayor profesionalización de los recursos humanos, donde se viese la clave común de todos ellos y sin la cual no cabe esperar ningún éxito sustancial.' De tales exigencias destaca, por su complejidad, la que atañe a los niveles directivos de la administración, pues en ellos confluyen circunstancias, potencialidades y limitaciones que dificultan la aplicación automática de metodologías válidas para la empresa privada.

En nuestro país, cuyo modelo de función pública, pese a los importantes esfuerzos, continúa basado en la lealtad y en la confianza más que en el mérito y en la capacidad para ingresar al servicio, a últimas fechas se viene hablando, aunque todavía muy de lejos, de instrumentar procesos formativos adecuados a los enormes retos que afronta el país. De tal forma que para nosotros es necesario conjugar, de un lado, la búsqueda de nuevos talentos y estilos directivos y del otro, la ejecución de políticas tendientes a lograr una mayor profesionalización y el aprendizaje de habilidades directivas que amplíen y mejoren la eficiencia y capacidades de quienes

ocupan los niveles decisorios, con independencia de la forma como llegaron ahí.

Por todo ello, existen hoy en día dos temas que me parecen capitales en el estudio de nuestra administración pública: uno, la búsqueda de fórmulas que permitan en el corto plazo un mayor equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los servidores públicos, estas últimas desarrolladas en profundidad en los últimos doce años, en tanto que en los primeros apenas se distinguen las conquistas;¹ y dos, la implantación de una política integral en materia de formación y capacitación para los servidores públicos.

El primero se ocupará de introducir mecanismos objetivos de selección, el reconocimiento de la estabilidad en el empleo, el derecho a la carrera, mediante escalones previamente configurados y diseñados, que brinden al servidor público un horizonte claro a lo largo de una vida de trabajo, evitando las promociones meteóricas o las defenestraciones súbitas y por supuesto el derecho a la sindicación, sin distingos de niveles o categorías. El segundo servirá para ir apuntalando y complementando adecuadamente el desarrollo de carreras profesionales y la selección de potenciales candidatos para asumir los puestos de una administración pública tan variada y compleja como la nuestra. Y es este precisamente el objetivo princi-

pal: formar a las personas que deben liderar la modernización de la administración, pues si ésta debe actuar como elemento dinamizador de la modernización general del país, debe modernizarse ella misma, mejorando su organización, pues hasta el momento ha mostrado disfunciones que es preciso corregir, cambiando su funcionamiento actual por otro orientado primordialmente al servicio público, transformando la mentalidad de sus recursos humanos en el mismo sentido. De aquí que nuestros directivos deban ser en el futuro, ante todo, líderes del cambio de la administración, de un cambio dirigido, de un proceso planificado, ejecutado progresivamente y sobre el que debe efectuarse un seguimiento constante. En suma, el directivo público debe conocer el contexto en el cual se inserta la administración y debe dominar los mecanismos propios de la organización administrativa. Y todo ello sin olvidar que esta meta tiene que lograrse en un escenario de gran complejidad, determinado por un sistema político conformado por tres órdenes de gobierno autónomos entre sí. A lo anterior hay que agregar las políticas de restricción del gasto público, aplicadas indebidamente de entrada, a estos programas, por lo que la mayoría de las personas que en nuestra administración pública ejercen funciones directivas, han ido adquiriendo su "habilidad" en la práctica o bien, sacando tiempo de donde

podían, recurriendo en no pocas ocasiones a programas de formación externos a la administración.

La necesidad de rellenar esta laguna obliga a plantearnos como objetivo prioritario la puesta en marcha de un plan de formación dirigido específicamente al colectivo funcional.

La formación de directivos en Europa

Aunque las administraciones públicas de los países europeos están encontrando en la actualidad serias dificultades para cubrir las necesidades de formación de sus funcionarios superiores, la estructura y el diseño de sus programas de formación nos resultan sumamente útiles en la búsqueda de una política de formación de directivos, considerando como supuesto que el verdadero valor del derecho comparado procede del enriquecimiento que produce en las propias ideas y no de la vana pretensión de trasladar mecánicamente sus soluciones.

En las próximas líneas, por tanto, presentaremos una síntesis descriptiva de los sistemas de formación existentes en algunos de los países de la Comunidad Europea y sus líneas comunes.⁵

Bélgica

La formación de funcionarios en Bélgica se caracteriza por la inexistencia de un centro administrativo autónomo que desempeñe un papel significativo para la provisión de formación y por la considerable autonomía de los departamentos para determinar las necesidades de formación.¹

«La definición general de la política de formación corresponde a la Dirección General de Selección y Formación (DGSF) que depende orgánicamente del Ministerio de la Función Pública. Sus competencias comprenden la integración de la formación en el proceso de modernización del sector público, el desarrollo de planes de formación de alcance interdepartamental y la formulación de acciones específicas que no puedan desarrollar los departamentos».

El énfasis del sistema de formación recae en el denominado periodo probatorio. Su superación condiciona el acceso definitivo al puesto de trabajo. Está organizado por la DGSF en colaboración con las Comisiones Departamentales e Interdepartamentales que asesoran sobre el contenido de los programas y participan en la valoración del personal durante el periodo de prácticas.

«La formación en carrera a cargo de la DGSF es consecuente con las misiones de carácter general y complementario

que le son encomendadas. Realiza básicamente las siguientes actividades»

- Formación de funcionarios superiores, mediante la contratación externa de cursos de *management*.
- Preparación de los responsables de formación en cada departamento.
- Formación en materia de nuevas tecnologías de la información (en colaboración con el sector privado) e idiomas.

En lo que a la formación de funcionarios superiores se refiere, la administración belga desestimó en el año 1962 la adopción del modelo francés de la Escuela Nacional de Administración, adoptando, desde entonces y hasta 1982, un sistema externo de provisión mediante el denominado Instituto Administración-Universidad, que asumía la formación de altos funcionarios bajo una perspectiva universitaria. En la actualidad esta formación continúa ofreciéndose desde el exterior, pero con mayor flexibilidad, contratándose por la DGSF con diversos centros académicos.

La formación del funcionario de carrera se ofrece principalmente por los departamentos de acuerdo con sus necesidades, que no son objeto de un análisis sistemático. Los programas de formación varían considerablemente, desta-

cando los de departamentos con funciones definidas y necesidades de formación más obvias (por ejemplo, administración financiera).

La coherencia de la política de formación de la DGSF y los departamentos se asegura por medio de los responsables de formación departamental, quienes están directamente vinculados al secretario general de cada departamento y a la propia DGSF. Los comités departamentales e interdepartamentales de formación aseguran la planificación, coordinación y armonización de los programas de cada departamento. Estos comités cuentan con la presencia de representantes sindicales.

Dinamarca

La formación de funcionarios está fuertemente influida por el programa de modernización del sector público desarrollado en Dinamarca desde 1983 (mayor aplicación de criterios de mercado e introducción de nuevas tecnologías).¹

Las principales características del programa de formación son:

- Amplio alcance del programa de formación (todos los niveles y a lo largo de toda la carrera administrativa).
- Clara orientación del programa (objetivos bien definidos).

- Enfoque en la formación en materia de nuevas tecnologías de información (prioridad inmediata del programa de modernización).
- Privatización parcial de la Escuela Danesa de administración pública (institución independiente donde los cursos para funcionarios se ofrecen con orientación comercial).

La política de personal del sistema danés se basa en la gran autonomía de los departamentos y direcciones, responsables incluso del reclutamiento del personal según sus propios criterios. No existe una política común de formación de personal. Cada departamento decide sobre la forma idónea de atender sus necesidades. La intensidad de la formación varía mucho entre los departamentos, aunque gracias a la conexión con el programa de modernización se observa una tendencia hacia una política más sistemática.

Desde 1981 la Escuela Danesa de administración pública es una institución independiente gobernada por un consejo compuesto por representantes del Estado, las Regiones, los entes locales y los sindicatos, que debaten y aprueban su programa de actividades. La junta directiva está asesorada por un consejo educativo compuesto por representantes de los sindicatos, asociaciones profesionales y del propio personal de la escuela. Un comité educativo especial compuesto por profesores y

alumnos se establece para cada actividad con el fin de concretar su contenido y efectuar su evaluación.

La Escuela mantiene contactos estrechos con las universidades y otras instituciones de educación superior (por ejemplo, la Alta Escuela Municipal, el Instituto de Investigación Regional y Local sobre Administración y Finanzas Públicas o el Centro Danés de Management), que dan como resultado una viva cooperación con frecuentes intercambios de personal.

«Entre las actividades de formación del Instituto destacan:

- Un programa de cursos de larga duración orientados a la obtención de un diploma en las áreas de administración general, administración financiera y administración social.
- Los cursos de corta duración para funcionarios superiores (organización del sector público, procedimiento administrativo, gestión presupuestaria, control financiero, gestión de personal, papel de la Administración en el proceso legislativo y técnicas de planificación).
- Un programa de cursos sobre la aplicación de nuevas tecnologías de información.
- Un curso para directivos de ocho semanas, distribuidas a lo largo de un año, destinado a desarrollar su capa-

cidad de gestión en una época de cambio.»

Francia

La formación de funcionarios públicos en Francia se caracteriza por el acento en la formación previa al acceso al puesto de trabajo, tras la superación de las pruebas selectivas y la marcada departamentalización de la formación en escuelas especializadas dependientes de cada ministerio. Tan sólo la formación de los cuerpos interministeriales de élite corresponde a la Escuela Nacional de Administración (ENA). Estas dos características y la ausencia de una red de enlace efectiva hacen dudar de la puesta en práctica de una política general de formación de funcionarios en Francia, a pesar de la declaración frecuente de su importancia y vinculación a los planes de reforma administrativa.'

La formación en carrera no se apoya en una política general bien definida, a pesar de reconocerse legalmente el derecho del funcionario a la formación permanente. En términos generales, la formación en carrera de los funcionarios de los tres primeros niveles inferiores se presta directamente por los departamentos, mientras que la dirigida a los de nivel superior se realiza mediante una gran variedad de institutos o escuelas.

Tras las pruebas selectivas y con carácter previo al acceso al cuerpo y puesto de trabajo, el candidato se somete a un periodo de formación y prácticas, organizado por las escuelas que con este fin existen en cada ministerio.

Sólo los funcionarios superiores del Estado con proyección horizontal son seleccionados y formados en la ENA y en los Institutos Regionales de Administración (IRA). El periodo de formación en la ENA se proyecta en varias direcciones. Por un lado, se desarrolla un periodo de prácticas, normalmente en el seno del gabinete de un prefecto. Por otro lado, se divide a los estudiantes en dos grandes grupos (Administración General y Administración Económico-financiera), con el fin de recibir una formación orientada al desarrollo de aptitudes prácticas para el futuro trabajo, más que a la transmisión de conocimientos (toma de decisiones y ejercicios de negociación). Finalmente se llevan a cabo prácticas en una sociedad o empresa privada, cuya importancia es creciente.

La ENA disfruta de un amplio margen de maniobra para definir su política de formación, No obstante, sostiene reuniones anuales con los directores de personal de los departamentos con objeto de asegurar que su programa sintonice con las necesidades de formación.

La ENA lleva a cabo también un programa de formación en carrera, aunque su relevancia es mucho menor que la anterior (formación de altos funcionarios en **las técnicas de comunicación audiovisual**, actualización de conocimientos jurídicos y presupuestarios, periodo de formación obligatorio para la promoción de administradores civiles, reuniones entre funcionarios generales y especialistas para trabajar con perspectiva interadministrativa).

Los Institutos Regionales (IRA) son los centros responsables de la formación de funcionarios de la administración central periférica. Están llamados a jugar un importante papel en el contexto de la descentralización administrativa, dado su carácter regional. Tienen por objeto facilitar el reclutamiento y mejorar el nivel de formación de algunos cuerpos de nivel superior. Su programa de formación es muy similar al de la ENA.

Irlanda

La administración irlandesa dispone de una organización claramente estructurada para la formación de funcionarios públicos. Sus principales protagonistas son el Centro de Formación de la Función Pública (Civil Service Trai-

ning Centre-csrcj, las unidades de formación de cada departamento y el Instituto de administración pública (IPA) (sociedad privada con participación pública para la provisión de formación de funcionarios).¹

El CSRC ejerce un destacado protagonismo. Depende administrativamente de la División de Planeamiento y Desarrollo integrada en el Ministerio de la Función Pública, al que corresponde la aprobación de la política propuesta por el CSRC, Sus principales competencias son las siguientes:

- Determinar la política de formación de funcionarios, previo análisis de las necesidades existentes.
- Asesorar a los departamentos en materia de formación y prestarles el apoyo necesario en las actividades de desarrollo de personal.
- Organizar, impartir y desarrollar cursos de formación especialmente dirigidos a altos funcionarios y responsables de formación de los departamentos y, particularmente, cursos sobre aptitudes interpersonales (comunicaciones, trabajo en equipo, negociación) e idiomas.

Los departamentos participan en la formación del personal ejecutando la polí-

tica diseñada por el CSRC, Cuentan para ello con unidades de formación y desarrollo del personal. A estas secciones corresponde el análisis de las necesidades de formación departamentales, para lo que en ocasiones constituyen grupos de trabajo. La intensidad de la formación varía según los departamentos. Al corresponderles la formación de funcionarios de nivel medio o al comienzo de su carrera, el acento recae en el desarrollo de aptitudes específicas, más que en la capacitación para el desarrollo de funciones de gestión general. En la actualidad también participan en la formación de altos funcionarios en cuestiones específicas (tecnologías de información).

Por último, el IPA es un centro de formación constituido como una sociedad privada de responsabilidad limitada, cuyo Comité Ejecutivo se compone de representantes de las administraciones públicas (principal cliente) y de centros universitarios. Los programas del CSRC y del IPA son complementarios. El segundo organiza en régimen de subcontratación numerosas actividades para el primero. Existe una preocupación constante por evitar el solapamiento y asegurar la coordinación. Desarrolla sus actividades bajo un criterio comercial. Su programa ofrece una gran variedad de cursos dirigidos a administradores de nivel medio y alto. También organiza actividades solicitadas por las orga-

nizaciones públicas y ajustadas a sus necesidades específicas.

Países Bajos

La política de formación de funcionarios públicos en Holanda es una de las cuestiones implicadas en el debate sobre la dimensión idónea del sector público. La creciente preocupación por la necesidad de reducir el tamaño del sector público y rentabilizar el uso de los recursos en la administración ha orientado la organización y contenido del programa de formación. En la administración de los Países Bajos la formación se imparte principalmente en carrera, siendo excepcionales los supuestos de formación previa al acceso al puesto de trabajo. Los departamentos disfrutan de una amplia autonomía para la formulación y ejecución de su política de formación.¹⁰

El Instituto Nacional de Formación (ROI) es un organismo dependiente de la Dirección General de la Política de Personal (Ministerio del Interior). Este ejerce funciones de formación complementaria a la de los departamentos:

- Proposición y desarrollo de la política de formación del Gobierno.
- Asesoramiento a los departamentos en la formulación detallada y ejecución de los programas de formación.

- Organización de actividades complementarias de formación (política y administración, administración de personal, organización, tecnologías de información y preparación de responsables de formación),

La responsabilidad de la formación de **los funcionarios recae en su mayor parte** sobre los departamentos. Estos analizan sus necesidades mediante un proceso de investigación que atiende tanto los requerimientos objetivos del puesto, como los expresados por los funcionarios, y evalúan el impacto de la formación impartida. Su ámbito de formación alcanza a todos los funcionarios, excepto a grupos especiales (responsables de personal, organización y formación, funcionarios con proyección interdepartamental y directivos). Los departamentos cuentan para el desarrollo de sus funciones con unidades de formación coordinadas con el ROI para asegurar la complementariedad de las funciones de este último.

Es importante añadir que la impartición de los programas de formación, no obstante su diseño por el ROI o los departamentos, se subcontrata en un 70% a entidades privadas.

República Federal de Alemania

En la administración federal alemana la provisión de la formación en carrera se reparte entre la Academia Federal para la Formación de Funcionarios y los departamentos, conforme al criterio de generalidad-especialidad. La Academia Federal es responsable de la formación de todos los funcionarios que ocupan puestos de administración general en los departamentos. Por otro lado, éstos se ocupan de la formación en las funciones específicas desempeñadas en los mismos, para lo que disponen de numerosas escuelas o academias especializadas (por ejemplo, la Academia Federal de Finanzas, la Academia Federal de Correos, etcétera)."

La Academia Federal depende del Ministerio del Interior. Su política de formación es aprobada por un consejo asesor, previa consulta a un Comité Científico y los departamentos. La Academia entiende la formación que imparte como un medio para aumentar la eficacia y eficiencia de la administración pública. Por esta razón su programa de formación pone un claro énfasis en la práctica administrativa, expresamente dirigido a:

- Actualizar los conocimientos del personal relevantes a su trabajo.

- Promover la cooperación interdisciplinaria en materia de administración pública.
- Impartir formación sobre nuevos métodos de planificación y presupuesto, toma de decisiones, gestión pública y administración de personal.

« Las actividades de formación impartidas por la Academia Federal se clasifican en:

- Actividades orientadas a la formación introductoria en carrera.
- Formación para la adaptación a las nuevas exigencias del puesto de trabajo.
- Formación para la promoción en **carrera**.
- Formación en el ámbito de las relaciones internacionales.
- Formación para directivos. »

Una experiencia de gran interés por su singularidad y contenido en el contexto de la República Federal de Alemania es la Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer. Desde 1950 es una institución conjunta de los estados federales y la administración federal para la preparación de funcionarios públicos.

La Escuela de Speyer es una institución académica especializada en administra-

ción pública, formalmente fuera del sistema universitario, pero con determinados rasgos comunes. Como tal, su cometido radica en proveer educación en materia de administración pública, si bien, directamente orientada a la Función Pública. Sus principales actividades son:

- Educación previa a la carrera (programas para posgraduados con intención de acceder a la Función Pública, desde un curso de tres meses hasta los estudios de doctorado en Ciencias Administrativas).
- Educación continua para funcionarios superiores (seminarios organizados para recién ingresados en el servicio y seminarios para funcionarios directivos).
- Actividades de investigación, formalmente organizadas por el Instituto de Investigación para la administración pública, del que todos los profesores son miembros.

Las actividades anteriores se desarrollan desde una perspectiva simultáneamente marcada por la convicción del carácter específico del sector público como objeto de conocimiento y formación y por una aproximación interdisciplinaria a la administración pública.

- Seminarios para directivos dedicados a la discusión de cuestiones de actualidad y de futura relevancia.

Reino Unido

En el Reino Unido la formación se percibe como un elemento clave de las estrategias de modernización y desarrollo de la administración pública. La Oficina del Primer Ministro dispone de una «Unidad de Eficiencia», que está desarrollando un gran esfuerzo de investigación sobre la posibilidad de reducir costos (scrutinies). Esta Unidad, en colaboración con el Tesoro, la Escuela de la Función Pública (Civil Service College) y cada uno de los restantes departamentos, están modernizando los sistemas de información, gestión y control, apoyados por un programa de formación integrado en la estrategia del mismo (Cursos de Control **Financiero, MIS, «Management»**).¹²

Los departamentos tienen la responsabilidad de la formación de los funcionarios a su servicio. La organización se estructura por medio de una red bien definida de unidades o servicios de formación en cada uno de los departamentos, en los cuales es frecuente encontrar diversos comités permanentes o conferencias para la discusión del programa de formación. La función de los servicios de formación abarca la elaboración y ejecución de los programas de formación, así como el mantenimiento de un contacto continuado con la división de formación del «Cabinet Office».

El papel desempeñado por la División de Formación de la Oficina de Gestión y Personal («Management and Personal Office») es de especial relevancia. Esta oficina depende directamente del «Cabinet Office» (Dependencia del Primer Ministro para la coordinación interdepartamental).

Las principales funciones de la División de Formación son las siguientes:

- Determinar las consecuencias o necesidades de formación derivadas de los planes desarrollados por el «Cabinet Office» y el «Tesoro».
- Coordinar la política de formación de los departamentos con la Escuela de la Función Pública (ese) y otras instituciones encargadas de impartir la formación, así como estimular la realización de actividades de formación,
- Investigar, evaluar y desarrollar la organización de la formación y sus métodos pedagógicos.

Es importante señalar que un equipo de funcionarios de enlace (liaison officers), procedentes de otros departamentos, realizan su trabajo en la División de Formación en régimen de comisión de servicios. Estos realizan una **función de coordinación con sus ministerios** de origen y además adquieren capacitación en materia de formación a aplicar en su destino futuro. Anualmente

te se convoca a instancias de la División de Formación una conferencia de responsables departamentales de **formación**.

El ESE nació en 1970 como consecuencia de las recomendaciones del Informe Fulton sobre la necesidad de incrementar la formación de funcionarios públicos, especialmente en técnicas de gestión y administración. Sus objetivos inmediatos son:

- Proveer formación en gestión y administración tanto para altos funcionarios, como para los recién incorporados al servicio (especialistas y generalistas).
- Impartir cursos de corta duración sobre administración general, así como en materia de formación especializada, previa delimitación de funciones con los departamentos.
- Desarrollar proyectos de investigación en el área de la administración pública y en la formulación de programas públicos.

El ESE es un organismo autónomo encuadrado en la Oficina de Gestión de Personal del «Cabinet Office». Internamente se estructura en seis divisiones según áreas de actividad docente e investigadora: Gestión Económico-financiera, Gestión y Formación, Política y Administración, Estadística e Investigación Operativa y Sistemas. Cada una

de ellas goza de gran autonomía para el desarrollo de sus objetivos.

Las principales actividades de formación programadas por el ESE son las siguientes:

- Formación especialmente dirigida a funcionarios de alto nivel recién entrados al servicio, con el fin de ofrecerles un amplio panorama de las actividades del Gobierno.
- Formación en carrera, para mejorar el ejercicio de las funciones y desarrollar capacidades en diversos campos.
- Formación para la promoción, destinada a preparar al personal para el desempeño de puestos más elevados.
- Formación destinada a funcionarios que desarrollan funciones de formación en los departamentos.
- Seminarios para directivos dedicados a la discusión de cuestiones de actualidad y de futura relevancia.

Líneas comunes de los programas de formación en Europa

Como un rasgo común, en algunos países como Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, un buen porcentaje de los cursos para funcionarios se ofrece bajo una perspectiva comercial, al incluir un pre-

cio o matrícula de asistencia destinado a aumentar la autofinanciación y eficiencia de los programas de formación de funcionarios. En términos generales, se trata de un tipo de formación técnica o especializada con beneficios personales significativos, aplicada con criterios de mercado.

En otros países, como Holanda y Bélgica, la formación de funcionarios tiende a su homologación con el sector privado, como consecuencia de la subcontratación de los programas de formación, así como la constante utilización de instructores o conferenciantes provenientes de escuelas de administración de empresas, o de centros universitarios. En la República Federal Alemana y en Francia, la formación continúa considerándose un servicio de naturaleza marcadamente pública.

Otros datos que caracterizan la formación de directivos en Europa es la relación estrecha que se pretende, aunque todavía débilmente, entre la formación y las iniciativas de modernización administrativa.

En Bélgica, por ejemplo, la Dirección General de Formación y Selección de Funcionarios tiene como uno de sus principales cometidos la integración de la formación de funcionarios en el proceso de modernización de la Administración. En otros países que consideran la sobredimensión de su sector público

como el principal problema están rediseñando sus programas en favor de una mayor subcontratación y/o descentralización de las actividades de formación de funcionarios (Países Bajos y Francia).

Otros países, más directamente sensibles o preocupados por la crisis financiera, están poniendo un claro énfasis en los cursos de gestión financiera, tecnología de la información y otras técnicas orientadas a aumentar la eficiencia de sus administraciones (Dinamarca, Reino Unido, Irlanda).

No obstante, tan sólo en dos casos los programas de formación están especialmente dirigidos a apoyar e impulsar reformas agrarias de la administración. Un ejemplo claro son los cursos de «management», control financiero, MIS, en el Reino Unido y los de formación sobre Organización y Desarrollo en la gestión pública (Irlanda)."

De particular importancia, lo es en la formación de directivos, la autonomía ministerial bajo la coordinación de una institución gubernamental, lo que en mucho contribuye a la consolidación de esta línea de actuación, como sucede en Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Alemania y Reino Unido. La autonomía de los ministerios para la formación de sus propios funcionarios se desarrolla bajo la coordinación de

una unidad central de la Administración.

Las funciones de esta unidad son principalmente orientadoras y complementarias con respecto a los ministerios:

- Diseño general de la política de formación.
- Desarrollo de una metodología de la formación.
- Coordinación de la oferta de formación de los ministerios.
- Formación directa de los directivos, formadores y funcionarios con proyección horizontal.
- Integración de la formación en la modernización administrativa.

Cada ministerio desarrolla programas de formación profesional técnica o especializada y se coordinan con la unidad central a través de una red de enlaces.

Hacia una política de formación de directivos para México

Uno de los principales obstáculos para el diseño de una política de formación de directivos, es la ausencia de una identificación clara de las necesidades de formación, y la

nula disponibilidad de evaluaciones relevantes del impacto de los programas existentes, a lo que hay que sumar la errónea apreciación de que los "directivos" se hacen asistiendo a un curso, que por muy afinado que éste sea, es insuficiente o sin contar con una sólida formación previa.

Lo primero por tanto, es realizar análisis formales de estas necesidades, lo que supone necesariamente:

- La localización de los funcionarios (servicios, niveles, etcétera).
- La identificación del tipo de formación requerida para mejorar la función.
- La estimación de la cuantía de funcionarios que deben ser formados para que el programa tenga un impacto relevante.
- La evaluación del nivel de formación actual y deficiencia respecto al nivel deseado.

En términos más simples: ¿qué funcionarios, cuántos, en qué posiciones?, ¿qué formación se requiere?, ¿con qué fin?, son preguntas preliminares que hasta el momento rara vez se han respondido sistemáticamente antes de diseñar los programas de formación.

Tampoco ha habido un seguimiento de las variaciones de las necesidades de

formación. En general no existen mecanismos de autocorrección que permitan la adaptación de los programas a las necesidades de formación que hoy en día tienen los funcionarios.

Los estudios llevados a cabo en el sector público se han centrado como máximo en el análisis de los puestos de trabajo, (la función de cada puesto, los métodos y procesos para llevarlos a cabo y la capacidad técnica para su ejecución eficiente). Su alcance no ha sido suficientemente amplio como para determinar las necesidades de formación a nivel global de la organización (objetivos globales, recursos, entorno) y/o a nivel personal (rendimiento y necesidades individuales).

Los estudios de necesidades no han tenido un suficiente rigor metodológico. El diagnóstico suele ser insuficiente. Los programas de formación se orientan principalmente al aumento del conocimiento y habilidad profesional con el fin de responder a un problema de eficiencia en los servicios, cuando en realidad éste puede ser consecuencia de la falta de motivación e iniciativa del funcionario, o la propia cultura de la administración. Rara vez se analizan las necesidades de aprendizaje de la organización (nuevos problemas, nuevos objetivos, limitación de recursos, tecnologías). El diagnóstico ha sido generalmente inadecuado, confundiendo problemas

de insuficiencia de conocimiento profesional con problemas de capacidad para la puesta en práctica de estos conocimientos (falta de iniciativa, desmotivación, etcétera).

Salvo excepciones muy aisladas, no hay serios intentos de evaluación ni observación de resultados o impacto de los programas hasta ahora introducidos. Poca atención se está prestando a la observación y estudio del impacto de los programas de formación. Las experiencias iniciadas tienen dificultades para determinar los criterios de éxito o indicadores de seguimiento. Los mecanismos de evaluación y control (observación y reacción) no están suficientemente desarrollados.

Se ha intentado transferir criterios y métodos del sector privado a la administración pública, sin una adaptación previa de los programas de formación elegidos.

La evaluación de los programas generalmente se ha limitado al seguimiento de indicadores de recursos asignados a la formación y/o indicadores de actividades en sí mismas. La atención ha recaído principalmente en los «inputs» (fondos, material didáctico, instalaciones) y en la fase de transformación (horas de curso, número de participantes). En pocas ocasiones se evalúan sus resultados inmediatos (formación proporcionada) y prácticamente nunca el

impacto del programa de formación en el funcionamiento de los centros de origen de los participantes (variación en el rendimiento de los servicios). En suma, nuestro país no ha invertido en investigación para el desarrollo de los programas de formación."

Por ende, la formación del funcionario debe estar integrada a la necesidad de aprendizaje de la administración. Los programas de formación deben tener como objetivos no sólo el mayor rendimiento profesional del funcionario en su puesto de trabajo, sino la adaptación de la propia administración al cambio del entorno.

Cuestión cual **más** fundamental será en el futuro, entender la formación como un elemento integrante de una estrategia de cambio, lo que significa que si hoy la formación, insuficiente o no, va dirigida al aumento de la eficiencia del funcionario en la realización de sus tareas, de ahora en adelante, además de ello, deberá ponerse énfasis en programas de formación que preparen al funcionario para afrontar nuevas tareas que hoy demanda la sociedad de su **administración**.

La adaptación y respuesta de la administración pública a los nuevos desafíos o necesidades que demanda la sociedad depende de que ésta, como organización, aprenda. El aprendizaje de una organización no se materializa si sus

miembros no actúan como agentes de adquisición de conocimientos (observación). Si sus miembros no observan y reaccionan (responden) a los cambios internos y externos (disminución de recursos, desarrollo tecnológico). Si sus miembros no detectan y corrigen los errores en la aplicación de las teorías en uso (normas, objetivos, políticas, mecanismos para la disminución del gasto público), la organización no es flexible al cambio.

Por ello, en esta tarea es importante distinguir la existencia de tres distintos niveles de aprendizaje." Un aprendizaje de primer orden supone la corrección de errores en la aplicación de las teorías aceptadas y en uso. Se reacciona corrigiendo desviaciones con respecto a las normas existentes (Presupuesto, Control Financiero, etcétera). Este nivel de aprendizaje está principalmente dirigido a mejorar la eficiencia profesional en la ejecución de las funciones que tradicionalmente se desarrollan en la administración pública.

Un aprendizaje de segundo orden supone la prueba, observación y reestructuración de las teorías o valores que mueven las decisiones y comportamiento de la organización. La **corrección de errores en este caso no se** apoya en las teorías en uso, sino que, por el contrario, éstas se ponen en cuestión. Este aprendizaje supone el conocimiento de la insuficiencia de la propia

teoría en uso. La orientación de este nivel de aprendizaje es la eficacia de los programas públicos. Se pone en cuestión el modelo de causa-efecto en el que se basa el programa.

El aprendizaje de tercer orden supone el desarrollo de la propia capacidad de aprendizaje. Cuando se aprende a observar la interacción entre la organización y la sociedad, se está posibilitando la adaptación de la primera a los cambios de la segunda. Sólo si el funcionario directivo aprende a observar la realidad (evaluación y experimentación) podrá corregir (control) las desviaciones. La autoevaluación (investigación) es quizá un paso previo a todo proceso de aprendizaje. La orientación de este nivel de aprendizaje es la flexibilidad y adaptación al cambio en el entorno.¹⁶

Salta a la vista de lo anterior, que la formación del directivo debe estar integrada en las necesidades de cambio de su propia administración, y que él, a su vez, debe ser un agente que impulse ese cambio, esto es, tomar la responsabilidad por el funcionamiento de un sistema. El directivo, aunque delegue la implantación **de las decisiones, no puede renunciar** a su responsabilidad final, el funcionamiento, porque no sólo se encarga de alcanzar determinados objetivos, sino además, de definir previamente los problemas y elegir el camino para resolverlos, porque no se trata únicamente de

dirigir un sólo servicio, sino una red que comprende diversas organizaciones.

De tal forma, el reto más importante del funcionario directivo de hoy en día es el de enfrentarse con asuntos o problemas que están cambiando rápidamente en la sociedad y en todas las áreas de intervención del sector público, en un marco de restricción del gasto público y de interdependencia y competencia crecientes, donde destaca la existente entre los responsables de la formulación de políticas o programas públicos y los responsables de su ejecución.

En síntesis, el directivo asesora al político sobre la capacidad técnica de sus servicios y orienta al técnico sobre la posibilidad de éxito de sus proyectos, encargándose de integrar a los participantes y destinatarios del programa para garantizar la eficacia de la administración, con espíritu innovador para crear flexibilidad en el diseño de **nuevos sistemas.**"

Por tanto, el rol del directivo público al que se aspira puede representarse en cuatro papeles:

- a) Papel de decisión: iniciador, innovador, resolución de conflictos y alivio de tensiones, distribución de recursos y establecimiento de prioridades, negociador anticipando intereses departamentales y estableciendo las condiciones de cooperación interdepartamental.

b) Papel interpersonal (interorganizacional): liderazgo, enlace y cabeza visible.

e) Papel informativo: seguimiento, diseminación y portavoz (establecimiento de las redes de comunicación y los sistemas de información que gobiernan el flujo interno de información, así como el flujo de información procedente del entorno).

d) Papel de articulación entre los niveles políticos y los administrativos de la administración pública.

Para concretar una política de formación de directivos, es necesario en nuestra opinión:

- La consolidación de la autonomía de las Secretarías o dependencias para la formulación y ejecución de los programas de formación de sus funcionarios, bajo la coordinación de un centro principalmente dedicado a la formulación y desarrollo de la política y metodología de formación y a la preparación de formadores y funcionarios directivos o con proyección interministerial; tarea de la que bien pudiera responsabilizarse al Instituto Nacional de Administración Pública y a los Institutos Estatales.
- El acercamiento a los criterios de mercado, bien mediante la autofinanciación y la aplicación del principio de competencia en cursos con beneficios personales relevantes, bien mediante la subcontratación con centros privados y/o universitarios.
- El intento de integración de la formación de funcionarios en los programas de modernización administrativa que influyen y/o se apoyan en el contenido y orientación de los programas de formación.

Notas

1 Véase, por ejemplo, los resultados del Encuentro sobre "La Función de Directivos para la Modernización de la Administración Pública", celebrada recientemente en España, bajo los auspicios del INAP Y la Fundación Formación y Tecnología, cuyas ponencias se recogen en publicación de igual nombre, de febrero de 1992.

2 Sobre el estado actual de nuestra función pública pueden verse mis libros: *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, INAP, Madrid, España, 1987, 704 pp., reeditado en México por Ediciones Contables y Administrativas, S.A., en 1993, con el título, *El Derecho de la Función Pública*, 404 pp., *Y La Función en el Proceso de Modernización Nacional*, IAPEM, México, 1991, 157 pp.

3 Para una referencia pronta puede verse mi artículo: "Reformas Legales al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos" 1989-1993 en Revista "Control Gubernamental", no. 4, octubre-diciembre de 1994, editada por la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

4 Seguimos fundamentalmente en nuestra exposición el artículo: "La Formación del Funcionario Directivo en Europa" de Eduardo Zapico Goñi, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 56, no. 2, junio 1989, (separata), pp. 165 a 199, Bruselas, Bélgica.

- 5 Para un estudio más profundo ver Luis Etxebarria: "Panorama y Perspectivas en la Función de Empleados Públicos en Europa" en *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987.
- 6 Meyers, F., "Contribution Nationale sur la Belgique" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- 7 Jcppen, S.c., "National Report oo Denmark", en *Training Civil Servants in Europe*. J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- 8 Chelle, R., "Comtribution Nationale sur la France, Ecole Nationale d'Administration" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration.
- 9 Corkey, I., "National Report on Ireland, Institute of Public Administration" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit. European Institute of Public Administration, 1985.
- 10 Hogenesh, J. y Vasconcellos, B., "National Report on the Netherlands" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit, European Institute of Public Administration, 1985.
- 11 Novak E., "National Reporton The Federal Republic of Germany" en *Training Civil Servants in Europe*, J.M. Hoscheit European Institute of Public Administration, 1985.
- 12 Coster, P.R., "National Reporton The United Kingdom", en *Training Civil Servants in Europe*, I.M. Hoscheit, European Instituto of Public Administration, 1985.
- 13 Zapico Goñi, Eduardo, *Op. ctt.*, p. 180.
- 14 Ver para el caso español, Nieto Garete, Alejandro, *Los Estudios sobre la administración pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada*, RAP, Madrid, 1987.
- 15 C. Argyris y D. Shon, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley, Amsterdam, 1978.
- 16 Sobre una experiencia positiva de formación integrada de funcionarios directivos, ver la relativa al Centro de Formación de Funcionarios de Irlanda (Civil Service Training Center) en Zapico Goñi, Eduardo, *Op. cit.*, pp. 188 a 190.
- 17 Ver la experiencia norteamericana de la Reforma Carter con la creación de! Servicio Ejecutivo Superior (SES) en De la Cruz Ferrer, Juan, *La Función Pública Superior en los Estados Unidos*. INAP, Madrid, 1984.

Evaluación de Funcionarios Públicos

*Jesús Octavio Abrego Ayala
Premio INAP 1987*

Prólogo

El sector público de un país en vías de desarrollo debe buscar continuamente la mejoría de su actuación; la mejor evaluación sectorial radica en el grado de cumplimiento de las expectativas ciudadanas y de la satisfacción de los requerimientos de los gobernados.

La plataforma económica expuesta durante la campaña presidencial del doctor Ernesto Zedilla en el Foro "Crecimiento económico para el bienestar familiar" señala en uno de sus puntos de mayor trascendencia, el desarrollo de la infraestructura necesaria para la competitividad nacional fundamentada en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las empresas públicas.

De igual forma, en el discurso de Tlaquepaque, Jal. expuso la necesidad de acabar con la soberbia del centralismo, el gigantismo burocrático y la falta de coordinación institucional, fortaleciendo la soberanía de los estados.

Ambas propuestas implican tener funcionarios en el sector público eficien-

tes y productivos. Las condiciones del país no permiten lujos tales, como tener en los puestos de alta responsabilidad a servidores improvisados, desconocedores del quehacer asignado o que irresponsablemente, evitan tomar decisiones por no meterse en problemas.

Evolutivamente, cada sexenio ha ido desarrollando sistemas de control para la vigilancia del ejercicio de los recursos; sin embargo, hasta ahora se han limitado en su mayor parte a la supervisión del presupuesto asignado a cada dependencia u organismo, así como al relativo cumplimiento de los objetivos torales contenidos en su decreto de creación o en su estatuto orgánico.

El criterio y juicio del responsable del organismo u ocasionalmente el consejo de administración, son hasta el momento los encargados de juzgar si un funcionario público actúa como debe o no. No decimos que este procedimiento **no funciona, sino que puede mejorarse** al sistematizar las acciones de evaluación y hacer a un lado aspectos humanos como el subjetivismo, el afecto, o la recomendación.

El simple hecho de que en un organismo público se conozca que cada funcionario será evaluado con base en los resultados que obtuvo en su gestión y en la óptima utilización de los recursos bajo su responsabilidad, mejorará la eficiencia individual. La suma sinérgica del nivel directivo conducirá a los organismos a incrementar su productividad y rentabilidad económica y social.

Para lograr el éxito, esta propuesta requiere que el órgano evaluador tenga una autoridad moral y real indiscutibles; por eso se plantea que sea el propio Instituto Nacional de Administración Pública quien integre un Comité Nacional de Evaluación cuya operación sería autónoma e independiente de cualquier área de gobierno y con el respaldo del ejecutivo federal, de manera que sus decisiones fueran inapelables.

Otra opción podría ser el poder legislativo por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes, en el caso del Distrito Federal, que integrarían una Comisión Mixta de Evaluación Administrativa que estaría apoyada por un grupo de asesores externos, para evitar sesgos partidistas.

De ninguna manera se trata de crear **más burocracia, sino asignar más atribuciones** a órganos ya existentes.

Es relevante señalar que la evaluación directiva no conlleva un carácter **punitivo sino preventivo; es decir, su principal fin** es mejorar la actuación y sólo en casos extremos sancionar o inhabilitar.

El trabajo se ubica dentro de la escuela moderna operacional de la administración. Se ha utilizado la metodología del método científico con el propósito de optimizar esfuerzos y resultados, tratando de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Permite también garantizar la comprensión del problema de la evaluación directiva, es útil para la predicción de una parte del comportamiento futuro de los organismos públicos y sobre todo, facilita el planteamiento de nuevos problemas en el mejoramiento del sector. Procura seguir el criterio de objetividad en la calificación, racionalidad de sus argumentos y sistematización de las actividades para evaluar a un funcionario.

Comprende inicialmente un diagnóstico situacional administrativo de la valoración del desempeño de un funcionario público. Posteriormente se hace el planteamiento del problema del desconocimiento actual del rendimiento y eficiencia en los puestos directivos del sector público, para finalizar con base en la hipótesis de que al aplicar un procedimiento sistematizado de califi-

cación del desempeño, se mejorará el cumplimiento de las metas y objetivos asignados a las empresas paraestatales y/o a las áreas productoras de servicios o bienes del sector central. Acompaña a lo anterior una propuesta específica de solución al problema señalado.

Antecedentes

Los procedimientos estructurados de evaluación se remontan a principios del siglo XIX con R. Owen, quien diseñó un "Sistema de libros y blocks de carácter" donde los supervisores de una fábrica de hilados en Escocia anotaban informes sobre el nivel del desempeño de los trabajadores.

Un siglo después Francis Galton, como parte de sus estudios de la llamada psicología científica, elaboró la medición de diferencias individuales basada en métodos estadísticos. Sin embargo, es Winslow Taylor quien inicia la evaluación sistematizada, al precisar que los salarios más altos se deben otorgar a los mejores trabajadores. Esta es, sin duda, una acción de calificación de méritos.

En nuestro país, la medición del desempeño tradicionalmente ha venido realizándose en el sector privado, haciendo énfasis en la administración de sueldos de los ejecutivos y del personal en general.

En el sector público se han hecho varios intentos para evaluar resultados de sus empleados; el más completo ha sido el contenido en las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos, en el que uno de los 11 Programas Básicos se denominó "Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos" (Programa VII). En él se planteaba la existencia de un servicio civil de carrera para los empleados de base, fundamentado en la idoneidad y el mérito. La Secretaría de Gobernación tomaba a su cargo el estudio y proposición de medidas para las recompensas y estímulos al personal del sector público.

Asimismo, el Presidente Luis Echeverría emitió el acuerdo por el que se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal con el objeto de mejorar la administración de personal, la eficacia en el funcionamiento y en los servicios de las entidades públicas, así como las condiciones generales de trabajo de los servidores del Estado.

En la administración 1982-1988 en el Plan Nacional de Desarrollo se indica en el rubro 6.6.3.2. Productividad: promover acciones que propicien una mayor eficiencia en la producción de

bienes y servicios. También se norma la obligación de orientar el otorgamiento de estimulas en forma selectiva conforme a objetivos y metas de productividad y empleo.

Desde 1989 la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto actualizó y modificó el sistema de incentivos al desempeño para servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos, que se paga hasta hoy día indiscriminadamente al nivel directivo en forma mensual.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 emitido por el ejecutivo federal, se anota en el inciso 5.3.9. "Modernización de la Empresa Pública" que se impulsará al sector paraestatal para que se convierta en modelo de eficiencia, sus empresas cumplan los objetivos para las que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen. Señala asimismo, que se desarrollará un sistema de evaluación que estimule y promueva la eficiencia y al mismo tiempo premie o penalice los resultados.

De igual manera en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, emitido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el capítulo III "Incremento de Eficacia, Eficiencia y Productividad" se señalan las cualidades que debe tener un alto directivo: aptitud eje-

cutiva que garantice la justa apreciación de las fuerzas y debilidades de la entidad; una clara visión de las situaciones y de los problemas, aparejada con una alta capacidad decisoria, capacidad de **autocrítica, así como una reconocida** probidad y confianza en si mismo.

Todos estos esfuerzos administrativos han quedado incompletos al no haberse instrumentado un procedimiento práctico que permita al responsable de cada empresa pública conocer el desempeño real de cada responsable de área para premiar o sancionar. Es esto lo que pretende el instrumento que se plantea en este trabajo.

Objetivos del sistema

1. Conocer el rendimiento y logros de los funcionarios, tanto individual como en grupo, así como sus requerimientos, insuficiencias, posibilidades de desarrollo y capacitación.
2. Ubicar en los puestos "clave" a nivel directivo al funcionario idóneo.
3. Proporcionar criterios sistemáticos para respaldar, imparcialmente, los ascensos, traslados, y algunas veces las remociones, sanciones y despidos.
4. Evitar la subjetividad y generalización al analizar los resultados de las áreas sustantivas de un organismo público.

5. Proporcionar al evaluado información para que conozca su desempeño y sugerir los cambios que necesita hacer en su comportamiento, sus actitudes, sus capacidades o su conocimiento del trabajo.

6. Integrar los intereses particulares de los funcionarios públicos con los del organismo, mejorando su sentido de afiliación y pertenencia.

7. Identificar las áreas de oportunidad para mejorar las condiciones de trabajo del funcionario y facilitar su adaptación a la cultura empresarial del organismo público.

8. Mejorar la eficiencia y productividad de la empresa pública.

Modelo de evaluación directiva

Generalidades.

En la gran mayoría de las dependencias públicas se carece de un sistema oficial de evaluación con las características señaladas. Por ello, se considera pertinente proponer el desarrollo e implantación de un sistema formal que permita conocer, de una manera cuantitativa y cualitativa, el desempeño de los funcionarios que formen parte de la organización de una dependencia.

En este documento se enuncian los aspectos más sobresalientes de un sistema

de evaluación para funcionarios. Se consideran como funcionarios a directores de área, jefes de unidad, gerentes y puestos homólogos.

El documento se divide en dos grandes apartados. En el primero de ellos se tratan aspectos generales del sistema: objetivos, antecedentes y un modelo general de evaluación, que dadas sus características, deberá implantarse en etapas sucesivas; la segunda parte contiene una descripción de la forma de iniciar la evaluación, partiendo de elementos mínimos a considerarse dentro de una organización y que permitirán emitir un juicio acerca del nivel de desempeño del funcionario evaluado.

La evaluación del desempeño de los funcionarios constituye el proceso por el cual se estima su rendimiento global. Constituye una función esencial que de una u otra manera suele efectuarse en toda organización pública moderna en el contexto internacional. Es necesario que el directivo reciba retroalimentación sobre la manera como cumple sus actividades para saber qué acciones debe corregir, cuándo el desempeño es menor a lo estipulado, y cuándo se debe **emprender una acción correctiva** para con el funcionario. De manera similar, el desempeño que es satisfactorio o excede lo esperado debe ser alentado.

Las evaluaciones informales y subjetivas, basadas en el trabajo diario del

ejecutivo, son necesarias, pero insuficientes. Si se cuenta con un proceso formal y sistemático de retroalimentación, el director general de la dependencia o el director de área, en su caso, pueden identificar a los ejecutivos que cumplen o exceden lo esperado y a los que no lo hacen. Asimismo ayuda a evaluar los procedimientos de reclutamiento, selección, orientación y capacitación de ellos. Incluso las decisiones sobre promociones internas o despidos, compensaciones u otros aspectos más, relacionados con la administración de recursos humanos, dependen de la información sistemática y bien documentada que se disponga sobre el directivo.

El sistema de evaluación debe ser válido, universal al sector público, confiable, efectivo y aceptado. El enfoque debe identificar los elementos relacionados con el desempeño, medirlos y proporcionar retroalimentación a los directores evaluados y al departamento de administración de personal. Si las normas para la evaluación del desempeño no se basan en elementos relacionados con el puesto, pueden traducirse en resultados imprecisos o subjetivos.

En este apartado se describirán los principales componentes del sistema que se propone sea implantado en las organizaciones del sector público, así como la relación que existe entre ellos. Los puntos abajo señalados contienen una

descripción breve tanto del elemento que formará parte del sistema, como el trabajo que deberá realizarse para diseñar los componentes faltantes. Para una mejor descripción del sistema se ha diseñado un modelo conceptual; partiendo de esta estructura, se describen a continuación sus principales elementos.

Análisis del puesto.

Con el fin de centrarnos en el tema principal, se da por supuesto que se parte de una estructura organizacional de la dependencia derivada de la misión y objetivo de la empresa, tamaños del mercado y de la propia empresa, condiciones generales de trabajo y presupuesto asignado claramente definidos.

Con base en la experiencia del autor, se ha pre-asignado un tiempo mínimo de un año para la implantación de este sistema de evaluación. Se considera que durante el primer trimestre, se señalarán las habilidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto, así como las actitudes sobresalientes que debe tener el funcionario, con base en la normatividad existente y las condiciones locales del organismo.

Estos elementos se compararán mediante las observaciones directas dentro de la dependencia y en el entorno laboral,

para corregir, en su caso, el diseño del puesto.

Terminados estos trabajos, la información generada será almacenada por el órgano evaluador en un banco de datos específicos y confidencial para su utilización en la evaluación.

Opciones de calificación.

En general se conocen dos métodos de evaluación: a) basados en el desempeño durante el pasado y b) basados en el desempeño a futuro.

Los métodos de evaluación basados en el desempeño pasado tienen la ventaja de referirse a algo que ya ocurrió y que en consecuencia puede, hasta cierto punto, ser medido con facilidad. La desventaja radica en la imposibilidad de cambiar lo ocurrido. Las técnicas de evaluación de uso más común son: escalas de puntuación, listas de verificación, método de selección obligatoria, método de registro de acontecimientos notables, métodos de evaluación comparativa, escalas de calificación conductual, método de verificación de campo, establecimiento de categorías, estimación de conocimientos y asociaciones, método de puntos comparativos, método de distribución obligatoria y método de comparación contra el total.

Los métodos de evaluación basados en el desempeño para el futuro se centran

en el desempeño venidero mediante la evaluación potencial del ejecutivo, o el establecimiento de objetivos de desempeño. Se consideran cuatro técnicas básicas: autoevaluaciones, administración por objetivos, evaluaciones psicométricas y método de los centros de evaluación.

Será tarea del grupo evaluador hacer una mezcla adecuada de los métodos arriba señalados para tener una confiabilidad alta de los resultados que se obtengan al aplicar la evaluación del desempeño a los ejecutivos de la organización. Se considera como una tarea inmediata a realizarse en el primer trimestre del periodo de implantación.

Mediciones y estándares.

Las mediciones del desempeño son los sistemas de calificación de cada trabajo. Será necesario desarrollar durante el primer trimestre de implantación las mediciones, de tal manera que su aplicación sea fácil, confiable, y califiquen los elementos esenciales que determinan el desempeño.

La evaluación del desempeño requiere estándares que constituyan los parámetros que permitan mediciones objetivas. Para ser efectivos, deben guardar relación estrecha con los resultados que se desean en cada puesto. No pueden fijarse abiertamente; por el contrario, se desprenden en forma directa del análisis de puestos.

Basándose en las responsabilidades y trabajos a desarrollar en la descripción del puesto, se decidirá qué elementos son esenciales y deben ser evaluados en todos los casos. Cuando se carezca de esta información los estándares se desarrollarán a partir de observaciones directas sobre el puesto de conversaciones directas con el ejecutivo superior inmediato al puesto que se está evaluando.

Calificación del desempeño.

Esta será la etapa práctica del proceso para conocer el real desempeño del **funcionario; consiste en una gran parte, de un proceso de obtención de información, su control y el análisis de la misma.**

En el lapso de dos trimestres se efectuará la identificación y validación de los datos, el control de rechazos y el análisis de los resultados, para después poder emitir un dictamen.

Obtención de datos.

La evaluación, desde un punto de vista práctico, se puede realizar mediante formatos precodificados, los cuales se distribuyen junto con un instructivo entre los miembros que se van a hacer cargo de la evaluación.

Una vez que se ha puesto en marcha el programa, un grupo de expertos, responsables de la coordinación, recorren

las empresas o dependencias, con el fin de supervisar las acciones, y asesorar respecto a las dudas o problemas que se presenten, a fin de lograr resultados imparciales y estandarizados lo más objetivos que sea posible.

Después de llenar la hoja de evaluación se dará a conocer al funcionario, por medio de una entrevista de ajuste, la impresión que se tiene de él, para que en caso existir inconformidad se analicen las causas. Cabe señalar que los resultados se deben manejar con sentido común y tacto, pues de no hacerlo adecuadamente se ocasionarán serios problemas de autoridad; por tal motivo es recomendable la intervención de especialistas, a fin de que éstos sometan las divergencias a análisis y diálogo junto con los evaluadores y los evaluados. Lo anterior contribuirá al desarrollo individual de los funcionarios, ya que tendrán oportunidad de opinar acerca de su desempeño.

Posteriormente todas las hojas de evaluación se remitirán, ya revisadas, al Departamento de Recursos Humanos de la dependencia o área específica, donde se concentrarán para que el grupo encargado del análisis inicie su tratamiento y estudio subsiguientes.

Control de rechazos.

Se puede obtener mayor información sobre las fallas del programa si se esta-

blece un control de los rechazos u **objecciones a la evaluación, con lo que se** podrán realizar ajustes sobre la marcha si es necesario. El control nos dará un índice de la aceptación que el programa tiene entre los funcionarios.

Para llevar a cabo lo anterior, se deben formular preguntas; entre otras:

1. ¿Existen críticas al programa? ¿Son fundamentadas?
2. ¿Qué evaluadores están presentando resultados inadecuados?
3. ¿Hay funcionarios que no cooperan con el programa? ¿Cuáles son las causas?
4. ¿Se han observado cambios notorios **en los funcionarios como consecuencia** directa del programa?

Control y análisis de los resultados.

Una vez que se dispone de los **resultados, sus respectivos comentarios y conclusiones**, se procede a su tratamiento y análisis.

Los encargados del control del programa del Comité de Evaluación vacían la información recabada en hojas de concentración de datos por sectores y subsectores, con lo cual se obtienen promedios de comportamiento y rendimiento, tanto individuales como por áreas de trabajo. Todo aquello constituye valiosa información que una vez

analizada y comparada con los índices de productividad, sirve para planear y organizar los recursos humanos de la entidad, el subsector o sector de que se trate.

Si se efectúan correlaciones entre factores como antigüedad, edad, escolaridad, sueldo y permanencia en el puesto, con el grado de ausentismo, nivel de productividad, etcétera, se podrá detectar la relación que existe entre el desempeño en el trabajo y la situación práctica de cada individuo dentro de éste, siendo indudable que existen diferencias en la actuación de los funcionarios según su condición real.

El análisis individual contribuirá, entre otros aspectos, a descubrir a los individuos con problemas específicos **que requieran atención especial, como** capacitación, motivación y promoción.

El informe - dictamen.

El comité de evaluación o los responsables del programa, una vez que tienen la totalidad de los resultados con su respectivo análisis ya sea a nivel interno (como puede ser el consejo de administración de la entidad) o general (Cámara de Diputados o Asamblea de Representantes del Distrito Federal), proceden a elaborar un informe que contenga los datos generales e individuales del personal. Tal informe debe incluir, además, la información necesaria para que tanto el Consejo de Administración

como los directivos de la empresa conozcan la situación que predomina en la misma, a fin de que tomen las decisiones convenientes respecto al personal y apliquen las políticas sobre sueldos incentivos, capacitación, productividad, etcétera.

Esto servirá para encausar los recursos humanos hacia el logro de metas tanto individuales como de organización.

Realmente el programa no termina con el informe de los resultados sino que continúa, ya que el proceso debe ser permanente, realizando adaptaciones objetivas de acuerdo con la experiencia obtenida y los resultados que vayan surgiendo. Tiene la filosofía de la mejora continua.

Banco de datos locales.

Contar con un banco de datos de recursos humanos actualizado y confiable implica disponer de la información para su ingreso en archivos computarizados o tradicionales. Esto requiere en muchos casos el trabajo coordinado del área encargada de la administración de personal con las de desarrollo organizacional e informática. La base de datos se organizará con el postulado de que los puestos constituirán la unidad básica. Cada vez más los puestos individuales se organizan en grupos laborales. Los grupos laborales son conjuntos de puestos similares, llamados puestos tipo o típico. El estudio cuidadoso de las

actividades desempeñadas en cada puesto permitirá establecer agrupaciones de actividades compatibles.

Una parte de este banco de datos estará formada por los puestos de ejecutivos de la organización. Copia de los archivos en diskette se enviarán al comité de evaluación para su respaldo y custodia.

Este es un proceso que se considera se instrumentará e irá depurando a lo largo del año que dure la implantación.

Limitaciones.

Es posible que en algunas entidades no se disponga de todos los elementos arriba señalados, por tal motivo será necesario instrumentar un sistema híbrido que permita realizar la primera evaluación trimestral casi de inmediato. Es importante sensibilizar a los directivos.

Este sistema proporcionará al director o administrador general de la dependencia, los suficientes elementos de juicio de los que hasta ahora no disponía para la evaluación de sus directivos.

Una limitante es la aún insuficiente consistencia en la calificación por el grado variable de la subjetividad de la calificación de las conductas a evaluar. A mayor nivel jerárquico se incrementa el nivel de subjetividad por lo complejo de **sus funciones**.

Existe además una resistencia natural del funcionario público a ser evaluado,

se requiere crear la cultura organizacional para lograr su aceptación.

En el sector central habrá que diseñar otro procedimiento que cuantifique resultados indirectos de la gestión, ya que hasta ahora no existen metas específicas, individuales ni objetivos claros a cumplir por las áreas si no que quedan a nivel genérico en la dependencia.

Evaluación

Este apartado explica el proceso y las actividades que se pretenden realizar para llevar a cabo la primera evaluación de funcionarios para el año uno de la implantación. En él se resume qué se evaluará, cuándo evaluar y cómo evaluar al ejecutivo.

La primera etapa de implantación del sistema empezará a operar a partir del primer día del primer mes de implantación, de preferencia en el mes de enero. La evaluación a funcionarios será trimestral y durante el mes de abril se evaluará el primer período.

Asimismo, durante el primer trimestre se generará y probará la información que permita desarrollar el sistema, contenido en el modelo general descrito en el apartado anterior.

Perfil del ejecutivo.

En este apartado se determinará, de acuerdo con las funciones asignadas al puesto, las habilidades y conocimientos contenidos en la descripción del mismo; se contrastará con el perfil del ejecutivo que en esos momentos ocupa el puesto.

Para llegar a hacer esta evaluación es **necesario realizar una campaña de actualización** de expedientes de los directores, jefes de unidad y gerentes.

Se señalarán, de acuerdo con la estructura organizacional y las funciones de la entidad, las habilidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto, así como las actitudes sobresalientes que debe tener el ejecutivo.

Al terminar estas actividades se estará en posibilidad de evaluar el perfil del ejecutivo con respecto al del puesto.

Características del funcionario público ideal.

Es evidente que un funcionario público ideal actúa como catalizador de los resultados de nuestra organización. Las **características que se analizan a continuación** se consideran óptimas en opinión del autor, sin embargo, en la práctica no deben estimarse como requisitos in-

dispensables, sino buscar la máxima **aproximación**.

Un funcionario público debe tener la habilidad administrativa para integrar un equipo de trabajo activo, debe saber ejercer la autoridad claramente, tener capacidad creativa e ingenio para solucionar los problemas de la operación, y coordinar esfuerzos a fin de obtener acciones armónicas dirigidas al logro de objetivos. Debe también tener un alto grado de responsabilidad y de control sobre si mismo; inclinarse por los desafíos y retos, ser competitivo. Debe ser analítico en los problemas y eficaz en la toma de decisiones, delegar autoridad y compartir responsabilidades, aceptar correr riesgos calculados. Se precisa de capacidad para dividir el trabajo, especializar funciones de áreas y estandarizar métodos y procedimientos con el propósito de lograr eficiencia y productividad; ser astuto en la utilización del poder y alcanzar beneficios para su empresa o dependencia. Es fundamental la seguridad en si mismo y que la transmita a sus colaboradores, al tiempo que debe comunicarse fácilmente en todos niveles con un elevado sentido de lealtad institucional.

La adhesión resuelta a estos principios debe constituir la motivación sustantiva del servidor público. La naturaleza de tal compromiso elimina cualquier dicotomía entre función política y función administrativa en el cumplimiento de la

responsabilidad que toca al servidor público.

Ejercicio de las funciones del puesto y del área.

Se compararán de acuerdo con una investigación de campo, cuáles de las funciones que debe ejercer el ejecutivo las está cumpliendo y se identificarán aquellas que sin estar asignadas a su puesto, **realiza; así como las omisiones de acciones** que debería realizar con base en el Manual de Organización de la empresa

Grado de aplicación del programa de trabajo.

Una vez que el ejecutivo ha diseñado las metas cuantificables de su programa de trabajo de acuerdo a sus funciones, presupuesto y recursos humanos, al final del trimestre se evaluará el cumplimiento de éste de acuerdo con las metas alcanzadas.

Todas las metas deberán ser cuantificadas claramente para así poder medirlas.

Es necesario señalar que además del programa de trabajo existirán dos más, que por su importancia se evaluarán en forma separada: calidad total y capacitación.

Ejercicio presupuestal del área.

Para ejercer un verdadero control de las finanzas de los organismos públicos una parte importante de lograr las metas del

programa de trabajo es hacerlo sin alterar el presupuesto del área de una **manera negativa. Por esto, será necesario** llevar a cabo la evaluación del ejercicio presupuestal por medio de:

- a) Conocer el presupuesto asignado, las metas programadas y las partidas autorizadas.
- b) Respeto al calendario financiero.
- e) Supervisar el apego a la normatividad.
- d) Análisis del porcentaje de desviación en ejercicio presupuestal y avances de metas.
- e) Determinar las causas reales de desviación y sus correcciones posteriores.
- f) Analizar los informes mensuales del ejercicio presupuestal de las áreas.
- g) Un presupuesto bien elaborado requiere un mínimo de transferencias líquidas presupuestales o de ampliaciones.

Estos datos deben obtenerse de las áreas financieras de las entidades y cruzarlos con los del auditor externo asignado.

Auditorías internas y externas realizadas en el área de trabajo.

El área a cargo del funcionario es sometida a diferentes tipos de auditorías **internas y externas; será necesario** conocer el número de observaciones, la

clase de faltas en las que se incurrió, cuándo y cómo fueron solventadas. **Una vez conocido esto, se determinará, mediante** la escala propuesta, el grado de cumplimiento de este estimador.

Grado de aplicación de las acciones y/o del programa de calidad total.

Se parte del supuesto de que todas las dependencias en cumplimiento del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad tienen ya actualmente acciones o un programa formal de calidad total. Como este programa debe estar ligado a las metas cuantitativas del programa de trabajo y al ejercicio presupuestal, será necesario establecer dentro del programa de trabajo cuáles son éstas, para evaluarlas de acuerdo con una metodología similar a la utilizada en el Premio Nacional de Calidad que se incluye al final de este documento.

Programa de capacitación a los directivos del área.

Tradicionalmente, no siempre ocupan los puestos directivos de las áreas **sustantivas funcionarios con** experiencia en el ramo, por eso una de las áreas de oportunidad más importantes para mejorar la actitud y conocimientos del funcionario y personal a su cargo es la capacitación para el puesto en que se **encuentra.**

El desarrollo y cumplimiento de las metas del programa de capacitación se evaluarán de acuerdo con los resultados que se esperan después de ella con base en lo señalado dentro del sistema de evaluación. Estos resultados estarán contenidos en el programa de trabajo del área, y contra éstos se evaluará al ejecutivo.

Desempeño del área de acuerdo con los indicadores del tablero de gestión.

En la actualidad se considera que la **eficiencia en un organismo se logra con un adecuado control de gestión**, del cual la principal herramienta es el llamado "tablero de gestión". La dirección general de una dependencia, generalmente cuenta, en diferentes grados de desarrollo, con un tablero o informe concentrado de gestión que contiene indicadores que miden el desempeño de las diferentes áreas de una manera cuantitativa y muy general. Estos estándares del desempeño permitirán conocer si el área a cargo del ejecutivo está produciendo los resultados pactados. En el caso de no tenerlo, deberá estructurarse en el primer trimestre de implantación.

Actuación del funcionario en incidentes críticos.

La administración pública está llena de incidentes críticos no planeados, urgentes y de gran trascendencia; es por ello

que un aspecto fundamental para el director general y directores de área, según sea el caso, es contar con funcionarios de muy alto nivel y conocimientos para afrontar estos incidentes que pueden significar la pérdida irrecuperable, en su caso específico, de recursos, tiempo o imagen de la **organización**.

Para medir cómo los ejecutivos participan en este tipo de actividad, será necesario que el superior del ejecutivo que se evalúe lleve una estadística del grado de asertividad de éste; al final de cada trimestre se emitirá una opinión que servirá para evaluarlo.

Desempeño en áreas eminentemente operativas (tercer nivel: gerentes) dentro de la organización.

Para la evaluación específica de estos funcionarios, se establece un procedimiento que consiste básicamente en determinar:

- a) La veracidad y oportunidad de la información que es suministrada al sistema de evaluación;
- b) mediante muestreos, su capacidad de aprovechamiento del equipo que tiene asignado para llevar a cabo sus **funciones**;
- e) suministro, control y uso adecuado de insumos para realizar su **función operativa**;

d) la operación del servicio, auxiliándose de los supervisores y técnicos a su cargo;

e) costos y utilización de los recursos **humanos**;

f) seguimiento y optimización de niveles de eficacia y eficiencia financiera;

g) seguimiento de los instrumentos con los que se está evaluando al ejecutivo, como son los programas de: trabajo, mantenimiento, ejercicio presupuestal, calidad total y capacitación;

h) clima laboral en el área operativa;

i) orden y limpieza en el trabajo desarrollado;

j) cuidado y conservación de equipo e **instalaciones**.

Análisis de resultados.

Con el objeto de medir los resultados de **cada funcionario de una manera imparcial** y cuantitativa se creó una escala experta, la cual contiene este documento.

El área responsable de la instrumentación del sistema de evaluación para funcionarios deberá ser una área staff inmediata al director o administrador de la entidad; podrá auxiliarse tanto de los directores de área como de los jefes de unidad, cuando el caso a tratar lo amerite y supervisada externamente.

Esta área proporcionará al consejo de administración y al INAP, en su caso, o a la Comisión de la Cámara de Diputados (en el caso del Distrito Federal, a la Comisión de la ARDF) encargada de evaluar al titular de la dependencia la metodología para tal fin.

Una vez terminada la evaluación, será remitida al director general del organismo para su análisis y toma de decisiones correspondiente. En el caso de la evaluación al titular de la dependencia o paraestatal, será entregada al consejo de administración de ésta para la aplicación inmediata de sus recomendaciones.

Por último cabe mencionar que si los objetivos que un funcionario debe alcanzar **no son claros, si los criterios con** que se miden adolecen de imprecisiones, si el ejecutivo no tiene la seguridad de que su esfuerzo le valdrá un juicio favorable o si cree que al lograr las metas el premio no será satisfactorio, puede suponerse que trabajará muy por debajo de su verdadero potencial.

Conclusiones y Recomendaciones

- Este modelo de evaluación es perfecto; con la aplicación en diferentes ámbitos de la administración pública, deberá irse adecuando a los sectores,

en el caso de requerirse calificar algún concepto específico y al programa de gobierno del ejecutivo con base en los nuevos requerimientos para las dependencias.

- El sector central reviste características especiales; la mayoría de las áreas tienen poco cuantificados o precisados sus objetivos y metas. Tradicionalmente éstas son asignadas al total de la dependencia. Se requiere que el programa operativo anual incluya de una manera explícita el número y por ciento de las actividades por realizar, **así como la cuantificación de funciones** genéricas, amplias o poco precisas. Estas condicionantes permitirán desarrollar un sistema de evaluación aplicable al sector antes referido.
- La cultura organizacional de las empresas públicas no considera que los responsables sean examinados con un juicio de expertos; representa un cambio importante que generará incertidumbre y resistencia directa o subterránea; sin embargo si queremos eficiencia habrá que inducir primero, convencer después y vigilarlo siempre.
- La presente propuesta deberá incluir en el futuro mediato conceptos tales como la norma internacional de calidad ISO 9000, algún esquema de calidad total en los servicios prestados al ciudadano, programas de mejora continua y otros.
- Todo funcionario público tiene dos aspectos indisolubles a evaluar: su habilidad administrativa y su vocación de servicio. Hasta ahora no hemos podido medir el comportamiento con respecto a los principios básicos rectores de la política del país, tales como: el nacionalismo, el pluralismo político, derechos humanos y sociales, la justicia, la lealtad, la rectoría del Estado, la ética gubernamental, el sentido institucional, la soberanía y otros, por lo que este documento puede servir como punto de partida para investigaciones futuras sobre el tema.
- Es necesario diseñar el procedimiento detallado con el flujo de información requerida e integrar al sistema de información gerencial de la dependencia el de evaluación directiva.
- Se reitera que el manejo de los datos debe ser confidencial y no ser utilizado con efectos punitivos.
- Al mejorar la rentabilidad social y económica de las empresas y dependencias del sector público, el ahorro de recursos será cuantioso; parte de los cuales deberán ser destinados a fomentar un deseo de superación personal en los funcionarios mediante un reconocimiento público por el primer mandatario y una retribución económica mediante un premio nacional a la eficiencia administrativa del sector público.

 Escala de Evaluación para Funcionarios

		ESCALA	
		PUNTOS	PUNTOS
		TOTALES	PARCIALES
1. Evaluar resultados del programa de trabajo.	200		
• Estructura del programa de trabajo del área.			23
• Acciones correctivas oportunas ante desviaciones en logros.			44
. Cumplimiento de las metas del programa de trabajo			73
• Acciones adicionales al programa de trabajo y cumplimiento de éstas			30
2. Evaluar el ejercicio presupuestal del área.	168		
• Diseño del ejercicio presupuestal.			44
. Grado de cumplimiento del presupuesto.			58
• Desviaciones y correcciones al presupuesto.			34
. Ahorros en el presupuesto del área.			32
3. Evaluar el área con base en sus indicadores de gestión.	165		
. Cumplimiento de las variables de acuerdo a los valores programados.			62
• Desviaciones en las principales variables.			35
. Oportunidad con que el área por evaluar cumple a tiempo con sus resultados que se introducen al tablero de gestión.			28
. Evaluación de la calidad de información que el área proporciona en el tablero de gestión.			40
4. Evaluar acciones de calidad total.	118		
. Satisfacción del cliente			40
. Liderazgo mediante ejemplo.			10
• Recursos humanos, involucramiento y capacitación.			12
• Mejora continua.			10
• Planeación estratégica y operativa.			11
. Resultados: mejoras de servicios o productos.			35
5. Evaluar el desempeño del ejecutivo en campo.	95		
. Veracidad y oportunidad de la información que se proporciona			12

	ESCALA	
	PUNTOS TOTALES	PUNTOS PARCIALES
.Costos y aprovechamiento de los recursos humanos a su cargo.		20
.Cumplimiento y optimización de niveles de recaudación (en su caso).		23
.Grado de cumplimiento en la aplicación de su programa de trabajo.		11
.Clima laboral en su área.		10
.Orden y limpieza en el trabajo a desarrollar.		9
.Cuidado y conservación del equipo e instalaciones bajo su responsabilidad.		10
6. Evaluar el perfil del ejecutivo.	75	
.Escolaridad de acuerdo al puesto.		12
•Experiencia específica para desarrollar las funciones asignadas.		28
•Experiencia en el puesto.		18
•Actividades docentes afines.		7
.Publicaciones especializadas en el área.		7
7. Evaluar el desempeño del ejecutivo en incidentes críticos.	50	
• Resultados estadísticos del grado de asertividad del ejecutivo		50
8. Evaluar el ejercicio de funciones del área por el ejecutivo	48	
.Cumplimiento de las funciones asignadas.		28
.Funciones adicionales que ejerce.		8
.Creatividad e iniciativa personales.		12
9. Evaluar resultados de la capacitación.	47	
.Calificación obtenida en los cursos de capacitación.		8
.Cuantificación de mejoras en el desarrollo del trabajo después de capacitación.		27
.Cursos tomados que se justifican de acuerdo al puesto.		12
10. Evaluar resultados de auditorías en el periodo.	37	
.Número de observaciones internas.		10
• Número de observaciones internas solventadas		15
• Trascendencia de las observaciones internas y externas no resueltas.		12
TOTALES	1000	1000

Bibliografía

- Abrego Ayala, O., Barba, S.: *Corporaciones Públicas*. INAP. Primera edición. 1989.
- Abrego Ayala, O.: *Dirección de Empresas -Opciones y Soluciones-* En prensa. 1994.
- Acle, A. Vega, I. M.: *La Empresa Pública: Desde afuera, Desde dentro*. Limusa.
- Albano, Oswaldo: *El Macro-control de Gestión de la Actividad Empresarial Pública*. Serie Praxis. INAP: no. 70. Noviembre 1984.
- Bradford, L. D., Cohen, R. A.: *Excelencia en la Administración*. Limusa. Primera edición. 1988.
- Barras, Ralph: *Círculos de Calidad en Operación*. McGraw Hill. 1a. Edición 1985.
- Barry, Toro: *México, una guía actual*. Ser. Primera edición. 1983.
- Brene, Nugo: *Los Sistemas de Control de las Empresas Públicas en Argentina*. INAP: Praxis no. 70, 1a. Edición 1984.
- Barenstein, Jorge: *La Gestión de Empresas Públicas en México*, CIDE. Primera edición. Segunda reimpresión. 1986.
- Coordinación General de Estudios Administrativos: *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal*. 1971- 1976.
- Chruden, H. Shennan A.: *Administración de Personal*. CECSA. 1º Edición. 14ª impresión. 1976.
- Gaul Richard: *El Milagro Japonés*. Planeta. Primera edición. 1983.
- Grados J. Yotros: *Calificación de Méritos. Evaluación de la Conducta Laboral*. Trillas. Segunda edición. Primera reimpresión 1987.
- Hannaway C. Hunt, G., *Manual de Habilidades Gerenciales*. Panorama. Primera edición. 1993.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales*. México 20-Y-86. Arts. 45-48.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. SECOGEF. 31-XII-82
- Management Center de México: *Remuneraciones a Nivel Ejecutivo*. 1976.
- Maynard, H.B.: *Top Management Handbook*. Mc Graw Hill.
- Organización Internacional del Trabajo: *Aumento de la Productividad en las Industrias Manufactureras*. O.I.T. 1a. Edición. 7a. Reimpresión. 1974
- Ortueta, L.: *Valoración de Tareas*. Limusa. 1º Edición, 1974.
- Pichardo Pagaza, 1.: *Introducción a la Administración Pública de México*. INAP - CONACYT la Edición 1984. 11 Tomo
- Poder Ejecutivo Federal: *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- Poder Ejecutivo Federal: *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.
- Price L., James: *Handbook of Organizational Measurement*. D C Heath. Primera edición. 1972.
- Pereña Braud, 1.: *Dirección y Gestión de Proyectos*. Díaz de Santos. Primera edición. 1991.
- Ruiz Dueñas, Jorge: *Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública Mexicana*. Análisis de una década. Trillas. 1a. Edición 1982.
- Ries Al Trout, J: *Posicionamiento*. Mc Graw Hill. Primera edición. 1992.
- Smith, C; H. Wakeleg Y.: *Psicología de la Conducta Industrial*. McGraw Hill. 1º Edición. 1977.
- SECOGEF: *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990- 1994*.
- Thierauf, J. R.: *Auditoría Administrativa*. Limusa. 1a. Edición 1984.
- Toffler, A.: *La empresa flexible*. Plaza Janés. Primera edición. 1990.
- Torres Moreno, F.: *Conceptualización y análisis empírico de la productividad y rentabilidad de la empresa pública industrial*. Ponencia en la mesa redonda. La empresa pública de hoy. UNAM 1987.
- UvalleBerrones,R: *El Gobierno en Acción*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. 1984.
- Waldo, Dwight: *Administración Pública*. Trillas. 1a. Edición 1982.
- Wilde, B. F., Vanci, F.: *Auditoría de Eficiencia por consejeros externos*. Biblioteca Harvad de Administración de Empresas. Fascículo 107.

Diseño de una Política Pública para la Prevención de Desastres Naturales

*Mario A. Garza Salinas
Premio [NAP 1988*

Política general

Debido a que la política general abarca el ámbito nacional de un Estado es considerada también como política nacional. Para poder continuar con lo que es política nacional es necesario definir su ubicación dentro del contexto general del Estado. Con el fin de entenderla mejor, es importante analizar algunos conceptos previamente, tales como: interés nacional, objetivos nacionales, poder y potencia nacional.

El interés nacional permite una definición de las aspiraciones máximas de la población, así entonces puede señalarse la existencia de aspiraciones o la concreción de objetivos que pueden ser operacionalmente perseguidos mediante acción política.

El interés nacional contiene dos planos, uno deseado y otro operativo. El primero se traduce en objetivos a largo plazo ya que se refiere a factores históricos e ideológicos, y el segundo se presenta como objetivos a corto plazo o preocu-

paciones inmediatas del gobierno que se expresa en términos de políticas, estrategias, objetivos, metas, programas y presupuestos.

Los objetivos nacionales se pueden **considerar como los "fin es" que persigue** el Estado. Es decir, son las formas de concreción de las aspiraciones nacionales y, como tales, son susceptibles de hacerse realidad mediante un proceso de decisión, programación y acción política.

Los objetivos nacionales no siempre son permanentes y algunas veces no son alcanzados en su totalidad o su naturaleza es transitoria; sin embargo, se buscará siempre alcanzarlos, materializarlos en objetivos universalmente aceptados de bienestar social, desarrollo económico y seguridad integral.

El poder y potencial nacional son "los medios" con que cuenta el Estado para lograr sus objetivos. Poder nacional resulta de un fenómeno que surge esencialmente de la relación entre por lo menos dos unidades, es decir, poder

más que otro, que muchas veces es expresado en función de fuerza. Y potencial nacional implica las capacidades que tiene el Estado de producir, crear fuerza y la facultad de emplearla, para ello existen cuatro factores potenciales: el humano, el económico, el físico y el político.

Analizados el interés nacional, los objetivos nacionales, el poder y el potencial nacional, ahora toca exponer la política nacional o general, que es una derivación de lo anterior. Es obligación del Estado promover la conquista de los objetivos nacionales, así como la obtención del interés nacional. El poder y el potencial son medios de que se vale para lograrlos.

Ahora debemos señalar que la acción del Estado va siempre en pos de un objetivo; pero para que éste actúe con eficacia es requisito previo convertir valores, intereses y aspiraciones nacionales en objetivos concretos y la manera de poderlos llevar a cabo es a través de la implantación de una política general o nacional.

Dentro de esta secuencia ahora si estamos en condiciones de definir la política nacional o política general: es el instrumento para la acción del Estado a fin de alcanzar los objetivos nacionales; o el arte de gobernar un Estado para lograr y mantener sus objetivos nacionales. De acuerdo con estas definicio-

nes coincidentes se tiene que convenir que la política es la acción o la estrategia encaminada a alcanzar un objetivo, luego entonces, habrá tantas políticas como objetivos se tengan.

El proceso de planeamiento estratégico podría expresarse de la siguiente manera: "es la acción del Estado para lograr sus fines alcanzando los objetivos nacionales que se lleva a cabo mediante su política general. Pero si bien en su esencia la política general es única, en las acciones para lograr los fines tiene que referirse a situaciones y campos específicos y deferentes, por lo cual la política general se realiza conceptualmente a través de tres políticas fundamentales: la política de bienestar social, la política de desarrollo económico y la política de seguridad integral. Tanto la política de bienestar, la de desarrollo económico, como la de seguridad, engloban diversos aspectos sobre los cuales se debe actuar, dando lugar a diferenciar las acciones como políticas derivadas de las primeras, referidas a los aspectos específicos y que tienen sus propias finalidades particulares y sus objetivos, que en sí son los objetivos políticos que se concretan en los programas de gobierno.' O sea que la decisión política está en función de la obtención de los objetivos nacionales, pero cabe ahora preguntarse, ¿cómo debe proceder el gobierno para alcanzar los objetivos nacionales? Al

gobierno le compete formular y realizar la política. En sus decisiones debe incluirse el esclarecimiento de tres procesos fundamentales:

1. Formular los objetivos nacionales inmediatos o políticos teniendo en cuenta las presiones dominantes y el valor del potencial nacional.
2. Determinar con precisión y claridad la naturaleza de acción a tomar.
3. Determinar la cantidad del potencial nacional que será aplicada para lograr los objetivos nacionales.

La naturaleza de tales prioridades es, naturalmente, asunto de la competencia interna de cada Estado. Lo importante es que sean establecidas de manera tal que se orienten a la consecución de los fines del Estado, que en nuestros días se van agrupando en tres sectores considerados como esenciales: el bienestar, el desarrollo y la seguridad.

Política pública

Ubicada la política general o nacional y con la idea de enunciar un breve marco histórico que sirva como referencia para el desarrollo ulterior de este trabajo, a continuación se explicará de manera general en esta segunda parte del artículo—qué es una política pública, empezando por delimitar la importancia de

su estudio, posteriormente su conceptualización y por último su significado.

Para todos aquellos que han aplicado alguna vez políticas públicas, así como para los estudiosos de éstas, quizá lo más difícil ha sido la interpretación de una compleja situación social y ver el impacto de una política pública sobre ella. Esto implica realizar un gran esfuerzo predictivo de lo que va a suceder sobre la población. Ahí radica muchas veces la importancia de su estudio.

De acuerdo a la clasificación que hace Thomas Dye las razones principales de su estudio pueden ser de tres tipos: razones científicas, razones profesionales y razones políticas.

Según Dye las razones científicas son aquellas que buscan entender las causas y consecuencias de la aplicación de una política en función del entorno social.

Las razones profesionales son aquellas que buscan entender las causas y las consecuencias de la aplicación de una política en función del entorno social.

Las razones profesionales son las que buscan encontrar soluciones prácticas a los problemas de la sociedad y las razones políticas son las que van encaminadas a atender lo verdaderamente relevante y no lo intrascendente; ya que **muchas veces "cuando sucede una situación explosiva o de crisis, generalmente siempre se magnifica lo sucio, lo**

irrelevante e inmoral, propiciando una situación subjetiva y por ende desatendiendo las cuestiones importantes".'

Las políticas públicas como un proceso de análisis, dice Oye, nos enseñan a entender, en primer término, cuándo es factible que el propio Gobierno asuma una política pública, ya que en ocasiones no es conveniente. Una política pública representa un instrumento prospectivo que significa una ciencia de la acción y de la antifatalidad, y conduce a tener un panorama amplio del entorno social y varias alternativas relacionadas entre sí. (Estas incluyen una serie de decisiones de actuación o no actuación, lo que quiere decir que muchas veces las políticas públicas también nos enseñan a omitir, a definir tácticas y estrategias y de esta manera comprender cuáles son las "causas" o "determinantes" que llevan a formular una política pública) Así pues, es necesario explicar a la población los motivos que llevan al gobierno a tomar dichas acciones, así como cuáles serán las consecuencias de los "impactos" de la aplicación de una política pública, sus posibles efectos sobre las condiciones económicas de la sociedad, el medio ambiente, la educación, la salud, la seguridad, la defensa, la energía, el transporte, el desarrollo urbano, la vivienda, las comunicaciones, etcétera.

Es importante aclarar que el conocimiento por sí solo del proceso de análisis de la política pública no es suficiente

para entender su conceptualización, sino que sólo caracteriza su contenido específico, explicado bajo ciertos principios básicos.

Fred Frohock estableció una tipología para las políticas públicas, que los estudiosos consideran como principios básicos que deberán contener para su funcionamiento: reguladora, distributiva, redistributiva, capitalizable y ética.

Frohock afirma que una política pública que no considere alguno de estos principios será insuficiente.

Es reguladora al medir, concertar, ajustar acciones, intereses y conductas de la sociedad o de los que participan.

Distributiva porque debe repartir los bienes y servicios a la población.

Redistributiva porque debe repartir, dividir los bienes y servicios a la población.

Capitalizable porque debe reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, es decir, obtener el máximo de beneficios al menor costo posible.

Ética porque debe prevalecer la moral y la honradez en la aplicación de cada uno de los cuatro principios anteriormente señalados, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública.

Asimismo, dice Oye, que la política pública para su formulación, aplica-

ción, gestión y evaluación requiere de dos cosas: arte y laboriosidad.

Arte, porque demanda creatividad, imaginación en la identificación y descripción en los problemas sociales, y laboriosidad, porque necesita de un profundo conocimiento de la política, la economía, el derecho, la administración, la sociología y la estadística.

La combinación de creatividad con conocimientos facilitará la elaboración de una política pública que más tarde se traducirá en la composición de modelos.

Finalmente, con objeto de tener claro el significado de política pública, se presentarán algunas definiciones de distintos autores.

David Easton entiende por política pública la "autorización de valores para toda la sociedad". Quiere decir, que el gobierno es encargado de asignar valores a la sociedad.

Harold Lasswell y el filósofo Abraham Kaplan definen política pública como "un programa prospectivo de metas, valores y prácticas".

El doctor José Galván Escobedo la define como "el conjunto de patrones (o líneas) de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos que no actúan aisladamente, sino dentro del marco general de programas de gobierno. Así pues, son actos específicos de

gobierno, pero instrumentados dentro de una práctica general".

En resumen, se puede decir que una política pública es un instrumento para la acción (referida en función de tácticas y estrategias) del Estado que, de acuerdo al interés general de la sociedad, elabora planes y programas para alcanzar los objetivos nacionales.)

T. Dye sobre el diseño afirma que "no existen modelos ni fórmulas pre-concebidas, siempre hay diferentes caminos para empezarlos, sin embargo, este libro es una ayuda para diseñar nuestras propias políticas públicas". Un modelo lo define como: "una simple representación de la realidad".

Asimismo, para establecer un modelo de política pública sugiere que deben considerarse los siguientes aspectos:

1. Sencillo, ordenado y claro, para entender sus funciones y relaciones.
2. Identificar los aspectos significativos y relevantes de los problemas.
3. Fijar una congruencia entre las partes que lo componen.
4. Directo, considerar que cada fenómeno sea objetivo, operable, medido y verificado.
5. Sugerir explicaciones y predecir posibles consecuencias.
6. Representativo de la sociedad, que sea democrático.

Política pública para contingencias en casos de desastres

Con base en el esquema teórico presentado anteriormente, se procederá en esta última parte del trabajo a considerar el diseño de una política pública para el caso de desastres naturales.

Para su elaboración, el procedimiento que se siguió fue interpretar y aplicar las referencias metodológicas de las políticas públicas planteadas en el marco teórico, a fin de mantener congruencia en el diseño, para tal efecto se propusieron cuatro estrategias básicas a seguir, con sus correspondientes tácticas en cada una.

La razón principal de nuestro objeto de estudio se circunscribe básicamente a cuestiones de índole científica, para lo cual formularemos un modelo específico de política pública para la atención de desastres, en donde parte de él es producto de las experiencias obtenidas en los pasados desastres. No obstante atendiendo al marco teórico expuesto, el diseño se planteará bajo los siguientes términos:

- Simple y sencillo, por lo tanto es totalmente operativo y accesible.
- Relevante y significativo, ya que su contenido identifica lo más importante dentro de su ámbito de competencia.

- Congruente, porque indica una secuencia coherente y articulada entre todas las partes que lo integran.

- Objetivo, supone la expresión de una realidad susceptible a evaluarlo y verificarlo.

- Predictivo, ya que se enfoca fundamentalmente a prever las consecuencias causadas por los desastres naturales.

- Representativo, porque intervienen y participan todos bien.

De acuerdo con lo anterior el contenido del modelo se estructura en tres apartados: la justificación, el objetivo y su desarrollo.

Justificación.

Debido a que nuestro país aún no cuenta con una clara política para contingencias provocadas por desastres naturales, es necesario formular una serie de líneas generales de acción por parte de las autoridades con la participación de la población, para que sea susceptible de aplicarse cuando se requiera y de esta forma se conozca y sepa qué decisiones ejecutar.

Por otro lado, se ha visto que los daños causados por los desastres naturales generalmente afectan en mayor o menor grado a todos los elementos que componen la sociedad en su conjunto, así como al gobierno. Esto hace que forzo-

samente requiera de la movilización y coordinación por parte del Estado en el ámbito federal, estatal o municipal según sea el caso, para distribuir de la manera más expedita y eficiente los **recursos necesarios, así como auxiliar a** la población para mitigar la situación después de una calamidad. De ahí la necesidad e importancia de desarrollar una política de este tipo con su correspondiente plan y programa para las decisiones correctas, con la participación de agencias privadas, grupos de rescate, voluntarios y la ciudadanía en general para efectuar de manera ordenada y organizada las acciones conducentes.

Al contar con una política de esta naturaleza y llevarla a cabo adecuadamente, los efectos y riesgos se reducirán de manera considerable.

La naturaleza de esta política se caracteriza principalmente por tres aspectos: área, población y evento, esto quiere decir, que es adaptable a cualquier tipo de circunstancia o situación; el área se refiere al medio rural o urbano; la población incluye a todos los sectores de la sociedad, lo que la hace participativa y el evento comprende todo tipo de escenarios de acontecimientos destructivos de origen natural como podrían ser: **incendios, sismos, huracanes, nevadas, sequías, inundaciones, manifestación de plagas, deslaves, erupciones volcánicas, etcétera.**

Objetivo general.

Establecer un conjunto de líneas de acción encaminadas a prevenir casos de desastres naturales mediante su regulación, distribución y conducción de las actividades a fin de proteger a la población y sus bienes, así como los servicios básicos.

Desarrollo.

El diseño del modelo se basa principalmente en dos aspectos: las estrategias y las tácticas, para que sea verdaderamente una política, en cuyo contenido se proyectaron cuatro grandes estrategias a seguir, compuestas a su vez, por una serie de tácticas cada una.

Asimismo, cabe hacer notar que las estrategias se desarrollaron en función de las cuatro fases teóricas de la seguridad: prevención, mitigación, rescate y restablecimiento, a fin de que el modelo fuera amplio, completo y cubriera el factor tiempo.

Estrategias:

1. Análisis de vulnerabilidad (Identificación de zonas de riesgo).
2. Elaboración de un marco general para la mitigación y preparación contra efectos destructivos.
3. Conducción de mecanismos para la atención y rescate en zonas de desastre.

4. Proceso tendiente al restablecimiento.

La estrategia general del modelo, parte de la definición de índices de prioridades, como lo sugiere la técnica "triage". Es un concepto utilizado en el área de medicina para determinar selecciones clínicas, para nuestro objetivo de estudio supone fijar prioridades.

El criterio para el establecimiento de prioridades dependerá de los siguientes factores: 1) Demandas de la población. 2) Recursos. 3) Coyuntura, obedece al nivel de oportunidades. 4) Circunstancias del momento, y 5) Situación que prevalece.

Un ejemplo de la política a seguir sería la atención en primer término de: escuelas, hospitales, oficinas, casas-habitación, hoteles y centros de reunión (teatros, cines, clubes, etcétera).

La estrategia general, también considera la participación de los sectores público, privado y social.

Análisis de vulnerabilidad

El proceso de planeación comienza con la identificación de las diferentes zonas de riesgo, que son aquellas con gran concentración de asentamientos humanos.

Las tácticas de esta estrategia estarán dadas mediante los siguientes rubros específicos de acción:

- Elaborar un mapa de riesgos o zonas vulnerables por temblores, inundaciones, **incendios, huracanes, deslaves**, erupciones volcánicas, plagas, etcétera.

- Realizar investigaciones de antecedentes históricos de desastres ocurridos, a fin de tener una relación de hechos, conocer el comportamiento humano y las medidas adoptadas, así como saber su frecuencia y probabilidades de su ocurrencia, mediante estadísticas.

- Realizar estudios de los efectos potenciales causados por los desastres, anotando sus características y naturaleza.

Una vez recopilada la información se podrá identificar y obtener proyecciones potenciales básicamente sobre: daños estructurales; desgracias y daños físicos; derrames de materiales riesgosos; índices de damnificados; planeación y control del uso del suelo, así como asentamientos humanos; descentralización de recursos humanos, financieros, **materiales y servicios**; desarrollo de incentivos fiscales y base de impuestos; y expropiaciones para la **creación de áreas verdes o "cinturones de seguridad"**.

Elaboración de un marco general para la prevención y mitigación contra eventos destructivos

Es aquella estrategia tendiente a anticipar los peligros potenciales que puedan suceder durante alguna calamidad para reducir sus posibles riesgos, prevenir muertes y heridos, así como para proteger propiedades y preparar una respuesta organizada inmediata.

Las tácticas estarán dadas mediante los siguientes rubros específicos de acción:

- Efectuar planes y programas, así como proponer la correspondiente organización de seguridad civil a nivel escolar, hospitalario, centros de trabajo, casa-habitación y centros de reunión pública para su autoprotección.

- Proponer esquemas de organización para la población en general a fin de atender la emergencia "in situ" y de esta manera prepararla para su participación y autoprotección.

- Realizar una campaña permanente de educación, información y creación de conciencia, por conducto de los medios **masivos de comunicación, sobre medidas preventivas de seguridad.**

- Desarrollar e implantar planes operativos de emergencia tales como simula-

ros de evacuación, técnicas de administración de primeros auxilios y rescate.

- Establecer una relación y localización de albergues y refugios, así como prepararlos.

- Diseñar un mecanismo de coordinación interinstitucional de ayuda mutua y apoyo, como sería PEMEX, CFE, CONASUPO, ISSSTE, Bomberos, Cruz Roja, etcétera.

- Instalar un centro de operaciones, a fin de coordinar las acciones de emergencia en general (ubicaciones, salvamento, seguridad pública, vialidad, **servicios médicos, servicios asistenciales** y protección social, edificios afectados y dictaminados, personal y equipo, peritajes e inspecciones, servicios hidráulicos, servicios urbanos, apoyos nacional y extranjero).

- Preparar y desarrollar sistemas de transporte y red de comunicaciones en caso de contingencias, vehículos de apoyo y emergencia, comunicaciones **sistema "Mattra".**

- Preparar un sistema para alertar a la población y establecer la jerarquización de prioridades.

- Desarrollar un plan de movilización de los servicios médicos de urgencia de los sectores público, privado y social.

- Identificar, relacionar y vigilar las instalaciones que sean potencialmente riesgosas.

- Mitigar los riesgos estructurales y no estructurales, mediante la implantación de una serie de medidas de seguridad de carácter técnico y social.

- Diseñar cursos de capacitación para grupos de voluntarios y escuadrones de rescate, así como su adiestramiento para el manejo de situaciones y materiales que presentan riesgos, con objeto de estar preparados y capacitados para dar una respuesta efectiva a las emergencias.

- Contar con un inventario de recursos humanos y materiales a fin de efectuar un apoyo logístico eficaz.

- Elaborar un marco jurídico para las acciones en caso de desastres naturales, así como formular documentos técnico-administrativos de carácter preventivo, de rescate y restablecimiento, tales como manuales, guías y políticas de acción concretas.

Conducción de mecanismos para la atención y rescate en zonas de desastre

Supone aquellas acciones tomadas inmediatamente después de producirse un desastre para auxiliar y rescatar a las personas y sus bienes.

Las tácticas de esta estrategia se contienen en los siguientes rubros específicos de acción.

Hacer instalar en la zona de desastre una organización que contenga las siguientes áreas para la atención de las operaciones de rescate: una coordinación del área civil, una coordinación de área técnica y una coordinación del área de seguridad, así como un centro de información.

La coordinación del área civil tendrá a su cargo las siguientes unidades: la de apoyo administrativo, un comando de rescate, un centro de auxilio, un albergue y el almacén general.

En la coordinación del área técnica se adscribirán las siguientes unidades: una sección de inspección e inventario de inmuebles dañados, una sección de demolición, una sección de control de cuadrillas y una sección de control de vehículos, maquinaria pesada y equipo.

De la coordinación del área de seguridad dependerán las unidades de vigilancia y tesorería.

- Realizar labores de salvamento implica organización de brigadas de rescate de sobrevivientes en inmuebles, combate de incendios, así como atención de fugas de gas, agua y corto circuitos.

- Realizar labores de seguridad pública supone acciones de acordonamiento de la zona, vigilancia, patrullaje, así como establecimiento de puestos fijos de vigilancia.

- Proponer alternativas de viabilidad.
- **Prestar servicios médicos, tales como:** instalar puestos de socorro, habilitación de personal médico para proporcionar **primeros auxilios y aplicación de vacunas.**
- Efectuar trabajos de servicios asistenciales y de protección social: instalación y operación de refugios o albergues, registro y control de damnificados albergados.
- Dictaminar y elaborar una relación, identificación y clasificación de zonas, lugares e inmuebles afectados o riesgosos.
- Llevar un control de la maquinaria, equipo y personal, tales como unidades de maquinaria pesada y ligera, equipo especializado, personal en actividades incluyendo voluntarios y ubicación de los frentes de trabajo.
- Realizar labores de inspección y peritaje a fin de llevar un control y registro de los mismos.
- Atender la operación de servicios hidráulicos, red de drenaje y agua potable, así como su distribución.
- Atender la operación de servicios urbanos tales como: alumbrado público, instalación de "acometidas" y plantas provisionales en funcionamiento.
- Recolectar desechos sólidos: recolección y retiro de cascajo, lodo, árboles derribados y basura en general.

- Controlar y registrar los apoyos y **ayuda recibidos a nivel nacional e internacional:** personal de rescate y médico, así como equipo e instrumentos de rescate, salvamento y comunicaciones.

- Realizar labores de rescate de bienes para su depósito en tesorería mediante el registro y control de éstos.

- Establecer un sistema de suministro de energéticos, así como apoyo logístico.

Proceso tendiente al restablecimiento

Se refiere a aquellas acciones orientadas a reparar o reconstruir los daños ocasionados por algún evento destructivo, eliminando los problemas de la comunidad ocasionados por la calamidad.

Las tácticas de esta estrategia estarán dadas en los siguientes rubros **específicos de acción.**

- Coordinar y dirigir las labores de recuperación de la localidad o zona afectada.

- Establecer una metodología para la evaluación de daños supone en riguroso orden: número de víctimas, número de heridos, número de damnificados, número de inmuebles dañados y grado de servicios interrumpidos.

- Establecer convenios de concertación con los damnificados para la obtención

de asistencia técnica y financiera e inicio de la reconstrucción de viviendas.

- Restablecer la vialidad.

- Restablecer los servicios públicos de agua potable, drenaje, electricidad, transporte, comunicaciones y abasto, principalmente.

Con ello se tiene un contenido amplio de las cuatro principales estrategias a seguir, así como del conjunto de tácticas susceptibles de desarrollar para el diseño de una política de atención de contingencias provocadas por desastres naturales, mediante la coordinación de actores y articulación de sus acciones de manera coherente y armoniosa, reduciendo así conflictos y tensiones y logrando una cooperación entre los participantes involucrados.

Notas

1Cavalla Rojas, Antonio. *Antología, geopolítica y seguridad nacional, México, UNAM, 1979*, pp. 363-364.

20 ye, Thomas. *Understanding Public Policy*, Florida State, U.S.A., 1984, pp. 4-5.

3Ibidem, p. 2.

'tu«

5Guerrero, Ornar. *Políticas Públicas: ¿Una resurrección de la Ciencia Política?* Ponencia presentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, 9 de noviembre de 1988, p. 3.

"Dye, Thomas. *Op. cit.*, p. 51.

'Ibidem, p. 19.

Bibliografía

Cavalla, Rojas Antonio. *Antología. Geopolítica y Seguridad Nacional*, México, UNAM, 1979.

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Florida State, U.S.A., 1984.

Frohock, Fred M. *Public Policy, Scope and Logic*, Englewood New Jersey, U.S.A., 1979.

Garza Salinas, Mario A. *La Organización de la Seguridad Civil en el Distrito Federal y la Participación Ciudadana*, México, INAP, 1989.

Guerrero, Ornar. *Políticas Públicas: ¿Una Resurrección de la Ciencia de la Policía?*, ponencia presentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 9 de noviembre de 1988.

Quijano, Manuel. *La Formación de una Política Gubernamental*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, mayo-agosto de 1987.

Sallenave, Jean Paul. *Gerencia y Planeación Estratégica*, México, Norma, 1985.

United Nations. *Disaster Prevention and Mitigation*, Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, Geneve, 1977.

Van, R. Johnston. *Handling a Public Policy Emergency: the Fair Labor Standards Act in the Public Sector*, University of Denver, U.S.A., sept.-oct. 1986.

La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública

*Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez
Premio INAP 1989*

Introducción

El lunes 10 de enero de 1994 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a diversas leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Estas reformas representaron un importante avance de nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidades, al borrar el estigma de retraso jurídico que en la materia sufría nuestro país.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del ente público representa un avance en el desarrollo jurídico de todo Estado de Derecho. Así como no fue fácil que la autoridad se sometiera a la regulación del derecho, tampoco ha sido sencillo el paso consistente en que acepte ser sometido a proceso, con la posibilidad de llegar a ser condenado, en su caso, a la reparación de los daños y perjuicios ilegalmente causados.

El ente público se ha resistido a ser juzgado y, solapado en su imperio, se le dificulta aceptar que el solo ejercicio de la función pública pueda producir lesio-

nes en la esfera patrimonial de los gobernados, quienes no tienen por qué sufrir cargas adicionales a las que en forma general han sido impuestas a la población, debiendo ser indemnizados por los daños que ilegalmente les cause cualquier persona, entre ellas el propio Estado.

La administración pública de México había quedado rezagada en el ámbito de la regulación jurídica de la responsabilidad patrimonial; es más, el pequeño avance que en 1928 se produjo en la legislación civil fue eliminado 60 años después, produciendo con ello un considerable retroceso en nuestro sistema jurídico, que afortunadamente quedó subsanado, y superado, con las reformas del 10 de enero de 1994.

No obstante este avance, la posibilidad de reclamación directa al Estado en la vía civil queda sujeta a que el daño o perjuicio sea el resultado de un *hecho ilícito doloso*, ya que en caso contrario la responsabilidad será de naturaleza subsidiaria, lo cual plantea algunas limitaciones en el ejercicio de los dere-

chos públicos subjetivos de los gobernados.

Por su parte, en la vía administrativa la reclamación, que es directa, queda supeeditada al resultado previo del procedimiento disciplinario, es decir, la responsabilidad patrimonial del Estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del servidor público, con lo cual también queda limitado en alguna forma el derecho de los gobernados.'

A pesar de las limitaciones apuntadas, la nueva regulación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado representa un importante avance en la administración pública, que es la materia de análisis del presente estudio.

Del Estado Absolutista al Estado de Derecho

La transformación de *Estado Absolutista* en *Estado de Derecho* presenta una serie de modificaciones en los elementos que lo conforman, fundamentalmente en los sujetos (población y gobierno) y en las relaciones que se generan entre ellos (derechos públicos subjetivos).

Como es sabido, en el Estado Absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que *La voluntad del rey es la ley* y, por lo tanto,

no hay punto de comparación para calificar su actuación, de lo que deriva que *El rey no se equivoca*. Por otra parte, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda juzgarlo y, aún más, que condene su actuación, de lo que finalmente resulta, que *El rey no puede ser juzgado*.

Sin embargo, el avance político, social y jurídico de la sociedad pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho, a través de las diferentes luchas que el pueblo protagonizó, de tal forma que fue limitando el poder de la autoridad, al evitar su concentración en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes órganos (legislativo, ejecutivo y judicial), y delimitando su autoridad a lo que expresamente le hubiera sido facultado previamente.

Por tanto, la *división de poderes* y la *legalidad* fueron los dos principios básicos que permitieron identificar, en primera instancia, la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, al evitar la concentración y el abuso del poder en unas solas manos, y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad, de tal forma que ahora sólo puede hacer lo que *la voluntad general de la población*, plasmada en la ley, le autoriza.

Así, los principios de "La voluntad del **reyes la ley**", "**El rey no se equivoca**", y "El rey no puede ser juzgado", desa-

parecen en el Estado de Derecho, en que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza.' Aquí se manifiesta el principio de que las autoridades son creadas en beneficio de los gobernados, por lo que la actuación de aquellas debe ser realizada en favor de éstos.'

No obstante esta transformación, no es posible afirmar que todos los principios del Estado Absolutista perdieron plenamente su vigencia. Es cierto que la voluntad de la autoridad se encuentra supeditada a la ley y que es posible demostrar sus equivocaciones, sometiendo sus determinaciones a proceso, pero, de cualquier manera, no debemos olvidar que el juzgamiento de la autoridad no incluye todos los campos, ya que existen aspectos, como el de su responsabilidad patrimonial por daños causados a los particulares, que no han tenido el pleno reconocimiento en el Estado de Derecho. Es decir, aunque es posible someter a juicio al Estado, las vías y las posibilidades de hacerlo son limitadas.

Afectación del patrimonio de los particulares

Es indiscutible que por medio de su actividad, el Estado puede causar diversos daños a los particulares. En el ejercicio de la función pública resulta normal que lesione intereses de particu-

lares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

Ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público. La responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de las funciones legislativas y judiciales, aunque ha empezado a ser abordada en otros países, no ha sido desarrollada como en el caso de la responsabilidad por actos del ejecutivo, realizados por conducto de la administración pública, materia del presente estudio, por lo que de una vez dejamos manifiesta la exclusión de otros tipos de responsabilidad, para circunscribimos a la responsabilidad patrimonial de la administración pública.

Por otra parte, resulta indispensable precisar que la responsabilidad a que nos referimos es precisamente la que deriva de la actuación extracontractual, indebida o ilegal, de la administración pública, ya que la derivada de contratos o de actos restrictivos de los derechos de las personas, como la expropiación, la requisa o la revocación, que dan lugar a indemnizaciones, quedan fuera del supuesto a tratar.

La falta de otorgamiento de un servicio (agua, luz, drenaje o bacheo, por ejemplo) puede producir diversos daños en el patrimonio de los particulares, lo que redundará en diferentes daños por falta, falla o deficiencia en el servicio y por

abuso o por negligencia de donde deriva que el patrimonio jurídico y económico de los particulares queda lesionado.

Ante esta situación procede preguntarse si el particular está obligado a soportar la lesión que le causó el Estado o si debe tener expedita la vía para que le sean resarcidos sus daños. Cuando falla el servicio de bacheo y deja un peligroso hoyo que afecta la suspensión de vehículos particulares o cuando por negligencia no realiza el servicio de desazolve de alcantarillas y el inmueble de un particular se inunda deteriorando su mobiliario ¿debe el afectado soportar la pérdida? o, no obstante que la autoridad haya cumplido con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifiesta y lesiona mi patrimonio ¿estoy obligado a soportar el daño?

El principio romano contenido en la *Lex Aquilia* establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

Sin embargo, la sola idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, ha producido grandes temores de que el presupuesto público resultara insuficiente para indemnizar a los particulares por los da-

ños y perjuicios causados por la administración pública, como el que se comenta en la obra del extinto maestro Antonio Carrillo Flores y que él atribuye al Presidente de la República Adolfo López Mateos.'

La realidad es que en nuestro sistema jurídico el sometimiento del Estado al derecho no se ha dado hasta sus últimas consecuencias, lo cual puede ser claramente apreciado en el análisis del desarrollo de la responsabilidad del Estado y, en particular, de su administración pública.

El Código Civil del 30 de agosto de 1928, vigente a partir del 10 de octubre de 1932, establecía terminantemente en su artículo 1928 que "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones", lo cual, aunque no incluía todo tipo de responsabilidad por los daños que el Estado pudiera causar, ya preveía la relativa a los daños producidos en ejercicio de sus funciones.

No obstante este avance en la legislación civil de 1928, el reconocimiento de la responsabilidad estatal quedaba supeeditada a que "...el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado." Es decir,

la obligación que el Estado reconocía era de carácter subsidiaria, lo que traía como resultado que el Estado no respondiera directamente.

Esta responsabilidad del Estado resultaba muy limitada y, por lo tanto, dificultaba la obtención de resultados satisfactorios a los particulares, que para obtener la reparación del daño les era indispensable primero, identificar, demandar y ganar al funcionario que hubiese producido el daño en ejercicio de sus funciones; luego resultaba indispensable no poder cobrar la reparación, por insolvencia del funcionario, para que, finalmente, se procediera a demandar al Estado, como obligado subsidiario.'

Este largo trámite hacía nugatorio el propósito de responsabilidad estatal, lo cual se comprobó en la práctica, al encontrar sólo un escaso número de demandas con base en el dispositivo de referencia."

Lo anterior trajo como consecuencia que el Estado buscara mejores medios para lograr la justicia administrativa en materia de responsabilidades, encontrando un medio directo en favor de los particulares afectados, para demandar la reparación del daño.

La responsabilidad directa del Estado

El 31 de diciembre de 1941 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, en cuyo artículo 10 quedó establecida la responsabilidad directa del Estado.'

Como lo señala el maestro Carrillo Flores, "El precepto, inspirado principalmente en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre la materia ... significó **un avance con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable.**"⁸

Sin embargo, como lo reconoce el hoy extinto maestro, la vía otorgada en favor del particular no tuvo gran demanda, por ignorada, defectuosa y, además, complicada.

No obstante las deficiencias anotadas, la vía quedó establecida. Luego lo importante era difundirla, mejorarla; en suma, darle eficacia, lo cual nunca se logró, quizás en razón de aquel argumento de que los recursos del erario son muy limitados para pretender que también cubran las responsabilidades patrimoniales del Estado.

Pero más que mejorar la vía para hacerla eficiente, la solución fue lo menos predecible, por lo insólito: ¡fue abrogada la ley!. De esta forma, el pequeño avance que existía en nuestra legislación para alcanzar un pleno Estado de Derecho, por medio del establecimiento de la vía para reclamar *en forma directa* del Estado la reparación de los daños y perjuicios causados a los particulares por los funcionarios en ejercicio de sus funciones, se anuló por completo, para regresar nuestra legislación al año 1928.

Jueves 14 de enero de 1988, fecha de retroceso en el desarrollo de nuestro Estado de Derecho, al eliminar del sistema jurídico mexicano la posibilidad de exigir del Estado el reconocimiento de su responsabilidad directa por los daños causados en su actuación. En esta fecha se abrogó la "Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal", junto con otras 6 leyes federales y 6 más del Distrito Federal, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, denominado "Decreto por el que se abrogan diversas leyes". Así, *de un plumazo* retrocedimos sesenta años de avance en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es cierto, como 10 expuso en su momento el maestro Carrillo Flores, que esta disposición no había tenido gran éxito pero, insisto, más que abrogarla debió haber sido mejorada.

La reforma en materia de responsabilidades

Siempre habrá posibilidad de rectificar, y esa posibilidad la ejerció el Estado mexicano seis años más tarde al reformar y adicionar el Código Civil y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como otras leyes, a fin de incluir la responsabilidad directa del Estado y la vía para exigirla, aunque no en forma amplia, como lo han hecho España y Argentina, entre otros países.

En efecto, en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994 se publicó un decreto de nombre muy extenso, pues incluye varias leyes, pero por su contenido podríamos denominarla en forma genérica *Ley miscelánea en materia de responsabilidades*, ya que incluye diverso tipos, entre ellas la del Estado.

De cualquier manera, transcribimos el título de dicho ordenamiento, que es el siguiente:

"Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

Para los efectos del estudio de la responsabilidad patrimonial de la administración pública interesa fundamentalmente el análisis de las reformas al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las leyes orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las que nos muestran la recuperación que nuestro sistema jurídico tuvo, y que va más allá del punto en que se había quedado a principios de 1988, aunque todavía no podemos congratularnos por un gran avance en la materia. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer la recuperación de lo perdido.

Código Civil

EI Artículo Sexto del decreto mencionado dispone que "Del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal se reforman los artículos 1916 párrafos primero y segundo, 1927 y 1928..."

Resalta, por su significado, la parte final del segundo párrafo del artículo 1916, así como el 1927 y el 1928.

En la parte final del segundo párrafo del artículo 1916 se establece la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928.

Así, en el artículo 1927 se dispone que:

"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

De acuerdo con el texto transcrito encontramos la plena diferenciación entre la responsabilidad *solidaria* y la *subsidiaria* del Estado, para así volver a encontrar la posibilidad de demandar del Estado el pago de la responsabilidad en forma directa, aunque limitado a los casos en que dicha responsabilidad se genere por *actos ilícitos dolosos*.

Volvemos al reconocimiento de la responsabilidad del Estado, en forma conjunta con la del servidor público, por motivo de la solidaridad, y aunque no la reconoce como una responsabilidad directa, de cualquier forma en estos casos el afectado no queda supeditado a demandar primero al funcionario público, sino que, por la *solidaridad*, el acreedor puede escoger entre cualesquiera de los deudores, o posibles responsables, en este caso.

Claro está que nuevamente nos encontramos ante tímidos reconocimientos de derechos públicos subjetivos en favor de los ciudadanos. Un pequeño avance entre el Estado Absolutista y el Estado de Derecho, pero avance al fin.

Sucede que no se quiere dar el gran paso para reconocer que el solo ejercicio de la función pública, por sí, puede ocasionar daños a los particulares, y que el Estado tiene la obligación de repararlos, en los términos que establece la referida *Lex Aquilia*. Aquí vemos que el

reconocimiento que llega a hacer el Estado respecto de su responsabilidad sólo puede derivar de *actos ilícitos dolosos*; **es decir, será necesario demostrar** que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del servidor público que vaya en contra de la disposición legal, pero además que haya sido realizada intencionalmente, es decir, con dolo.'

Queda entonces supeditado el éxito de esta acción a demostrar lo ilícito de la actuación del servidor público y, además, que su realización haya sido dolosa. Se insiste que, aunque con limitaciones, resulta "volver a lo avanzado".

En los demás casos en que existieren daños o perjuicios al particular se establece en el artículo 1927 (como antes de la reforma existía en el artículo 1928) que la responsabilidad es subsidiaria, es decir, lo mismo que existió desde la promulgación de este Código.

Adicionalmente a lo anterior, en el texto del artículo 1928 en vigor se establece el derecho de repetir por lo pagado; disposición que antes de la reforma se encontraba casi íntegra en el artículo 1927, aunque ahora incluye a "los funcionarios", **como una categoría diferente** de los empleados; es decir, aquél término que se había intentado excluir de la legislación (funcionarios) "vuelve por sus fueros", de tal forma que siguen vigentes las discusiones sobre las dife-

rencias entre un empleado y un funcionario.'?

En síntesis, ahora podemos decir que nuestro sistema jurídico se recupera del retroceso sufrido en enero 1988, cuando fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, pues ahora queda establecida una vía directa para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque en la vía civil, y en un ordenamiento también civil, por lo que es conveniente señalar, a nivel de observación, que el Estado no tiene nada de civil, sino que él es una persona de derecho público que debería quedar sujeta a leyes y procedimientos de naturaleza administrativa.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En el ARTÍCULO SEPTIMO del Decreto mencionado se dispuso que "De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reforma el artículo 78 párrafo primero, se adicionan un artículo 77 bis y una fracción III al artículo 78..."

De estos artículos resalta el 77 bis, por establecer una vía para el particular que haya sufrido daños y perjuicios como resultado de la actuación de un servidor

público, de tal forma que si éste es sancionado como resultado del procedimiento disciplinario, aquellos pueden acudir ante el ente público (dependencias, entidades o Secretaría de la Contraloría General de la Federación), para que directamente sea reconocida la responsabilidad del Estado para el pago de los daños y perjuicios causados, y que si el ente público niega la indemnización, o si no se considera suficiente la otorgada, queda expedita la vía administrativa o la judicial, a elección del afectado.

Aquí encontramos un nuevo avance en vías del reconocimiento de la responsabilidad del Estado, y que indebidamente había sido negado a los particulares afectados por la actuación de los servidores públicos, que no obstante haber sido sancionados por una ilegal actuación que causó daños y perjuicios a los particulares, y que con base en dichos daños y perjuicios se les impuso una sanción de dos tantos de la cantidad determinada como tal, el Estado se negaba a resarcir a los afectados por un daño que ella misma había reconocido y utilizado como medida para imponer la multa."

Es más, en algunas ocasiones se llegó a plantear que al sancionar al servidor público se hiciera la declaración de que la multa incluía la reparación del daño, reconociendo, por tanto, el derecho del

particular afectado a la indemnización o a la reparación del del daño."

La ventaja del procedimiento administrativo de referencia, frente al procedimiento civil apuntado en el párrafo anterior, estriba en que en la regulación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se requiere que el daño causado tenga su origen en *actos ilícitos dolosos*, sino que incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular.

No obstante lo anterior, el nacimiento del derecho a solicitar la reparación del daño quedó limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, ya que es hasta ese momento en que le ley da al particular afectado la posibilidad de acudir a solicitar la reparación, con lo que el particular queda supeditado a la eficacia de la actuación de la administración pública.

Las vías para la reclamación

Respecto a la reclamación de la responsabilidad patrimonial, además de la vía civil que regula el Código de la materia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, en el referido artículo 77 bis, la vía administrativa o la judicial, a elección del afectado, si el órgano del Estado niega la

indemnización, o cuando el monto de la otorgada no satisfaga al reclamante.

Es curioso, pero una vez más encontramos en este ordenamiento una disposición que, como algunas de las que contiene, se distingue por su imprecisión y obscuridad, no obstante que poco a poco se han ido aclarando, aunque todavía falta mucho camino por recorrer."

Al respecto podemos percatarnos que no obstante dejar expedita la vía administrativa o la judicial, no se dice si es para impugnar la negativa de indemnización o la resolución insatisfactoria, o para demandar directamente la indemnización.

En principio parecería que la vía se establece para combatir la resolución del órgano administrativo, pero en materia de recursos administrativos la Ley Federal de Responsabilidades sólo lo prevé en beneficio de los servidores públicos sancionados, o afectados por las resoluciones dictadas con base en esa ley," por lo que debe descartarse este medio. Por otra parte, la vía sería el contencioso administrativo, ya sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas leyes orgánicas fueron reformadas en el decreto que se comenta.

En efecto, en el ARTICULO OCTAVO de dicho Decreto se dispuso adicionar

con una fracción al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el ARTICULO NOVENO se adicionó una fracción al diverso 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de otorgar competencia a cada uno de estos órganos jurisdiccionales, para conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que:

"...se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente. "

Esta vía se establece como optativa frente a la instancia judicial, en cuyo caso, si se trata de la negativa a que hemos hecho referencia, sólo procedería el juicio de amparo en contra de actos de autoridad.

Por tanto, esto nos lleva a suponer que la vía judicial a que se hace referencia es la vía directa por responsabilidad solidaria en el caso de *actos ilícitos dolosos*, o a la acción directa en contra del servidor público y posteriormente en contra del Estado, en vía subsidiaria (sistema de 1928 del Código Civil) que, como se ha mencionado, no resulta tan atractiva.

Adicionalmente a esta imprecisión se incurre en una nueva falla de técnica

legislativa al adicionar un tercer párrafo al artículo 78, puesto que olvidando que en éste se regula la extinción de las facultades sancionadoras de las autoridades, se mezcla en él la fracción III, relativa al derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, que es de un año; pero además, se establece que el cómputo del plazo se hará a partir de la notificación de la resolución administrativa (¿?) que haya declarado que se cometió la falta.

Es decir, además de la falta de técnica legislativa al incluir la extinción de un derecho del particular dentro de un artículo que regula el ejercicio de la facultad de la autoridad, se sujeta el cómputo del plazo para la extinción del derecho del afectado a un hecho que no tiene relación alguna con él (la notificación de la resolución administrativa), puesto que el afectado no es parte en el procedimiento disciplinario, ni existe disposición alguna que establezca 'le sea comunicada la resolución administrativa.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Finalmente, en el ARTICULO DECIMO PRIMERO de este Decreto se reforma el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, a fin de incluir como

gasto público los pagos que realicen las dependencias y entidades por concepto de responsabilidad patrimonial, acorde a lo establecido en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que no se puede realizar algún pago que no esté previsto en el presupuesto.

Con la reforma a esta ley se completa la reestructuración del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al quedar establecida la obligación del ente público; la vía para su reclamación; y la base presupuestal para cubrirla. Aunque no constituye un pleno reconocimiento de la responsabilidad estatal representa un importante avance en esta materia.

Conclusión

Las reformas que en materia de responsabilidad patrimonial de la administración pública por daños ilegalmente causados a los gobernados, fueron publicadas el 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, permiten afirmar que nuestro sistema jurídico recuperó y remontó el terreno perdido en los últimos años, lo cual representa un avance considerable en vías de la justicia administrativa, para la consecución de la justicia social.

Notas

¹ No podemos pasar por alto los avances específicos que en forma aislada se han efectuado en la actual legislación, como es el caso de la *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares*, cuyo artículo 23 establece la responsabilidad del Estado en la materia que regula este ordenamiento. De igual forma, en el artículo 175 del *Reglamento de Tránsito del Distrito Federal* se reconoce la responsabilidad del Estado por los daños que se pudieran causar por el arrastre de los vehículos particulares. De acuerdo con la actual tendencia en esta materia encontramos que en el artículo 17, fracción IV, del reciente *Estatuto del Gobierno del Distrito Federal* se reconoce el derecho de los habitantes de esta entidad a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les sean causados por los servidores públicos del gobierno local.

² La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la célebre jurisprudencia 116, que señala: *'AUTORIDADES.-Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. "En el mismo sentido se encuentran innumerables tesis, como la publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, Pág. 669, que a la letra dice: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE US.-Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el Artículo 16 constitucional. "*

³ El artículo 39 de la Constitución dispone que "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."

⁴ "El Presidente López Mateas no aceptó el proyecto considerando, y no puedo negar la fuerza de su argumento, que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, *se usen para*

indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la Administración Federal. "Antonio Carrillo Flores La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Porrúa, México, 1973, p. 23.

5 Al respecto dice Gabriel Ortiz Reyes: "Pero si la responsabilidad de tales servidores no puede surgir una vez producido el daño, sea porque no existió culpa o negligencia o dolo del servidor público o bien por negligencia inexcusable de la víctima, o cualquiera otra causa impeditiva de la responsabilidad subjetiva del agente, la reparación del daño que exige el Estado de Derecho en favor de aquélla, deberá tener por tanto un fundamento distinto al de la culpa." *El control y la disciplina en la Administración Pública Federal*, ICE, México, 1988, p. 20.

6 En su interesante estudio sobre la Responsabilidad Civil del Estado Federal, el Lic. Gabriel Ortiz Reyes comenta uno de los escasos juicios que se han generado en esta materia y respecto del cual se hace el siguiente planteamiento: "Pues cabe preguntarse: si el funcionario en cuestión actuó con manifiesto dolo, resulta responsable subsidiariamente la administración pública, y si no fue así, sino que creyendo actuar conforme a su competencia, es decir, no en contra de la Ley ni de las buenas costumbres, como lo establece el artículo 1912 del Código Civil Federal, la responsabilidad emerge directamente a cargo del Departamento del Distrito Federal." *Op. cit.*, p. 24.

7 El artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal establecía: "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2º, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá. Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o

funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos."

8 Antonio Carrillo Flores, *Op. cit.*, p. 21.

9 "Dichos supuestos (riesgo creado) de responsabilidad ocurren, o bien cuando el hecho dañoso no puede imputarse a algún servidor (falta anónima), o bien cuando el daño se produzca sin que hubiera mediado dolo o culpa de los servidores públicos sino una deficiencia o irregularidad del servicio (falta o falla del servicio). En tal caso, el supuesto de la responsabilidad se funda en el carácter objetivo del riesgo incorporado a la prestación de los servicios." Gabriel Ortiz Reyes, *Op. cit.*, p. 24.

la Vid. *Gabino Fraga, Derecho Administrativo*; vigésimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 128 Yss.

11 El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su primer párrafo que: "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados."

12 "La finalidad disciplinaria se obtiene con la imposición y ejecución de la sanción económica al servidor público, sin perjuicio del destino que se dé a las sumas correspondientes, por lo que en su caso ésta podrá aplicarse en favor de la víctima, ya que de lo contrario sería injusto que el particular afectado patrimonialmente se viera en la necesidad de acudir a la vía ordinaria a reclamar la reparación de sus daños respecto de un servidor público que al haber sido sancionado por la Administración Pública podría ver disminuida su solvencia." Ortiz Reyes, Gabriel, *Op. cit.*, p. 49. Hacia la misma idea parece enfocarse el Dr. Herrera, al señalar que: "Con la sanción económica, también está protegiendo el resarcimiento del daño patrimonial y no sólo éste, sino que además se impone como sanción, puesto que esta Ley, en su artículo 55, establece que para la económica se aplicarán dos tantos del lucro ob-

tenido y de los daños y perjuicios causados..." Herrera Pérez, Agustín; *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, 1991, p. 148. Por nuestra parte, en *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Premio INAP 1989, señalamos que "Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir

la reparación del daño...", *Op. cit.*, Segunda Edición, p. 76.

13 En la addenda a la Segunda Edición de *El Derecho Disciplinario de la Función Pública* señalamos este problema. *Op.cit.*, p. 192.

"Artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Solidaridad y la Política Social: ¿Ahora, Hacia Dónde?

*Enrique González Tiburcio
Premio ¡NAP 1990*

Introducción

A más de una década de profundas transformaciones en el orden económico, político y social, muchas de las reformas impulsadas en el periodo 1989-1994 se encuentran en vías de consolidación. Aunque en lo fundamental el nuevo perfil del Estado, producto de esa reforma, ya está definido, y el papel del mercado como agente impulsor de nuevas sociabilidades se afianza cada día más, los espacios de intersección entre sociedad, mercado y Estado, presentan todavía de retos, reclamos y tensiones.

El método de reformas impulsado en la administración de Carlos Salinas de Gortari ha permitido ir de menos a más. Mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, no fáciles de construir y mantener. Abriéndose paso las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de la reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que organización social y participación

constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas, en particular de las que se han aplicado en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

Durante los últimos seis años, se han producido cambios fundamentales en la concepción y en la forma de operar la política social, en especial aquella que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público. Como resultado el gasto social ha crecido hasta representar más de la mitad del gasto público programable y casi el diez por ciento del producto interno bruto del país.

Más importante aún, más allá de la dimensión cuantitativa, los cambios en la política social se expresan en la puesta en marcha de una nueva forma de gestión de las demandas sociales, sobre todo las que provienen de los grupos más necesitados. El Programa Nacional de Solidaridad, representando no más de diez por ciento del

gasto social, ha sido el pivote de esta transformación cualitativa de la política social. El Programa, por sus principios y método (al mismo tiempo en que ha podido recuperar formas naturales de organización social abriéndoles espacios en las acciones públicas de bienestar) ha operado como poderoso impulsor de la reforma del Estado por la vía de difundir una nueva forma de trabajo, un nuevo esquema de relaciones entre las instituciones de gobierno y los grupos organizados de la sociedad.

Después de casi seis años de operación, con resultados que hablan de más de 500 mil obras realizadas, en los ámbitos del bienestar comunitario, familiar y regional, en los momentos actuales de cambio de gobierno, resulta fundamental avanzar hacia una mayor profundización de la práctica que ha impulsado el Programa Nacional de Solidaridad. El Programa comenzó siendo un instrumento federal para, de allí irse desplegando en todo el territorio nacional, anclando en las entidades federativas, los municipios y las comunidades. La estrategia de institucionalización que se requiere consiste en consolidar los vínculos que ha logrado Solidaridad (en cuanto a recursos, instituciones y organización social) en los ámbitos comunitario, local y, sobre todo, municipal. Preguntas tales como: ¿de qué manera asignar los re-

ursos en el nivel municipal? ¿cómo fortalecer las instituciones municipales y la organización comunitaria? ¿cómo conjugar, en un nuevo marco federal, recursos y organización social? encierran los retos fundamentales que enfrentará esta estrategia. Se aspira a que las respuestas a estas interrogantes reflejen los principios, la filosofía y el método que ha impulsado Solidaridad en el combate a la pobreza y la promoción de la organización social: corresponsabilidad, participación de las comunidades, respecto a la organización social y transparencia en el manejo de los recursos.

Institucionalizar en los municipios los principios y el método solidario podría propiciar el avance del proceso de descentralización efectiva y arraigo territorial de una nueva política social con piso regional y municipal. Los ejes de esta estrategia serían: el fortalecimiento de los municipios, una mayor institucionalización de la vertiente de coordinación de las acciones que realiza la federación con las entidades federativas y municipios, así como mantener viva la dinámica organizativa de las comunidades con el apoyo de las organizaciones sociales solidarias, buscando su consolidación como entidades con autonomía y formas de operación democrática.

De la política social para el ajuste a la política social para una economía en crecimiento

Los años de crisis y ajuste que vivimos **en México requirieron, en materia de** bienestar, de una focalización social de los esfuerzos hacia los grupos más necesitados de la sociedad. Frente a necesidades desbordantes, los recursos escasos tuvieron que ser priorizados hacia las acciones de combate a la pobreza extrema. Tal vez por ello, durante la década pasada el concepto pobreza se convirtió en factor aglutinador para la comprensión de las problemáticas sociales. En México y en América Latina el binomio pobreza y ajuste articuló las elaboraciones teóricas y programáticas de esa etapa.

En este contexto los años de crisis provocaron, al parecer, una identificación entre el contenido de la agenda social y el combate a la pobreza; hablar de la política social equivalía prácticamente a hablar de políticas focalizadas de combate a la pobreza. No sólo por la prioridad y la gravedad del problema sino, fundamentalmente, porque la escasez de recursos financieros -qué impactó de manera directa el nivel de gasto social- provocaba deterioros en muchos de los servicios públicos y presiones políticas importantes. Las políticas sociales, en un contexto de crisis,

priorizan la focalización de los recursos y el combate a la pobreza. Por el contrario, **la experiencia parecería mostrar** que, en un contexto de crecimiento, las políticas sociales requieren cubrir un espectro mayor de preocupaciones no sólo por la pobreza sino también por la desigualdad social, aun a costa de la eficiencia. Este parece haber sido el caso mexicano entre los años 1933 y 1981.

El Programa Nacional de Solidaridad surge en un contexto caracterizado por finanzas públicas en reestructuración, una estabilización macroeconómica en marcha, transformaciones estructurales de la economía por madurar y una demanda social que daba la impresión de rebasar por mucho la capacidad de respuesta de la instituciones de bienestar social. Para muchos grupos sociales, en particular los más necesitados, quedaba la impresión de que faltaban instrumentos y mecanismos institucionales para el manejo de sus respectivas problemáticas. Solidaridad ha sido la avanzada instrumental para acercar bienestar a las comunidades más pobres y alejadas. El Programa permitió realizar la pequeña **obra, o "la necesidad más sentida"** de la comunidad que, por distintas razones, las grandes instituciones de bienestar no alcanzaban a cubrir.

Interesa destacar, en suma, que el momento del surgimiento del Programa está permeado por la noción de crisis y

ajuste y, por tanto, por una definición conceptual que deriva de las condiciones económicas descritas. Por ello Solidaridad actuó, al menos durante los primeros años, bajo la idea rectora del ajuste y la estabilización. En cambio, en las actuales circunstancias, en las que existe una economía estabilizada, en reestructuración pero con crecimiento, habría que pensar la política social del Programa desde otro esquema y desde la lógica de un estilo de desarrollo diferente, que tiende a afianzarse durante los próximos años. En esa perspectiva la práctica del Programa tendría que formar parte sustancial de una estrategia renovada de bienestar social que responda a las exigencias de la pobreza extrema, pero también a las demandas de desigualdad social. Los nuevos escenarios nacional e internacional que viviremos, así parecieran requerirlo.

Sin embargo, no habría que olvidar que la acción directa contra la pobreza y, en general, las acciones en favor de un mayor bienestar, vía la política social, no sustituyen, más bien complementan a una dinámica global favorable al empleo, al mejoramiento productivo y al aumento real de los ingresos del trabajo. Sin volver al simplismo del pasado, que veía en el desarrollo un proceso generalizado que cubriría con sus beneficios al conjunto de la sociedad, es indispensable tomar en cuenta las virtudes y limitaciones de la política social. Esto

es, se requiere no perder de vista el contexto económico global donde se aplica la política específica o la acción puntual.

La ubicación de la política social solidaria

Desde variadas perspectivas se ha señalado que en México a diferencia de otros casos, no somos precisamente un Estado Social, sino un Estado con Derechos Sociales. Esto es, las preocupaciones por el bienestar y en contra de la desigualdad y la pobreza no son una política opcional de partido o de gobierno, sino un asunto de Estado.¹¹ Los derechos sociales están plasmados, vale la pena recordarlo, en el artículo tercero constitucional, el derecho a la **educación; en el cuarto, se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como también el derecho a la protección de la salud y a la vivienda digna; en el 27 se da certidumbre jurídica al uso del suelo y a la propiedad en el campo; y en el 123, al empleo socialmente útil. Ahora bien, este Estado con derechos sociales se ha "apoyado" en gobiernos que han aplicado políticas sociales.**

Fue un estilo de gestión de la política social el que provocó, lo que para muchos fue considerada una apropiación

gremial de derechos ciudadanos, estos, de derechos de todos los mexicanos, que en la práctica se convirtieron en realidad sólo para algunas organizaciones sociales. La explicación de ello se encuentra entre otras razones en la voluntad de construcción del Estado nacional, que subordinó el despliegue y alcance de una ciudadanía completa. Se **intercambia una "ciudadanía civil"**, bien delineada constitucionalmente, pero apenas concretada en la práctica de las instituciones estatales y en la vida cotidiana de la gente, por una mayor **"ciudadanía política"**, pero no por medio de una afirmación individual-ciudadana, sino por medio de un pacto (corporativo) que propició que ambos tipos de ciudadanía se intercambiaran por una supuesta mayor "ciudadanía saciar". En esta perspectiva los ciudadanos son relegados al nivel de simples derechohabientes o consumidores de los bienes y servicios públicos. En este estilo el componente de libertad político-participativa dejaba en una gran desigualdad efectiva a los derechos civiles y políticos.'

Durante los últimos años, la necesidad de la reforma social en el ámbito del bienestar se concentró en impulsar modificaciones de corte administrativo (por ejemplo, desconcentraciones y simplificaciones administrativas). Hoy se han modificado políticas y prácticas

(como las de solidaridad social) que han cambiado un estilo de hacer la política. Entre otras prácticas, la del intercambio de apoyo político por solución de demandas que dificultaba y debilitaba la autonomía de los ciudadanos propiciando la reproducción de relaciones clientelares y paternalistas.

Solidaridad, como mecanismo vivo de la reforma ha permitido acercar al Estado la participación organizada de una parte de la sociedad mexicana. Ello se ha producido por medio de un proceso de descentralización, ofreciendo transparencia en los actos públicos, desburocratizando, favoreciendo las formas de cogestión de ciudadanos y organizaciones, pero sobre todo activando instituciones de participación permanentes. De lo que se trata finalmente es de acompañar el proceso de maduración creciente de la ciudadanía y favorecer estilos y modos de articulación entre el Estado y la sociedad. La opción que Solidaridad ha delineado no parece ser la de una sociedad civil contra el Estado, sino la ecuación corresponsable e inclusiva de Estado más sociedad civil.

En este marco, vale la pena preguntarse por las formas específicas en que los diferentes grupos sociales acceden al bienestar, en el contexto de un Estado con derechos sociales. Para los fines de **nuestro análisis, conviene definir una estrategia de desarrollo social integrada**

de tres componentes. De ellos, ha sido la política de seguridad social (aquella incluída en el segundo grupo de esta clasificación), la que ha tenido en nuestra historia una mayor vigencia; las otras dos, sólo se incorporan con fuerza en los últimos años.

a) Políticas de Solidaridad Social. Estas acciones desplegadas durante el **proceso de ajuste macroeconómico, inician** asistiendo y compensando con el objetivo de procurar un piso básico de satisfactores a la población, sobre todo a aquella que es más bien ciudadana formal que ciudadana real. Estamos hablando de los grupos más desprotegidos de nuestra población, de aquéllos donde la tradición comunitaria y familiar tiene en ocasiones mayor peso, dentro del esquema cotidiano de acceso al bienestar que los derechos del Estado moderno. Estos grupos normalmente son los más necesitados. Esta es, por definición, una política distributiva que permite, al mismo tiempo, la liberalización de las capacidades en el ámbito de la organización social.

b) Políticas de Seguridad Social. Tienen como base la típica relación empleo-sindicato-seguridad social. Este esquema cuenta en nuestro país con una amplia y fuerte tradición que ahora, dentro del contexto de la modernización, ha sometido a muchas de sus instituciones a un importante proceso de cambios, en dos direcciones básicas:

hacer más transparente el manejo de los recursos y hacer eficientes sus resultados en términos financieros y de equidad en la prestación de servicios a la población asegurada.

e) Políticas de Desarrollo Social-Urbano. Con ellas se procura aprovechar las complementariedades que las otras dos generan. Por ejemplo, contando con un piso social básico, una política de desarrollo social-urbano podría diseñar las diferentes áreas del edificio en su conjunto. A este ámbito corresponderían las acciones de desarrollo urbano y regional que requiere el México moderno asentado en las ciudades. En esta materia el reto es claro: lograr un ordenamiento territorial de la población más equilibrado, que permita alojarla con mejores condiciones de vida, que impulse el desarrollo de las regiones con respeto al medio ambiente y que responda a los retos de favorecer la productividad y la competitividad que exige el mejoramiento productivo de la calidad de vida de los mexicanos en el proceso de globalización mundial.

Una estrategia de desarrollo social que responda a los requerimientos del México plural de fin de siglo debe ser efectivamente plural y con múltiples facetas. Esta pluralidad deriva de la existencia de una amplia diversidad de situaciones sociales, esto es, de la necesidad de atender a distintas lógicas sociales, en un marco de libertad para

acceder a la justicia social que la Constitución consagra.

Es necesario dar respuesta a lógicas sociales tan disimiles como la familiar-comunitaria, la gremial-corporativa y la libertaria-ciudadana. Las tres tienen problemáticas, espacios y formas de operación diferentes, y requieren, para su atención, del uso de distintos instrumentos. Lo más importante hoyes hacerlas convivir y pervivir dentro de una estrategia integral de bienestar social que nos permita acercar los derechos sociales a todos los mexicanos. Esto es, que nos ayude a crear un sistema social generalizado que demuestre a la gente que los beneficios del esfuerzo nacional se comparten.

En cada uno de estos casos es necesario reiterar la pregunta ¿qué puede hacer realmente el gobierno?, ¿qué es viable en cada situación? Esto es, ¿qué aspectos de la dimensión del bienestar social son gubernamentalmente tratables y cuáles no?

La experiencia general en la materia y, en particular, la nuestra, nos enseña que la desigualdad y la pobreza tienen segmentos, aspectos y dimensiones que no son gubernamentalmente tratables. En un marco de libertad, para alcanzar el bienestar, no todo puede (ni debe) ser atendido por el gobierno, sin dimensiones de responsabilidad personal y comunitaria. En palabras de Mi-

chael Walzer: “no se puede tener la pretensión de indicarle a la gente como deben ser felices; lo más que se puede hacer es ofrecer la posibilidad de encontrarla por ellos mismos”.¹

En esta perspectiva, Solidaridad ha sido el eje de la construcción de una política social familiar y comunitaria que recoge las aspiraciones y demandas por una mayor participación y corresponsabilidad. Su arraigo ha ido en aumento, tanto en el campo como en las colonias populares de las grandes ciudades. Se trata de individuos en transición hacia una ciudadanía (de hecho), que quedaban atrapados, sin ser parte de gremios o corporaciones, aunque tampoco eran ciudadanos en el sentido moderno del término.

En la perspectiva de articular estos tres espacios de lo social, correspondientes a tres lógicas sociales distintas, aunque con una misma filosofía general (justicia social y libertad), para cada una debe haber un método y formas particulares de trabajo: el ciudadano que paga impuestos, exigirá un conjunto de servicios adecuados a su condición. Para él, en muchos casos la Solidaridad moderna se concreta en el pago de impuestos y en el reclamo de un gobierno, igualmente moderno, que responda con eficiencia y calidad a sus exigencias. Podría decirse que la aspiración de muchos, sobre todo habitantes urbanos, de clases medias y altas, es la eficiencia y

calidad de los servicios públicos que reciben. Existe pues, una ciudadanía exigente, que presiona para que sus impuestos trabajen bien. A todos, pero básicamente a este sector de la población, está destinado el campo de la Política de Desarrollo Social Urbano que, en un país como el nuestro, con un Estado que se reforma, toma un carácter evidentemente regional y urbano."

Un segundo espacio corresponde a formas y lógicas de trabajo que, en nuestro país, se estructuraron a partir de la industrialización, como políticas sociales de gremios y corporaciones propiciando, al mismo tiempo, una importante construcción de instituciones (tales como IMSS, ISSSTE, INFONAVIT). A partir del binomio empleo formal-sindicato, esta política de seguridad ha estado sometida a una creciente revisión desde la perspectiva del gobierno, pero también desde los propios grupos de beneficiarios y derechohabientes. En fechas recientes hemos asistidos a innovaciones institucionales que exploran caminos para su renovación (verbigracia SAR, IMSS, INFONAVIT). Son caminos que parecen apuntar hacia una reconstrucción de su capacidad de respuesta y financiamiento, con la finalidad última de recuperar el sentido original de justicia que les dio origen.

Por último, tenemos el eje de política social que ha construido Solidaridad,

que en el limitado lenguaje tradicional sobre el bienestar ha recibido el nombre de política de asistencia y compensación. Todos sabemos que en un proceso de modernización existen miles de ciudadanos que, en los hechos no lo son, cuya experiencia comunitaria y social no es la del ciudadano económicamente autónomo y relativamente satisfecho. En nuestro país, si esta proporción se mide por los que no tienen empleo formal o por el dato de pobreza extrema, se estaría hablando de hasta una quinta parte de la población. Tomando otros indicadores se puede, incluso, hablar de un tercio de los habitantes del país.

México, más que un país de ciudadanos, es un país de familias y comunidades, en nuestro caso el sentido comunitario es más profundo que el individualista. Solidaridad se ha construido a partir de esas premisas, incorporando redes intermedias de organización como las asociaciones vecinales u otras formas que provienen de patrones culturales propios de las comunidades, como el tequio, la mayordomía, la mano-vuelta o la faena. Esta configuración de redes, en la que Solidaridad ha sido muy exitosa, permite expresar demandas, representar intereses pero, sobre todo, materializar proyectos. ¿Hasta qué punto estas agrupaciones son simplemente entes en tránsito hacia la modernidad? No lo

sabemos. Sí sabemos, en cambio, que han estado allí por siglos y que, cuando las políticas sociales recurren a ellas, el desarrollo de sus funciones es más eficiente. Podría decirse, incluso, que han existido y persisten, sin y contra las propias políticas de gobierno.

El tema de fondo tiene que ver con el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad y en específico con la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir aquello que sería más conveniente que lleve a cabo. En ese sentido lo que Solidaridad ha permitido, con sus principios de operación, es la renovación de todo un estilo de gestión pública.

No obstante las frescas innovaciones en el quehacer público, la transformación mexicana no puede echar por la borda los activos social y político que sobreviven en las entidades corporativas, referidos tanto a la aportación a la gobernabilidad del país, al orden social, como a su papel de entidades de autorregulación que han obtenido mayores resultados en adaptación de conductas sociales que los que se pueden lograr invocando la simple acción del mercado o la intervención gubernamental omnibarcante.

Como toda transición profunda, la mexicana tendrá que idear las formas de ordenar las relaciones sociales de manera tal que se compensen y limiten los

conflictos naturales entre comunidad, asociación corporativa, mercado y Estado, a través de combinaciones que potencien sus efectos sinérgicos y sus complementariedades.¹

Existen dos procesos que articulan buena parte de las propuestas y tendencias presentadas: el primero se refiere a la necesidad de renovar los espacios públicos de nuestra vida nacional; el segundo, apunta a que el proyecto reformador requiere cristalizar un nuevo pacto constitutivo que exprese una orientación consensada y de largo aliento para una nueva calidad de ciudadanía -más participativa, pero también más responsable- y un nuevo modelo que logre combinar: competencia, cooperación y Solidaridad.

Con Solidaridad se conforma, en suma, la vertiente que hacía falta en nuestra estrategia de bienestar social. Se abre un nuevo espacio para el grupo de los más necesitados, sin eliminar esquemas de política social que han demostrado a lo largo del tiempo su importancia y su valía, ni tampoco reducir ni suplantar el tejido organizativo que la sociedad mexicana ha ido creando. La estrategia de desarrollo social de hoy, de cara al futuro, requiere ampliar los espacios de participación, respondiendo a la diversidad y densidad organizativa de la sociedad mexicana de fin de siglo.

Algunas consideraciones básicas o el marco de referencia que Solidaridad construye

Dentro del marco de la modernización nacional la política social de solidaridad ha significado un avance importante en la construcción de nuevas relaciones entre Estado y sociedad, al delinear un entorno distinto para el afianzamiento de la nueva estrategia de desarrollo social. Desde Solidaridad se visualizan más claramente las potencialidades y superioridad de la ecuación Estado más sociedad civil, sobre el otro modelo que enfrenta esos conceptos como excluyentes. Por ello, desde la experiencia del Programa se delimitan como elementos fundamentales del nuevo perfil de relaciones los siguientes:

1) El futuro del desarrollo social no puede depender de manera exclusiva ni de las formas de operación de los mercados ni de la emergencia y movilización de la sociedad civil. Su evolución está indisolublemente ligada, en nuestra historia presente, a la capacidad que tengamos para impulsar formas de convergencia específicas entre las acciones del gobierno y las que requieran los ciudadanos organizados.

2) La reforma del Estado ha impulsado un ejercicio diferente de la autoridad,

propiciando una traslación del poder, antes concentrado en distintas esferas del gobierno, hacia amplios grupos de la sociedad (ciudadanos y organizaciones). Esta nueva noción de lo público, con un componente mayor de participación social no significa, sin embargo, menos Estado, sino un Estado que no bloquee los desarrollos de la sociedad civil y que sirva de eje o apoyo para proporcionarles congruencia, permanencia y fortaleza a sus demandas.

3) Solidaridad ha contribuido a fortalecer una noción de ciudadanía que, aunque constitucionalmente definida, en los hechos está insuficientemente generalizada para una gran parte de los mexicanos. El reto que ha enfrentado el Programa es, en suma, hacer posible el tránsito desde un esquema de derechos **"autorizados" a otro de derechos "efectivos"**. En ese sentido, una opción como la que Solidaridad propone implica, también, la consolidación de un nuevo estilo de gestión pública, alejado de encuadramientos populistas y partidarios. Esto es, como señala Osborne y Gaebler," se requiere reinventar un patrón de gobierno.

4) Sin embargo, en el momento actual, para que las nuevas relaciones entre Estado y sociedad se consoliden, no basta con renovar el ánimo y la emoción solidaria. La práctica del Estado reformado debe recoger todas aquellas iniciativas, proyectos y reclamos que

puedan desembocar en el surgimiento de nuevas formas de vinculación, y reflejarlos crecientemente en un nuevo **marco institucional**.

5) No se trata de volver atrás, reproduciendo las pautas de arreglo, gasto y rentas que acompañaron el esquema de desarrollo social que ahora tratamos de superar. Tampoco de impulsar una fórmula que se sustente en la ampliación de la sociedad acompañada por la minimización del Estado. La práctica del Programa apunta a precisar nuevos contenidos para la definición de un *Estado habilitado* (un nuevo rol del Estado que sea catalítico) para impulsar un esquema de bienestar en el que se incorporen las tendencias y fuerzas diversas de la sociedad. En otras palabras, se requiere que el gobierno sea un catalizador que ayude a que converjan las distintas energías sociales. Así, se podrá reciclar una parte importante de la capacidad institucional que ha operado tanto durante la gestión de la crisis, como ahora, durante la transición. En este momento dos requerimientos aparecen como básicos para afianzar la gestión de la política social solidaria:

- Ampliar las oportunidades de vinculación y participación de las fuerzas sociales en los distintos órdenes de gobierno, diferenciando representación social de representación política. En los niveles municipal y

microregional, existen condiciones particularmente propias para hacerlo.

- Partir del reconocimiento de lo local y de lo comunitario como ámbitos preferentes para el desarrollo de la nueva relación, impulsando la creación y recreación de espacios de participación social en estos niveles, para que puedan desarrollarse iniciativas sociales realmente autónomas y duraderas. Esto, a su vez, permitirá abrir más el abanico de formas de relación entre la administración pública en sus diferentes órdenes (federal, estatal y municipal) y los grupos sociales.

Los dos planteamientos anteriores conllevan la necesidad de profundizar la descentralización de la acción pública, del gasto y de las instituciones pero, más importante, una distribución del ejercicio de la autoridad que, para ser eficaz, requiere como contraparte una mayor densidad del tejido organizativo de la sociedad mexicana, sobre todo en las comunidades y municipios.

Desde esta perspectiva, la promoción de arreglos institucionales es, como se señaló, obligada, pero no suficiente, precisamente por la enorme capacidad que todavía existe en nuestra cultura política para reeditar las peores formas de clientelismos y paternalismos en municipios, localidades y entidades federativas. Parece fundamental, también recrear el ámbito cole-

giado-representativo del mUnCIPIO y las formas de participación de los congresos locales y federal como pasos indispensables para constituir una red o un entorno de ciudadanía general, política y jurídica, que sirva de muro de contención ante las tentaciones paternalistas y clientelares de nuevo cuño.»

Solidaridad en la definición de una nueva estrategia de bienestar social: la institucionalización ya lograda

Solidaridad evoluciona, de ser un Programa especial (de corte federal), hasta su integración dentro de una nueva Secretaría de Estado. En este sentido, la creación de la SEDESOL ha sido el paso siguiente para consolidar una política de desarrollo social, plural en sus contenidos y multifacética en sus alcances. Plural en sus contenidos porque la vincula con la estrategia macroeconómica, tanto en lo financiero como en lo productivo. Ello ha dado pie a la configuración de una política pública moderna que conjuga la visión ecológico-productiva y genera mecanismos innovadores para el desarrollo regional y urbano, incluyendo la producción y la ampliación de la infraestructura, pero también de la vivienda y la protección

del ambiente dentro de un esquema de desarrollo sustentable.

Multifacética en sus alcances porque coordina institucionalmente el gabinete social, participa en el gabinete económico, en la comisión gasto-financiamiento y en los consejos de administración de las instituciones de seguridad social. Se conjuntan, así, espacios propios, objetivos y el instrumental necesario para impulsar una estrategia de bienestar social integral, inducida en el caso de la seguridad social y directamente manejada para la Solidaridad y la de desarrollo social urbano.

Esta estrategia no aparece subordinada, sino como componente fundamental del conjunto de las políticas de modernización nacional, particularmente de la política macroeconómica. De esta forma, el manejo de una política macroeconómica que permita el crecimiento sostenido sin inflación y con finanzas públicas superavitarias tiene, de suyo, impactos favorables en las condiciones de vida de la población y, además, permite disponer de los recursos necesarios que derivarán en mejores condiciones para operar la estrategia de bienestar social.

Los puntos de sinergia más relevantes parecen ser los siguientes:

1) Al conjugar dentro de la nueva secretaría las acciones del Programa Nacio-

nal de Solidaridad con los problemas de vivienda, ecología y ampliación de infraestructura, así como las funciones de planeación urbana, se ha logrado una ampliación de la agenda social, dentro del marco de una estrategia de desarrollo integral, autosustentable y desagregada regionalmente.

2) Con la creación del gabinete social, se fortalecen los vasos comunicantes para una estrategia integral de bienestar y, al mismo tiempo, se delimitan los ámbitos particulares en los que operan los medios e instrumentos de las diversas políticas sociales.

3) Con el traslado de las delegaciones de SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto a la nueva secretaría se transfirieron también los conductos para mantener estrechas relaciones con estados y municipios, haciendo posible una mayor coordinación de las acciones de bienestar que competen a los tres órdenes de gobierno.

4) Al concentrarse las funciones de planeación antes atribuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto y SEDUE se fortalece el marco para impulsar desde la nueva Secretaría la planeación participativa como el vehículo idóneo para fortalecer los mecanismos de concertación con las organizaciones, en particular, con las creadas o impulsadas por el Programa Nacional de Solidaridad.

5) Al quedar dentro de la nueva Secretaría las atribuciones de manejar los recursos del ramo XXVI (referidos a Solidaridad y desarrollo regional) y la capacidad de negociar con los estados los convenios de desarrollo social, se fortalece la concertación institucional de los recursos del gasto social con estados y municipios (vertiente de coordinación de la Ley de Planeación). A partir de ello, se fortalece el papel que pueden desempeñar los COPLADES y los COPLADEMUN, reformados con la participación social.

Es en este contexto que Solidaridad abre la oportunidad histórica de reorientar y reformular la estrategia de desarrollo social, en particular la que se relaciona con la pobreza extrema. La nueva posibilidad deriva de la confluencia de tres elementos creados por la experiencia del Programa: su especial articulación en una nueva institución (la Secretaría de Desarrollo Social), la creciente oportunidad de contar con recursos frescos y sanos gracias a la modernización económica; y la existencia de una organización social **"entrenada" en la autonomía y con capacidad de intervenir en esquemas de planeación participativa**, con los 250 mil comités de Solidaridad que se han organizado en todo el país. El aspecto más importante de Solidaridad es que el nuevo estilo de política social deja atrás esquemas burocráticos centralizados. En

él, los participantes se han transformado, de demandantes con expectativas crecientes (muchas de ellas sin resolver), a protagonistas organizados para alcanzar mejores niveles de vida lo que, a su vez, ha modificado y ampliado las condiciones de gobernabilidad.

En este nuevo entramado de recursos sanos, instituciones descentralizadas y organizaciones sociales con autonomía, está la ruta para fortalecer el compromiso del Estado mexicano con un nuevo modelo de bienestar social, es decir, de encauzar el esfuerzo de los mexicanos para ampliar las oportunidades de todos, **sin desatar fuerzas inflacionarias**, estimulando las exigencias participativas de la sociedad organizada y el control social sobre el origen y destino de los recursos para evitar sus desviaciones hacia intermediarios y burocracias.

La descentralización de la gestión pública que ha permitido Solidaridad tiene múltiples implicaciones en términos de liberación política y participación social. Las regiones y municipios pueden estar en mejores condiciones que el aparato federal para ajustar toda la administración a las necesidades reales de los ciudadanos utilizando en forma más eficiente los recursos. Sin embargo, la experiencia índica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ello se produzca.

Existen múltiples ejemplos de descentralización del poder en los que la gente tiene limitadas intervenciones en el proceso de toma de decisiones. Entre las condiciones que la práctica de Solidaridad ha permitido desarrollar se encuentran.

a) La participación de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración pública municipal (más de cien mil comités de Solidaridad).

b) El fortalecimiento de la capacidad de proveer a las administraciones locales de medios para afrontar crecientemente las demandas de la población (SO por ciento de los recursos de Solidaridad se ejercen en el ámbito municipal).

e) El establecimiento de mecanismos de control y evaluación social en la realización de la obra pública (contraloría social).

d) Difundir la información a la población sobre la forma de instrumentar la gestión local-municipal (vida asamblearia, boletines informativos, entre otras).

Estas condiciones promovidas por Solidaridad contribuyen a evitar que la autonomía y la descentralización puedan derivar en la confiscación del poder, y de los recursos que vienen con él, por parte de grupos políticos o sociales locales dominantes. En efecto, sabemos

que la descentralización puede acabar por conferir más poder a algunas élites locales que a la población. Pero Solidaridad nos ha mostrado, también, que difícilmente puede existir una participación local eficaz si no hay una redistribución de la autoridad. Aún más, para que la descentralización promueva el bienestar de la población debe ir acompañada de una liberalización de las capacidades democráticas de la población a nivel local.

Una pieza decisiva para garantizar el proceso reformador es la autonomía de las organizaciones sociales. La historia de nuestro país nos advierte sobre viejas inercias, viejas maneras de hacer política, fundadas en la transacción entre el cumplimiento condicionado de los derechos sociales a cambio de lealtades políticas. Cuando ello ocurre, la organización social se convierte en peso **muerto, en una ficción que carece de** eficiencia para ejercer acciones de controloría sobre actos del gobierno, perdiendo su capacidad para fungir como la contraparte en las políticas públicas de bienestar. Por el contrario, la autonomía de la sociedad organizada, según lo demuestra la misma experiencia de Solidaridad, es contrapeso importante que ordena y da eficacia y racionalidad a las acciones públicas.

En la práctica, Solidaridad ha sido un mecanismo para trasladar paulatina-

mente la política social solidaria a estados y municipios. Si a esto se agrega que las nuevas atribuciones de SEDESOL se vienen a conjugar con los cambios del artículo 115 constitucional que dan a los municipios las facultades de la planeación urbana, se tiene que los municipios han aumentado (potencialmente) su capacidad para procesar las demandas sociales. De esta manera, la estrategia de bienestar social tiene un ancla importante en el municipio y en la práctica de Solidaridad. Existe ya un andamiaje institucional que ha permitido darle eficacia a una participación que no se queda en una mera declaración de intenciones. En este sentido, el gobierno municipal es el pilar más importante del Programa como orden de gobierno. A través de él, se ejerce el 50% de los recursos del Programa, mientras que por la vía de las entidades federativas y el nivel federal se canalizan el 45% y el 5% respectivamente.' Esta es una estructura de asignación ampliamente descentralizada que apoya las tesis municipalistas de Solidaridad.

Con Solidaridad se han hecho cada vez más evidentes las diferencias entre las formas de representación social y las de representación política. Precisamente en el municipio es donde esta diferencia se ha hecho cada vez más notoria. Solidaridad ha permitido poblar el espacio de la organización social a nivel local,

haciéndolo cada vez más denso. Ello ha motivado la insuficiencia en los órganos colegiados de representación social, la necesidad de adecuarlos o crear otros. La nueva gestión municipal que Solidaridad ha propiciado requiere la realización de adecuaciones de uno y otro lado -gobierno y sociedad-, de tal forma que se abran espacios en los ayuntamientos para la participación de las organizaciones sociales que ya existen y se sigan creando las condiciones para que se exprese la población aún no organizada.

La institucionalización por alcanzar

El método y los principios del Programa Nacional de Solidaridad lo han hecho eficiente instrumento para alcanzar a grupos de la población normalmente excluidos de la estrategia de bienestar social. Pero Solidaridad ha sido mucho más: ha sido un poderoso impulsor de la reforma del Estado y un vehículo eficiente de descentralización. Por esa razón, su institucionalización no se refiere únicamente a la necesidad o conveniencia de preservar un programa de lucha contra la pobreza, sino de seguir contando con un instrumento que fortalece la posibilidad de hacer cada vez más públicas las políticas sociales. En ese sentido, la permanencia de la filosofía solidaria y la difusión de sus prin-

cipios y métodos puede influir, antes que nada, en el afianzamiento de su institucionalización e irradiar con sus particularidades a los otros dos ejes que integran la política de desarrollo social: la política de seguridad social y la política de desarrollo social-urbano.

La práctica de la seguridad social tiene por delante la creación de mecanismos que garanticen una mayor participación de diversos grupos de la sociedad en la producción de la oferta de los bienes y servicios, no sólo por la vía de ampliar la convocatoria que se hace a los sectores social y privado a través de concursos y licitaciones públicas sino, sobre todo, diseñando nuevos mecanismos que permitan que los sectores social y privado participen en el manejo de recursos financieros (por ejemplo el caso del SAR) y en la ampliación del menú de oferta pública. Con la puesta en marcha del SAR, los particulares -o las propias empresas empleadoras- pueden generar vivienda que, si es competitiva en calidad, precio y condiciones de pago, complementan la oferta pública.

Por el lado de la demanda, el reto fundamental que enfrenta la política de seguridad social es el desgravar algunos mecanismos de acceso a los bienes y servicios. En el avance en tal dirección el funcionamiento de la democracia interna y la autonomía de la organización de trabajadores deberán desempeñar un papel fundamental.

La reciente instrumentación de la estrategia de desarrollo social-urbano ha permitido dar un paso más en la consolidación de los mecanismos de planeación urbana y regional para el desarrollo de la infraestructura, y los servicios que demanda la ciudadanía. En principio ello requiere continuar la descentralización desde el nivel federal hacia los gobiernos estatales y municipales y a la ciudadanía.

En este proceso habrá que aprovechar los espacios institucionales y mecanismos que existen en los municipios, que a la fecha no han sido ocupados, así como promover la participación de los ciudadanos y asociaciones dentro de ellos. Una política amplia de difusión, información y comunicación de los asuntos del municipio y la mayor **utilización de instrumentos, como la consulta popular** utilizada recientemente en la formulación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, deberán integrar la columna vertebral de este proceso.

Es en la práctica de la estrategia solidaria donde se requiere de una mayor profundización de su marco institucional. Los siguientes aspectos son indispensables para avanzar en esta dirección:

a) La institucionalización de la política de solidaridad social requiere concentrarse, por los menos, en dos vertientes:

como conjunto de métodos y procedimientos inscritos claramente dentro del marco jurídico e institucional del pacto federal en todos sus órdenes: desde los preceptos constitucionales contenidos en los artículos del 25 al 28, hasta los constitucionales de las entidades federativas y las leyes de planeación (federal y estatales) y las leyes orgánicas municipales. En segundo término, en el ámbito federal deberá continuar legislándose para fortalecer las atribuciones de los municipios, particularmente aquellas que se relacionan con el fortalecimiento de su hacienda siguiendo el espíritu de las modificaciones al artículo IIS constitucional.

b) Al mismo tiempo, se necesita consolidar la vertiente de coordinación entre la federación, estados y municipios, de **manera que, mientras se avanza en la institucionalización de las medidas generales de fortalecimiento municipal**, se apoya también la vertiente de coordinación que permita a la federación impulsar más a los municipios que más lo necesiten. Por paradójico que parezca, en México, la descentralización deberá continuar contemplando acciones directamente manejadas desde el ámbito federal.

e) Solidaridad requiere permanecer en la costumbre con métodos y prácticas municipales que garanticen al menos los siguientes aspectos: que cada vez más los ayuntamientos operen como

instancias colegiadas, en el sentido de que en ellos tengan mayor importancia y espacios la participación social organizada como el cabildo abierto, el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal o los Consejos de Concertación Municipal. Ello implica, como se dijo, que se reformen las leyes de planeación estatal y las leyes orgánicas municipales para que se establezcan claramente los mecanismos y procedimientos para fomentar e incorporar la participación social dentro de ellos. Un punto que tendrá que discutirse es la conveniencia del reconocimiento -o no- de la personalidad jurídica de la organización social que se ha ido creando. Entidades como Querétaro han avanzado ya en ello.

d) Como política pública en el sentido de desarrollar el marco institucional para que tengan cabida no sólo las acciones de gobierno (en sus tres órdenes) y los beneficiarios directos de dichas acciones, sino también otras organizaciones y grupos sociales (organizaciones no gubernamentales, colegios de profesionistas, estudiantes, entre otros) con capacidad de contribuir en el bienestar social.

Deberá procurarse, en suma, que el **municipio sea, cada vez más, el espacio** en el que converjan distintas organizaciones sociales para la elaboración de propuestas de bienestar social. Nada de lo

expresado será posible si, al mismo tiempo, la organización social creada no va ganando en estabilidad, pasando de ser una organización por obra a otra más permanente, con vida colegiada, programa de trabajo y estrategia de desarrollo comunitario.

Avanzar en la descentralización de Solidaridad (municipalización) aunque deseable y necesaria, debe advertir el riesgo de debilitamiento del Programa en su propósito de atender preferentemente a los grupos más pobres. Existe una correlación histórica entre las áreas más pobres y las estructuras políticas más concentradas en los grupos más ricos. Solidaridad generó tres conceptos que resultan importantes para resolver esta contradicción.

1) Solidaridad trabaja con proyectos, lo que implica una demanda social específica, y no con agregados de población desiguales como los municipios. En tanto se conserve la idea de proyecto generado por grupo social específico y con propósitos coincidentes con los del Programa, es posible y necesario transferir la ejecución de algunos subprogramas de Solidaridad a los municipios y sus cabildos plurales.

2) Solidaridad trabaja con subprogramas o bolsas que tienen un propósito específico (bienestar social, desarrollo regional, apoyo a la producción). Estas bolsas permiten orientar la inversión de

Solidaridad en términos de sus propósitos. La conservación de las bolsas es esencial para mantener el carácter federal de Solidaridad y la fidelidad a sus propósitos de lucha contra la pobreza. No todas las bolsas o subprogramas corresponden con facultades de los municipios, por lo que no pueden ni deben transferirse sin distorsionar la naturaleza del poder municipal. Utilizo como ejemplo empresas de Solidaridad, donde la posibilidad de municipalizar es casi nula.

3) El tercer concepto es el de la **organización social como promotora, ejecutora** y corresponsable en el desarrollo de los programas. La organización comunitaria es decisiva en este proceso. Cada quien, por separado no podría lograr **mucho. La dinámica** organizativa es un recurso que hay que cuidar, fortalecer y renovar constantemente. Hay que tener presente que también el ánimo y la participación se desgastan, están sujetos a contradicciones y conflictos que amenazan su permanencia y desarrollo. 'Cada comunidad debe encontrar su propio **camino para mantener viva, actuante,** democrática y fresca su organización e inventiva.

Si se toman en cuenta estos conceptos: de proyecto, de bolsa con propósito específico y de sujeto social, y a los mismos se agregan los principios generales de respeto, participación, corresponsabilidad y transparencia, se puede obtener

un esquema aterrizado para establecer que acciones de Solidaridad y con qué normativa pueden transferirse al municipio."

Finalmente ...

Avanzar en la institucionalización de la política social solidaria implicaría cauce a la energía social que el Programa ha promovido. Dejar la institucionalización inconclusa en nada ayudaría a hacer más claras y transparentes las relaciones entre gobierno y sociedad.

Existen inercias y riesgos; el obstáculo mayor es no proporcionar una respuesta a la altura de las nuevas exigencias. El riesgo mayor consistiría en absorber este tipo de demandas sin alterar la esencia de la institucionalidad pública y reproducir un clientelismo gremial de nuevo tipo en la política social sin beneficiarse de la energía transformadora de las nuevas demandas sociales.

Puede ocurrir que la fuerza de ciertas inercias paternalistas y la urgente necesidad de hacer cosas, tan fundamentales **como necesarias, lleven a un pragmatismo** operativo y a una práctica social indeseable, reivindicadora, y hasta asistencial. El riesgo es que se pueden reproducir precisamente las prácticas clientelistas que se desean modificar. Se debe evitar que se diluya y disperse esta energía social, capaz de transfor-

mar la dinámica y el contenido de las políticas de bienestar.

De lo que se trata, en síntesis, es de avanzar en la institucionalización de un estilo de gestión de la política de desarrollo social que sea capaz de dar respuesta a tres lógicas diferentes: a una lógica gremial-corporativa a partir de las instituciones de la política de seguridad social; a una lógica ciudadana por la vía de las instancias de la política de desarrollo social-urbano, y a una lógica comunitaria por la vía de la política de solidaridad social.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social ha permitido una ampliación de la agenda de "lo social" acorde con la definición que aquí se ha hecho de política de bienestar social. Es, por tanto, el marco institucional que puede cobijar los tres componentes que la integran, directamente o mediante la coordinación que se realiza dentro del Gabinete de Desarrollo Social.

El paso siguiente en la institucionalización de la política social deberá ser su anclaje en los niveles municipal y regional. Es en esos espacios donde se concreta la vida de los gremios y corporaciones, ciudadanos, familias y comunidades. Habrá que cuidar, sin embargo, que en el nuevo amarre de la política de bienestar social en los municipios y regiones, sigan existiendo instancias e instrumentos que respondan a tres lógicas que son

diferentes, aun cuando en algunos casos puedan converger la participación gremial, ciudadana y comunitaria. Esto implicará, sin duda, instituciones municipales y regionales con funciones e instrumentos más diversos y complejos, sobre todo, en el caso de los municipios grandes del país.

En el caso del Programa Nacional de Solidaridad se trata de institucionalizar un estilo de gestión de la política social para los más necesitados que permita el tránsito del coro de lamentaciones que hiperpolitizaban la demanda social a otro que aproveche una nueva realidad organizada. La profundización de la reforma del Estado ha permitido a través del impulso a la descentralización, una mayor afluencia de recursos hacia las administraciones locales y la transformación de una administración pública centralista que se podía convertir en un obstáculo para una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Al fin y al cabo, el gobierno federal resulta demasiado grande para resolver los pequeños problemas y las demandas diversificadas de las miles de comunidades que componen nuestro país. De lo que se trata es de avanzar de una democracia liberal a una democracia ampliada donde el ciudadano participe en las decisiones políticas desde las comunidades a las que pertenece, ampliando los derechos individuales en el seno de los derechos sociales. Solidaridad ha permitido un

Logros dados a conocer durante la V Semana de Solidaridad		
Concepto	Unidad de Medida	Logros
Inversión destinada al Programa Nacional de Solidaridad	Millones de nuevos pesos	51000.8
Obras efectuadas con el Programa	Obras	500000
Canalización del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Desarrollo Social	Porcentaje	54
Comités de Solidaridad	Comités	250000
Construcción de espacios educativos	Escuelas	81350
Rehabilitación de Escuelas	Escuelas	13000
Becas de ensayos servicios médicos a niños	Infantes Atendidos	1 000000
Ampliación de infraestructura IMSS-Solidaridad	Porcentaje	40
Hospitales construidos	Hospitales	355
Hospitales diagnosticados	Hospitales	234
Incorporación de mexicanos a programas de salud por medio de Solidaridad	Millones de habitantes	10.5
Atención	Millones de habitantes	13.5
Energía Eléctrica	Millones de habitantes	20
Energía Eléctrica.	Cobertura a toda la población	
Entrega de escrituras	[Porcentaje]	95
Canalización de recursos directos en el Fondo Municipal	Millones de escrituras	2.3
Recursos del Fondo Municipal	Municipios	2341
Construcción de microempresas con el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad	Obras	113431
Pavimentación	Empresas	20000
Fondos Regionales Indígenas	Millones de metros cuadrados	41
Fondos Regionales Indígenas	Fondos	140
Fondos Regionales Indígenas	Organizaciones	4900
Proyectos Culturales	Proyectos	6800
Proyectos Culturales	Proyectos	600
Asociación Cafeticultores	Participantes	165000
	Productores	250000

Fuente: *El Nacional y La Jornada*, martes 20 de septiembre de 1994.

acercamiento de los derechos sociales, a partir de una liberalización de las capacidades políticas de los sujetos participantes. Es un esquema notoriamente distinto al que proponía intercambio de lealtades políticas por la oferta de una supuesta superioridad de la ciudadanía social.

En este sentido, reinventar un estilo de gestión significa transferir el poder real a los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público" ajustándose a las necesidades reales de las comunidades. Poner el énfasis en los buenos resultados para los ciudadanos,

conociendo las claras contradicciones entre las visiones que tienen las diversas burocracias y los propios ciudadanos. Existen condiciones para ello, Solidaridad ha propiciado, entre la población más necesitada, una nueva credibilidad en la función pública que no se puede desaprovechar. Sobre todo después de venir de una etapa caracterizada por un profundo desprestigio social de la actividad pública. Ello es esencial para fortalecer la tarea del equipo "Estado-Sociedad Civil".

Esta es una propuesta que se resume en la protección de los derechos humanos,

pero volviéndolos valores dignos de la acción política: el derecho de las etnias al desarrollo de sus culturas; el derecho de todos a los derechos sociales, el derecho de los trabajadores a participar en la gestión y en los beneficios de las empresas, el derecho de todas las minorías a ser tomadas en cuenta, en resumen, el derecho de las comunidades marginadas a recibir el apoyo que les parezca pertinente.¹⁰

En una nueva estrategia de bienestar social hay que partir de la heterogeneidad y reconocer la pluralidad del país, hay que contar con todo y con todos los que somos. Hay que confiar en los 31 estados, hay que confiar en los 2,393 municipios, hay que confiar en las más de 120,000 comunidades.¹⁰ En fin, hay que confiar en un nuevo sentido de lo público, más social y menos estatal. En esta ruta, Solidaridad tiene muchas cosas que aportar y que decir. No nos podemos dar el lujo de desperdiciarlas.

Notas

1 Rabasa, Emilio O. "Cambios en los artículos 27 y 130 de la Constitución", Conferencia sustentada en el Instituto Nacional de Solidaridad, 29 de julio de 1993, México.

2 González Tiburcio, Enrique y De Alba, Aurelio. "Ajuste Económico y Política Social", *El Nacional*, 1992.

3 Cordera, Rolando. "Necesidad Política, ética, constitucional y económica de Pronasol", 10 de septiembre de 1991.

4 Mouffe, Chantal. "Conversaciones con Michael Walzer" en *Leviatán*. Madrid, España, 1992.

5 Schmitter, Phillipe. *Neocorporativismo: más allá del Estado y el Mercado*, Alianza Editorial, México, 1992.

6 Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading MA., 1992.

7 SEDESÜL *El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional*, México, 1993.

8 Miranda, Ricardo. Mimeo, Conferencia sustentada en el Instituto Nacional de Solidaridad, julio de 1993, México.

9 Warman, Arturo. Comentarios al ensayo "Solidaridad y la política social ¿Ahora hacia dónde?", diciembre de 1993, México.

10 González Pedrero, Enrique. Conferencia en el Seminario sobre "Justicia y Libertad", junio de 1993, México.

11 Aguilar, Luis. *Solidaridad. tres puntos de vista: en Solidaridad a debate*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1991, México.

12 Hablar de la política de desarrollo social es, sin duda y en gran medida, hablar del desarrollo urbano en nuestro país. Esto más que afirmación es una realidad nacional: en el censo de 1990 se registró una población urbana que rebasó el 70% de la población total. SHYCP *Criterios Generales de Política Económica*, 1993, México.

Bibliografía

Aspe, Pedro y Javier Beristain. "The Evolution of Income Distribution Policies During the Post-Revolutionary Period in México", en Aspe, Pedro y Paul Sigmund., *The Political Economy of Income Distribution in México*, Nueva York, Holmes y Mier, 1984.

Alesia, A. y D. Rodrik. The Growth Effects of Income Distribution, *Documento de trabajo*, CEPR, 1989.

La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos

*José Luis Ayala Espino
Premio ¡NAP 1991*

El contexto de exigencias y restricciones para la reforma del Estado

En México, como en otros países de América Latina, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de la deuda externa y el estancamiento productivo en la década de los años ochenta se le atribuyó primero a la política de industrialización sustitutiva de importaciones y, más tarde, al papel del propio Estado. Las críticas fueron esencialmente las siguientes:

- El Estado se había sobrecargado de funciones y objetivos; y además, las demandas sociales y presiones políticas eran crecientes. Esto era insostenible, porque los medios para cumplir los objetivos y satisfacer las demandas eran cada vez más restringidos, justamente como resultado de la falta de sustentación del déficit y de la deuda públicos.

- Había un sector de empresas muy grande, su participación en la economía era heterogénea, sus objetivos dispersos y sin claras jerarquías, y se dudaba mucho de su eficiencia microeconómica.

- La intervención estatal se había extendido más allá de lo razonable hacia áreas de la economía en las que era preferible, y más eficiente, el sector privado;

- La administración pública estaba excedida de personal porque tendía a incrementar su plantilla laboral por razones políticas y no por causas atribuibles a necesidades de su operación.

- En conjunto, las empresas públicas eran subsidiadas, lo cual contribuía a incrementar el déficit público y propiciar un contexto de inestabilidad **macroeconómica**.

- La presencia de un sector de empresas públicas creciente desplazaba y desestimulaba la inversión privada.

- Los administradores públicos no atendían a las señales del mercado y se guiaban por criterios políticos. Esto, se argumentaba, era reforzado por el tipo de derechos de propiedad que prevalecen en la empresa pública. Ello generó sus propias secuelas negativas: estructura de incentivos inadecuada, rotación acelerada de la dirección y gerencia y, en general, fallas en la gestión de la empresa.

- Las empresas públicas tienden a desviarse rápidamente de los objetivos de desarrollo y eficiencia económica que se les atribuyen originalmente. Por ende estas empresas son un factor que propicia la formación de un sistema de "rentas" (típico de las sociedades y estados buscadores de rentas planteados por la escuela de la elección pública) que bajo las presiones corporativas de los grupos de interés y de las coaliciones políticas obstruyen la más eficiente asignación de los recursos.

Este diagnóstico real o supuesto, total o parcialmente válido, fue, sin embargo, la base de los argumentos que, con algunas variantes locales, esgrimió la nueva ideología promotora de la reforma del Estado. Dos cuestiones conviene destacar: 1) aunque el diagnóstico sea presentado sólo desde la perspectiva del análisis económico, habría que advertir que tiene implicaciones políticas y, 2) el giro político sobre las políticas intervencionistas fue importante; se desplazó la atención desde las fallas del mercado, que proponían los promotores de la intervención del Estado, hacia las fallas del gobierno, que comenzaron a proponer los críticos del Estado.'

A mediados de los años ochenta la demanda de una reforma del Estado se

convirtió en uno de los componentes más destacados de los programas de reestructuración y modernización económica.

En tales diagnósticos se dio poca importancia a los efectos adversos que la propia crisis económica tuvo sobre el deterioro de las finanzas del sector público. La responsabilidad principal de la crisis se atribuyó básicamente a la industrialización sustitutiva y a las fallas del gobierno, sin considerar cabalmente los aciertos que ese tipo de industrialización había tenido'

Las exigencias externas

La reforma del Estado fue un nuevo elemento de los programas de reestructuración de distintos gobiernos de la región. Estos programas coincidieron plenamente con el llamado "Consenso de Washington" y con el programa de reformas del mercado que promovió junto con las organizaciones multilaterales:

- Liberalización del comercio y de la política industrial.
- Privatización de las empresas públicas.
- Desregulación de la inversión extranjera y, en general, de las actividades económicas internas.

De acuerdo con este programa una meta estratégica de las economías latinoamericanas sería favorecer al mercado por tratarse del mejor mecanismo para asignar eficientemente recursos. El mercado era, de acuerdo a esas recomendaciones, el mejor camino para enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica.'

Los planes Baker y Brady para la participación en los créditos internacionales, o en en los programas de reducción de la deuda, fueron factores condicionantes muy importantes para favorecer la respuesta de los países altamente endeudados a la crisis por medio de políticas de libre mercado y de privatización del sector público. Los organismos financieros multilaterales pronto hicieron suyas estas mismas propuestas, y se declararon a favor de los programas de reestructuración financiera, siempre y cuando las nuevas orientaciones de política en materia de reforma del Estado y del mercado se cumplieran. Por su parte, los bancos acreedores también se unieron a estos programas. La presión privatizadora de la banca comercial se hizo por medio del expediente de convertir deuda en capital. Los activos con mejores perspectivas para ello eran las empresas públicas, más aún cuando el intercambio de deuda por activos privados fue

limitada y prácticamente cancelado por el gobierno.'

Los reclamos internos

En México el contexto económico antes descrito no fue muy diferente. En efecto, los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y las tendencias al estancamiento productivo y de la inversión evidentemente reforzaron las presiones externas para profundizar y acelerar la reforma del Estado. Estas cuestiones, coyunturales y estructurales, se conjugaron para crear un clima que retroalimentó las presiones para intensificar la liberalización y la privatización.'

Aunque las decisiones del gobierno mexicano comenzaron a tomarse pronto, el esfuerzo en esta materia no fue correspondido, al menos con la oportunidad requerida, por los países centrales para cumplir efectivamente con los compromisos de apoyo. Esta circunstancia obviamente dificultó que el país estableciera un entorno económico más propicio para manejar con mayores márgenes de maniobra el propio programa de **reestructuración económica.**

En este punto es oportuno preguntarse por el respaldo social y político con que ha contado la privatización en nuestro

país. En México el papel del Estado en la economía fue, sin duda, crecientemente criticado y hay evidencias de descontento sobre algunos aspectos de su gestión. Esto es especialmente cierto entre algunos grupos empresariales y de la clase media. Sin embargo, no ha habido ni hay un rechazo global y tajante al papel del Estado en la economía. Los grupos económicos y sociales están divididos al respecto, muchos de ellos opinan que el Estado debe seguir apoyando a la inversión y al consumo e impulsar una política activa de desarrollo. Los grupos populares, por su parte, aún esperan del Estado una política que satisfaga sus necesidades sociales básicas, y aunque todavía le dan su apoyo político, este último estará crecientemente condicionado a la evolución de la política social. A diferencia de otros lugares del mundo en los cuales el rechazo y las propuestas de reversión del intervencionismo estatal fue consustancial a sus revoluciones de "terciopelo", en México se puede afirmar que la mayoría piensa que es viable una reforma que no desmantele completamente al Estado de la revolución mexicana. No cabe duda que un análisis comparativo ayudaría mucho a matizar las políticas mexicanas en esta materia. Para una comparación del perfil de la intervención del Estado y su impacto en el desempeño económico entre los países de América Latina (incluido México) y del sudeste asiático, consúltese los estu-

dios comparativos de Bianchi, Kagami Y Muñoz.

Límites y alcances de la privatización

Es indudable que, en general, la privatización puede tener resultados positivos en el corto plazo al producir un rápido aunque temporal "efecto riqueza" en los ingresos públicos; el incremento de éstos evidentemente fortalece las finanzas estatales. Sin embargo este efecto positivo es transitorio y de corto plazo. Es decir, hay fortalecimiento de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica en el momento en que las arcas públicas reciben los ingresos extraordinarios provenientes de la privatización. Sin embargo, en el mediano y largo plazos, es difícil argumentar con rigor y documentar con la experiencia disponible que la política de privatizaciones tenga resultados positivos en la mejor asignación de los recursos y en la promoción del cambio estructural. Si esto es así no cabe duda de que, a pesar de presiones de distinta naturaleza y del predominio de las nuevas doctrinas, el papel del Estado en la economía mixta seguirá siendo importante, si, en efecto, se busca alcanzar el **desarrollo**.⁷

En una primera etapa, cuando ocurre una transferencia masiva de activos pú-

blicos al sector privado, los ingresos derivados de la privatización elevan el ahorro público e incluso pueden llegar a generar un superávit primario. Con ello se sientan las bases para estabilizar la economía. Pero en las etapas siguientes serán necesarias dos políticas:

a) una política pública que promueva la inversión eficiente, la productividad y la competitividad;

b) una reforma de las instituciones que permita regular una nueva economía mixta en la cual obviamente el Estado ha perdido capacidad "autorregulatoria", que antes ejercía por medio de los monopolios públicos, y deberá instrumentar otras políticas de regulación importantes.

Si los cambios sugeridos no llegaran a aplicarse se correría el riesgo de que los ingresos provenientes de la privatización no sean una base suficientemente sólida para mantener la estabilidad en el mediano plazo y mucho menos para elevar sostenidamente la tasa de crecimiento, y por supuesto superar los niveles de desarrollo hasta ahora alcanzados.

Cuatro factores potencialmente marcan la frontera de posibilidades de la **privatización**:

a) Una combinación de la liberalización de los mercados financieros y un nuevo aumento del déficit fiscal (debido al

recorte de los ingresos de la privatización y a que los ingresos fiscales serán menores después de la privatización) puede hacer muy explosiva la interacción entre incrementos de las tasas de interés domésticas y la acumulación de la deuda interna.

b) La inflación podría desbordarse en el momento en que la monetización se incrementa como una necesidad asociada a la elevación de los salarios y los precios. Además, en este contexto, estarían creadas las condiciones para el retomo a la dolarización.

c) La caída prolongada de la inversión pública y de la privada, y el consiguiente deterioro de los activos físicos y del capital humano, obstaculizan el esfuerzo por reestructurar y modernizar la capacidad productiva. A ello se aúna el deterioro o pérdida de infraestructura, de la capacidad educativa, de los servicios de salud, de las capacidades de investigación y de desarrollo tecnológico. Estas carencias van en contra de la expansión de la oferta y de la recuperación sostenida en el largo plazo.

d) La coyuntura recesiva (deflación de los activos y deuda de todo el mundo) por la que atraviesa la economía mundial juega adversamente contra la intención de atraer inversiones y préstamos del exterior para impulsar la reactivación productiva. Además de la restricción real de recursos financieros y la

reducción de corrientes internacionales de fondos para préstamos e inversión directa, la competencia por éstos se agudizará entre los países que están emprendiendo reformas de liberalización de sus economías (incluyendo por supuesto a los países de Europa del Este) o, en aquellos países que son más atractivos por su estabilidad económica y acelerado crecimiento (por ejemplo, los del Sudeste Asiático).

La lógica económica de las reformas del Estado y del mercado

La lógica económica de las estrategias de liberalización y privatización se basa en un modelo de economía competitiva, pequeña y abierta, de acuerdo a la cual la forma más eficaz para compensar las deficiencias del desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en las políticas dirigistas es dar a los mercados más libertad para integrarse a los mercados mundiales. Esto permitiría que la competencia llevara al establecimiento **de precios "correctos", en e) sentido de** que a lo largo del tiempo tiendan a unificarse los precios internos con los precios internacionales de todos los bienes y servicios que se intercambian internacionalmente, de manera que la demanda efectiva sea satisfecha plenamente, con independencia de las defi-

ciencias de oferta, por proveedores extranjeros y nacionales, en proporciones determinadas por los costos comparativos y la rentabilidad'

Este modelo plantea varios problemas importantes:

- no incorpora la dimensión temporal, es decir, sólo es un modelo de estática comparada. En este sentido no puede ofrecer elementos de juicio sobre los procesos y prioridades en materia de políticas, así como sobre la velocidad y el ritmo de las reformas;
- excluye la integración del mercado laboral internacional, es decir, el modelo restringe la movilidad laboral **internacional**;
- supone la formación de precios de equilibrio del mercado y que los agentes los toman como tales sin ninguna posibilidad de modificarlos. Es decir, excluye la presencia de fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades, y deja fuera los mecanismos de negociación entre agentes en una estructura de mercados monopólica y oligopólica;
- excluye los efectos adversos sobre la integración de la economía y la incorporación de progreso técnico derivado de la unificación de precios relativos y de los auges exportadores de bienes primarios. Estos efectos se manifiestan crudamente en los niveles de competí-

tividad y diversificación de la economía. En estas condiciones puede haber crecimiento económico, incluso alto, pero no desarrollo económico. Las únicas posibilidades para enfrentar estas adversidades son las políticas intervencionistas para corregirlas;

- confiere el mismo tratamiento a los mercados financieros que a cualquier otro, sin embargo se ha reconocido la asimetría existente entre los bancos nacionales y los internacionales. Estos últimos tienen una mayor capacidad y disponibilidad de crédito a largo plazo **y menores tasas de interés. La mera liberalización de los mercados financieros no eliminará el sesgo contra los bancos nacionales, sino al contrario, acentuará las desigualdades.** Ello abre la necesidad de que el Estado intervenga como un intermediario financiero;

- hace caso omiso de los problemas vinculados a la adquisición y producción de nuevas tecnologías indispensables para el desarrollo económico. Es conocido que el mercado de las tecnologías es altamente oligopólico y que las empresas deben, tanto las que utilizan las tecnologías de frontera como las de tecnologías más extendidas, establecer acuerdos para disminuir los costos de duplicación de investigación, patentes y registro, y mecanismos de concertación de transferencia de tecnología. En México las empresas son del segundo tipo razón por la cual el Estado debe

inducir una política explícita para estimular la incorporación y difusión del progreso técnico y en alguna medida paliar las diversas deficiencias del mercado tecnológico.'

Las anteriores deficiencias reales del nuevo modelo propuesto permiten suponer que en la práctica, a pesar de las cargas ideológicas liberales, las políticas que busquen la eficiencia económica, la competitividad, el equilibrio y la mejor distribución del ingreso se orientarán hacia una nueva economía mixta y un nuevo esquema de intervención estatal que corrija las efectivas deficiencias y errores del pasado.¹⁰

Primeros saldos de la reforma del Estado en México.

Hacia 1989 el paquete de reformas del mercado tuvo como objetivos los siguientes:¹¹

- se permitió 100% de inversión extranjera en actividades que reunieran ciertos requisitos;
- liberalización financiera;
- desregulación de actividades terciarias,
- la privatización entró en su fase mayor y más compleja, involucrando a las grandes empresas estatales.

En este contexto la privatización no fue presentada por el gobierno como una medida para incrementar la eficiencia microeconómica. Sin embargo en la práctica el argumento en que descansó la privatización fue macroeconómico y el objetivo fue alcanzar la estabilidad.¹²

El contexto económico en el cual el gobierno aceleró la privatización fue:

- el gobierno estaba muy restringido en los mercados de capitales y tenía pocas posibilidades de obtener créditos;
- acumulación de presiones sociales debido a los rezagos en materia de bienestar y salarios;
- recursos amplios del sector privado para ser invertidos en empresas públicas definidas por el Estado como no prioritarias.

Otro factor importante para acelerar la privatización fue el impacto del *boom* importador con crecimiento acelerado de los déficit en las cuentas comercial y corriente, lo cual exacerbó la necesidad de más recursos externos. De hecho la secuencia de eventos sugiere que la aceleración de la reforma del mercado en otras áreas, en especial la reprivatización de la banca, fueron

usadas como medios para aliviar, por medio de flujos nuevos de capital, las presiones de balanza de pagos. En otras condiciones estas presiones serían inmanejables, en parte también como un resultado de las nuevas políticas comercial y cambiaria.

La política de privatización tuvo un efecto de retroalimentación con las reformas a favor de la liberación económica. El gobierno consideró que los cambios introducidos se habían dado ordenadamente y sin mayores turbulencias, y que además ya se había establecido un nuevo marco institucional y jurídico (reformas a la Constitución y nueva ley de regulación de las empresas públicas). Estas cuestiones dieron mayor flexibilidad al gobierno para reclasificar actividades estatales y más grados de libertad para determinar las empresas a privatizar y los mecanismos de transferencia."

En estas condiciones había una clara ventaja para efectuar la privatización, aun si las empresas públicas fueran más eficientes que las empresas privadas. La sociedad tendría las ganancias que resultarían de la reasignación de la inversión pública desde áreas donde los rendimientos sociales y privados no difieren grandemente.

Evaluación preliminar de los efectos de la privatización y la reforma del Estado

La mayor selectividad en la participación del Estado en la economía y la desincorporación de empresas públicas tienen indudablemente un impacto significativo sobre la operación global de la economía. Sin embargo su resultado más decisivo e inmediato es en el ámbito macroeconómico y no en las ganancias de productividad y eficiencia resultantes de una mejora en la **asignación microeconómica de los recursos**, aspecto sobre el cual no hay todavía suficientes elementos para juzgar.

Las condiciones macroeconómicas que privaron en los ochenta fueron sin duda decisivas para privilegiar los objetivos de estabilización, en cambio los objetivos de cambio estructural definidos en la reforma del Estado pasaron en la práctica a un plano secundario. Las razones macroeconómicas vinculadas al ajuste y la estabilidad son esencialmente de corto plazo, pero a la reforma del Estado se le debe colocar en una perspectiva de largo plazo si su propósito es crear condiciones para lograr el crecimiento potencial de la economía. Este último es un enfoque más completo porque vincula la privatización con objetivos de crecimiento y no solamente de estabilidad.

En el plano microeconómico la privatización supone que una mayor participación del sector privado en la economía traerá una mayor eficiencia de la inversión, y se dice que, en parte, la caída de la tasa de acumulación podría ser compensada por el cambio en la composición de la inversión. En efecto, durante la década de los ochenta cambió dramáticamente esa composición. La participación de la inversión privada pasó de 56% en 1980/1981 a 77% diez años después.

El punto de reflexión en este tema es, sin embargo, el reconocimiento de que la eficiencia de la inversión no depende sólo de la composición entre sus componentes público y privado, también depende de la tasa de inversión en sí misma. Es evidente que una baja tasa de inversión afecta su eficiencia porque esto no permitiría renovar a la velocidad necesaria los *stocks* de capital, introducir el progreso técnico, renovar y modernizar la planta productiva, mejorar el capital humano, etcétera. A juzgar por sus resultados, el cambio en la composición de la inversión (pública/privada) fue el producto de una declinación absoluta de la tasa de la inversión pública, más que un incremento absoluto de la inversión privada, como porcentajes en el PIE respectivamente. Si la participación en el conjunto de la inversión se ha incrementado, se debe principalmente a que las tasas de inversión pú-

blica se colapsaron de 11.5% a 4.5% en los años de la crisis. Sólo si se aceptara que la productividad de la inversión pública ha sido negativa, las pérdidas de eficiencia resultantes de la caída absoluta en el conjunto de la inversión estarían limitadas o amortiguadas por la mayor importancia relativa de las ganancias de eficiencia debidas al cambio en la composición de la inversión. El aumento de la relación capital/producto desde 1982 es consistente con este último resultado.

Reformas del mercado, eficiencia económica y crecimiento de la productividad

Las ganancias de eficiencia y productividad asociadas a la reforma del Estado abren una pregunta central: ¿son las reformas del sector público suficientemente decisivas por sí solas para elevar la tasa de crecimiento de la productividad y la competencia externa de tal modo que a pesar de las bajas tasas de acumulación, la economía pueda recuperar parcialmente una parte del crecimiento potencial perdido durante la **crisis**?

Una segunda pregunta es: ¿el nuevo balance entre los sectores público y privado permitirá atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro

externo más allá de las tasas históricas, que permita incrementar la tasa de acumulación a pesar de la marcada declinación de la tasa de ahorro interna?

No parece viable que un Estado más pequeño y pasivo sea capaz de enfrentar los desafíos que encierran las anteriores preguntas. Las primeras evidencias sobre el impacto de las reformas en el cambio estructural y la estabilización sugieren la existencia de un "trade off" entre el ajuste fiscal y el cambio estructural. Una primera aproximación, a juzgar por la persistencia del estancamiento productivo, podría indicar que la reforma del Estado y el mercado han tenido un sesgo en contra del cambio estructural.

Reforma del Estado y las metas de la política del desarrollo

A la disminución del tamaño del Estado se le ha atribuido la posibilidad de mejorar la eficiencia de su aparato **administrativo, y de concentrar sus esfuerzos** en áreas prioritarias y de alto rendimiento social. Una primera evaluación arroja los siguientes resultados:¹⁴

- se ha mejorado la estructura tributaria y elevado los niveles de captación;
- la base impositiva se ha expandido;
- se han eliminado varios subsidios inequitativos;

- el impuesto inflacionario ha desaparecido prácticamente, y

- los déficit de las empresas estatales disminuyeron en relación con el PIB y como proporción del déficit público.

En otras áreas los resultados no han sido tan buenos como se esperaba:

- Una parte de la mejoría de las finanzas públicas se ha logrado mediante recortes significativos de la inversión pública y de los salarios reales de los trabajadores del Estado. Este tipo de ajuste difícilmente incidirá positivamente en una elevación de la eficiencia del Estado y de su administración.

- Una buena parte de la disminución de los déficit del sector estatal se debe a la drástica caída de la inversión y de los gastos de capital en este sector.

- La retracción de las actividades del Estado en la producción de bienes y servicios, como contrapartida a la caída de la inversión pública, ha afectado el nivel de los ahorros privados. Cuando los servicios públicos de salud, educación, transporte, etcétera, se reducen o deterioran, las familias gastan más en esos rubros. Ello reduce el nivel de ahorro del conjunto de la economía e influye negativamente en la distribución del ingreso.

- La reforma ha sido todavía insuficiente para el logro de dos objetivos: prime-

ro, compensar la pérdida de crecimiento potencial en la década de los ochenta y, segundo, garantizar un flujo de capitales externos sostenido y creciente para apoyar la acumulación en este elemento.

- La reforma ciertamente ha permitido incrementar el flujo de capitales en la balanza de pagos y los ingresos derivados de la privatización han sido muy importantes, aproximadamente 16 mil millones de dólares desde 1989 (sólo en 1991 significaron 4% del PIB). Estos resultados han fortalecido indudablemente la confianza del sector privado nacional y extranjero en dos ámbitos: la repatriación significativa de capitales y la reestructuración financiera de las empresas privadas más grandes. Una pregunta pertinente es ¿cuánto tiempo la privatización puede permitir prolongar esta situación?

- Aunque ha habido mejorías en materia de gasto social, los ingresos derivados de la privatización no han servido principalmente a satisfacer los rezagos sociales.

Una primera evaluación de la privatización indicaría que su principal contribución ha sido apoyar los esfuerzos de estabilización, para compensar temporalmente la caída del impuesto inflacionario y fortalecer la cuenta de capital de la balanza de pagos, por medio de los activos financieros que el sector priva-

do ha reingresado para adquirir las empresas públicas en venta.

El Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que aparece a primera vista porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo **severo**.

Dos temas relevantes son los más debatidos sobre la reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial.

En lo que se refiere al aspecto social se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo de la crisis, y en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales.

Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de la evolución de la economía, **pero, aun si se mantuvieran la** estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.

Hay dos áreas que por su importancia y trascendencia requerirán de especial atención:

- Los problemas derivados de la nueva política agraria, y
- Los potenciales beneficios de la mayor integración al norte se van a distribuir desigualmente."

Estos dos temas obligarían a reforzar la atención en la política social hasta convertirla en un compromiso del Estado mexicano. Ciertamente la disyuntiva entre eficiencia, estabilidad y equidad seguirá estando en el centro del debate y de las decisiones públicas.

En lo que se refiere a las nuevas políticas industrial y comercial destacan los siguientes problemas. Estas políticas se han orientado principalmente a aprovechar las ventajas competitivas actuales y no las potenciales. El objetivo básico de la política de desarrollo es cambiar y potenciar la dotación actual de recursos y dirigirse hacia un nuevo patrón de ventajas comparativas en actividades con mayor valor agregado y más intensivas en el uso de tecnología. Ello será muy difícil de lograr sólo con la aplicación de políticas pasivas y guiadas por el mercado. La ausencia de definiciones en esta materia bien pudiera interpretarse como una definición implícita del gobierno en el sentido de que no es viable aumentar los grados de integración industrial, y que lo único posible

es aprovechar las ventajas de una oferta de trabajo abundante, relativamente poco calificada, y mal pagada. Este modelo no parecería ser la mejor elección de desarrollo para un país como el nuestro."

¿Hasta dónde llegará la privatización?

El cambio en el balance entre los sectores público y privado y el nuevo clima ideológico no parecen ser suficientemente poderosos para cambiar las orientaciones básicas del sector privado desde el punto de vista del comportamiento empresarial, como tampoco lo son los proyectos de los inversionistas extranjeros sobre las posibilidades de hacer negocios en México." Ello tiene dos implicaciones:

- a) Los errores y defectos reales e imputados a la estrategia sustitutiva de importaciones y a las políticas intervencionistas no son elementos suficientes para pensar que son expedientes de política cancelados definitivamente y enterrados en el pasado populista. Una perspectiva muy diferente consiste en realizar los cambios que sean pertinentes para corregir las fallas que estuvieron asociadas a la aplicación de esas políticas.
- b) La solución a nuevos problemas (el deterioro del crecimiento potencial,

la pérdida de eficiencia de la inversión y de los ahorros internos) puede requerir una renovada participación del Estado, aunque con una orientación y calidad diferentes al pasado. El origen de esos problemas se encuentra, en parte, en la misma retracción de la participación del Estado en la provisión de bienes, de servicios públicos y de nuevas inversiones. Poca atención se ha dado a esos problemas y a lo que las políticas gubernamentales pueden hacer al respecto. En cambio se deposita la confianza en que la reforma del Estado será una fuente de emisión de señales suficientemente poderosa para corregir esas deficiencias.

Dos escenarios posibles

No es fácil predecir cuál será el curso concreto que siga la reforma del Estado, y particularmente, el de la privatización. Sin embargo dos escenarios parecen posibles:

- a) Un desborde social y político de las élites y los grupos populares acicateados por alcanzar rápidamente la satisfacción de sus intereses podría reorientar el modelo económico elegido por el gobierno hacia soluciones populistas, que evidentemente frustrarían los propósitos de desarrollo de una estrategia dirigista, promotora de una nueva economía mixta y el logro de

la eficiencia atribuida al modelo de mercado.

b) Que la memoria colectiva de la década perdida de desarrollo y sus enormes costos sociales y económicos sirvan de lección y permitan construir un dique de contención de las presiones de distintos grupos y se convierta, por el contrario, en una plataforma de lanzamiento de una estrategia de desarrollo que permita el crecimiento, la estabilidad y la equidad para introducir, sin prisas pero sin pausas, las reformas sociales y económicas necesarias para acceder a la modernización y la democracia."

Notas

1 Este tipo de diagnósticos han sido promovidos por las instituciones multilaterales. Véase por ejemplo el Informe del Banco Mundial 1991 y el Handbook of Public Expenditure publicado por el Fondo Monetario Internacional en 1991.

2 Una crítica a las posiciones contrarias a la intervención del Estado puede encontrarse en el libro editado por Christopher Colclough, *States or Markets? Neoliberalism and development policy*, Oxford University Press, 1991, y una evaluación de la sustitución de importaciones y el papel del Estado en las economías latinoamericanas puede verse en Albert Fishlow, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, summer, 1990.

3 Véase al respecto Ros, I. "Mexico in the 1990s: anew economic miracle", mimeo, University of Notre Dame, Junio, 1992 y Sheagan, J., "Conflict and Change in mexican economic strategy; implications for Mexico and Latin América",

mírneo, Center for US-Mexican Studies, mayo, 1991 y D. Felix, "Privatización y retractación del Estado" en *América Latina, Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

4 Fetix, D., "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

5 Nora Lustig ha resumido las necesidades de la reforma del Estado mexicano en los siguientes puntos: "1) La crisis de 1982 puso en claro que el manejo macroeconómico tenía que cambiar, 2) Dados sus recursos limitados, el gobierno no podía empujar la economía recurriendo a la inversión pública o gastos corrientes. A la luz de esto, parecerla que el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque tenía pocas posibilidades de hacer otra cosa". Por supuesto que la reforma estatal comprendió otros temas relevantes y no se redujo únicamente al manejo económico (N. Lustig, *Op. cit.*, p. 97).

6 Parker, Richard, "Delusions of shock Therapy: Westem economist, eastem economies" en *Dissent*, Winter, 1993. Este autor hace un recuento de las grandes dificultades con que la reforma del Estado en las economías de Europa del Este se ha venido implantando. Asimismo documenta que la reforma del mercado está siendo revisada y que cada vez se vuelve a aceptar que el Estado todavía tiene un importante papel que jugar en el desarrollo económico.

7 Ayala, J. Y Cordera, R. "La privatización: marco general y el caso de México" en *Revista de Investigación Económica*. Facultad de Economía, UNAM, abril-junio, no. 200, 1992.

8 El resumen de este modelo ha sido tomado esencialmente del ensayo citado de D. Felix, pero en el mismo sentido pueden consultarse los diversos trabajos que contiene el libro también citado de C. Colclough.

9 Robert Bates ha llamado la atención sobre que en las economías subdesarrolladas es particularmente relevante asumir todas las implicaciones de las múltiples fuentes de fallas del mercado: derechos de propiedad pobremente definidos, producción de externalidades, mercados incom-

pletos, provisión de bienes públicos. Además un modelo de mercado no puede hacer caso omiso del entorno institucional indispensable para estimular el crecimiento y el desarrollo: leyes, estabilidad política, educación, salud, infraestructura. Aspectos en los cuales hay evidente deficiencia (Bates, 90, p. 40).

10 Aun las visiones conservadoras han comenzado a reconocer que el mercado por sí sólo no es capaz de generar milagros. Por ejemplo *The Economist* ha resumido las que a su juicio son las lecciones más importantes de la experiencia del sudeste asiático: "r) los mercados no tienen por qué ser completamente libres, II) es necesario mejorar la distribución del ingreso por medios fiscales pero también aumentando los salarios reales, III) la mejor fuente de ventajas comparativas dinámicas son la inversión en educación y contar con trabajadores bien educados, IV) la prioridad de la inversión del Estado se debe orientar no sólo a las políticas sociales distributivas, sino también a las que permiten incrementar la productividad, producción y competitividad y v) el crecimiento rápido es imposible sin un desempeño de los mercados y la propiedad privada". (*The Economist*, noviembre 16-22, 1991).

II La redefinición de la naturaleza y extensión de la participación del Estado en la economía ha incluido medidas más amplias que las aquí referidas: reforma fiscal, reforma administrativa, descentralización, desinversión pública (diferente a la privatización), cambios en el régimen legal de propiedad, nueva política de fijación de precios y desregulación. Una evaluación de estas medidas se puede encontrar en N. Lustig, *Op. cit.*, pp. 96 Y ss. Yen P. Aspe (93).

12 Las ideas básicas de este apartado han sido tomadas del ensayo de J. Ros antes citado.

13 El problema de redefinir los derechos de propiedad jugó un papel importante en fijar un régimen de propiedad más seguro que atrajera a la inversión extranjera y estimulara el retorno de capitales. Las necesidades estimadas en 15 mil millones de dólares anuales de capitales del exterior parecen obviamente ser una poderosa razón

en ello. El cambio en la propiedad, como es sabido, implicó modificaciones trascendentales en el régimen legal de la propiedad agraria introduciendo el fin del reparto agrario y la posibilidad de enajenar, arrendar o compactar tierras ejidales. Ha habido algunos cambios en las empresas públicas que operan en las áreas exclusivas del Estado que apuntan a una modificación paulatina en su régimen de propiedad. Por ejemplo en el caso de PEMEX se permitieron los "contratos de desempeño" que en realidad son contratos de riesgo y aunque formalmente no devengan "royalties", sí hay pagos por prestación de servicios.

14 Para una evaluación de la reforma fiscal véase P. Aspe, *Op. cit.*, p. 94 a 96.

15 Independientemente de las ventajas o desventajas que se le pueden atribuir a la mayor integración relacionada con el Tratado de Libre Comercio, la economía mexicana quedará más sobreexpuesta que el pasado a los vaivenes cambiarios, a los ciclos de los negocios y políticos, a los cambios de las políticas laborales. Los efectos se pueden magnificar si los esfuerzos de México a favor de la integración quedan limitados o incluso aislados de acuerdo a las proyecciones oficiales.

16 Las ventajas comparativas adquiridas, es decir, aprendidas tendrán un papel relevante. La restricción salarial no será un apoyo permanente y un gran esfuerzo es necesario en inversión en educación, salud e infraestructura básica.

17 En otras partes del mundo ha comenzado a revisarse la agenda sobre las políticas públicas y la agenda sobre la reforma del Estado y se ha llamado la atención al poco cuidado que se prestó en las políticas conservadoras a aspectos relevantes asociados a la privatización, la desregulación, la elección de prioridades, los ritmos para aplicar las reformas y algunas inconsistencias en la aplicación de reformas específicas. Un recuento de este panorama para los Estados Unidos puede encontrarse en Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking the progressive agenda. The reform of the American regulatory state*, Free Press, New York, 1992. Kuttner, y

Robert, *The end of laissez-faire. National purpose and the global economy after the cold war*, Alfred Knopf, New York, 1991.

18 Paul Kennedy ha llegado a la conclusión en su importante libro *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993, que hay muchas resistencias para cambiar, no cancelar la orientación del papel del Estado en el desarrollo, pero "...de otra parte, los abogados del libre mercado frecuentemente ignoran las vastas dificultades políticas en las cuales los gobiernos de los países en desarrollo se encontrarían si abolieran los controles de precios, vendieran todas las empresas públicas y redujeran los subsidios a los alimentos... Olvidan también que la espectacular expansión comercial de Japón y el Este Asiático fue llevado por Estados fuertes alejados de esquemas de *laissez-faire*" (*New York Review of books*, febrero II de 1993, p. 43).

Bibliografía

Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Ayala, J. Y Cordera, R. "La privatización: marco general y el caso de México" en *Revista de Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio, no. 200, 1992.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1991.

Bianchi, A., Kagami, M., y Muñoz, O. *The role of government in economic development*, Institute of Developing Economies, 1989.

Cloclough, Ch. (ed), *States or markets? Neo-liberalism and Development Policy*, Oxford University Press, 1991.

Felix, D., "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

Fishlow, Albert "The Latin American State," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, summer, 1990.

Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993.

Kuttner, Robert, *The end of laissez-faire. National purpose and the global economy after the cold war*, Alfred Knopf, New York, 1991.

Lustig, Nora, *Mexico: the remaking of an economy*, The Brookings Institutions, Washington, D.C., 1992.

Martín del Campo A. y D.R. Winkler, "Reforma de las empresas públicas latinoamericanas" en *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

Parker, Richard, "Delusions of shock Therapy: Western economist, eastern economies" en *Dissent*, Winter, 1993.

Petrazzini, B., " Foreign direct investment in Latin America's privatization", mimeo, Universidad de California, 1991.

Ross, J, "México in the 1990's: a new economic miracle", mimeo, University of Notre Dame, junio, 1992.

Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking the progressive agenda. The reform of the American regulatory state*, Free Press, New York, 1992.

Rothstein, Richard, "Is NAFTA borderline insanity?", en *The American prospect*, Winter, 1993.

Rowthorn, B. y Ha-Joon Chang, "The political economy of privatisation", en *The Economic and Labour Relations Review*, no.2, december, 1992.

Sheahan, J., " Conflict and change in Mexican economic strategy; implications for Mexico and Latin America", mimeo, Center for U.S.-Mexican Studies, mayo, 1991.

Zedillo, Ernesto, "La reforma del Estado mexicano", *Carta del Economista*, no.4, julio-agosto, 1991.

Gestión Pública y Alternancia Política

Baja California, 1989-1994

*Víctor Alejandro Espinoza Valle
Premio ¡NAP 1992*

Presentación'

Con el reconocimiento del triunfo de un partido de oposición en las elecciones para gobernador en el verano de 1989 en Baja California, se inaugura una nueva etapa en las relaciones entre la federación y los gobiernos de los estados. Ello de noviembre de 1989 un candidato de extracción panista asume por primera vez la conducción de un gobierno estatal; con ello se materializa el proceso de alternancia política regional. No se trata de una noticia menor en el contexto de liberalización política que vive nuestro país en las últimas décadas. Implica necesariamente cambios en las pautas de conducta y nuevas formas de relación entre los diversos actores.

Este trabajo se interesa por presentar una visión de conjunto de la experiencia de gestión pública bajo un gobierno de oposición, en el contexto de alternancia política que vive Baja California. No se trata de un resumen de acciones de gobierno; más bien se pretende mostrar las

condicionantes particulares del ejercicio de gobierno, en el marco de la modernización política y las transformaciones sociales que vive nuestro país y de manera particular la sociedad fronteriza bajacaliforniana.

Transición y alternancia política

A partir de 1982 el gobierno mexicano inició un profundo proceso de reestructuración, cuya vertiente principal se localiza en el terreno de la economía. La necesidad de hacer frente a la crisis, a los profundos cambios en la estructura social del país, así como a las presiones de la integración internacional, obligó a un cambio en el modelo de desarrollo. En la dimensión política el proceso ha sido más incierto. La modernización política ha sido conducida por la autorreforma del Estado y por una liberalización controlada de la vida política, fundamentalmente por medio de la democracia procedimental.

Si por transición entendemos "el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro", ' el proceso puede iniciarse y no seguir necesariamente un trayecto unidireccional cuya culminación sea la **instauración de un nuevo sistema político** o, como se afirma para el caso mexicano, la apertura o liberalización de los canales institucionales puede convertirse "en un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia". En tal caso, se afirma, estaríamos hablando de un periodo de "liberalización", concepto más adecuado que el de transición. Los resultados electorales del pasado 21 de agosto, que se caracterizaron por una afluencia sin precedentes de votantes y un resultado que favoreció de manera mayoritaria al partido oficial, nos obligan a un profundo proceso de reflexión sobre el destino de nuestra modernización política.'

Una de las características fundamentales de toda transición hacia la democracia la constituye la garantía de alternancia política. En el caso mexicano, y a nivel de las entidades federativas, tres procesos locales desembocaron en la constitución de gobiernos de oposición; por distintos caminos las sociedades regionales han podido atestiguar el desempeño de ejecutivos panistas durante el presente sexenio. Dada la constitución de nuestra forma de gobierno, para ningún analista parece quedar duda de la voluntad del

ejecutivo federal para permitir el cambio gubernamental en Guanajuato, Chihuahua y Baja California. En los tres casos, también, se vislumbra ya en el horizonte cercano la posibilidad del retorno del PRI al ejercicio de gobierno; ello de manera más clara en el estado de Baja California. El comportamiento electoral reciente prefigura esta tendencia. Así, la alternancia política como repetición regular de gobiernos de distinto signo y sujeta a la voluntad federal, parece ser una realidad de nuestro singular proceso de transición.

La alternancia política acotada no se explica sólo por el impulso liberalizador del ejecutivo federal, el mismo que se ha transformado en legitimidad y capital político; existe un reclamo democrático permanente que ha madurado en la sociedad bajacaliforniana y cuyo impulso tiene sustento en la conformación histórica de la entidad.

Baja California. Frontera y vida urbana

El pasado de Baja California nos remite directamente a tres fenómenos fundadores de su identidad y de su perfil cultural: la frontera, la migración y su -reciente- crecimiento urbano. Fenómenos que han marchado de la mano y que siguen siendo referencias históricas y cotidianas para sus ciudadanos. Baja

California es una entidad fronteriza. Es la única entidad en la frontera que colinda con el estado de California. Pero además, su vecino es el estado más rico de los Estados Unidos -la producción de California es considerada como la séptima economía del mundo-, en contraste con los estados del sureste cuyas economías se encuentran entre las más deprimidas de aquel país.

En Baja California aproximadamente el 95% de sus habitantes viven en la zona urbana, concentrada en 4 municipios (Tijuana, Tecate, Ensenada y Mexicali); con excepción de este último, donde ha existido históricamente un fuerte lazo con la tierra, las actividades cotidianas de la población transcurren en el medio urbano. Además, el 84.2% de sus habitantes residen en sus tres municipios fronterizos (Tijuana, Tecate y Mexicali); lo que será una diferencia fundamental con respecto a los otros cinco estados nortños. Esto significa que la población bajacaliforniana históricamente ha vivido la intensidad de los intercambios-económicos, sociales y culturales- de México con Estados Unidos.

Es ya lugar común hablar del dinamismo económico y demográfico de las ciudades de la frontera. En el caso particular de Baja California, en la década de los 80, al acelerado crecimiento industrial y comercial correspondió un sostenido aumento de la población que de 1,002,461 en 1980 pasó a

1,660,855 en 1990, es decir, un crecimiento del orden del 65.3%. La tasa promedio anual de crecimiento durante la última década fue del 3.6%, que contrasta notablemente con el 12.1 % del promedio anual nacional.' Evidentemente, este explosivo crecimiento demográfico se explica en buena medida a partir de los intensos flujos migratorios que recibe la entidad. Si la frontera norte ha sido paso obligado para la emigración hacia Estados Unidos, lo cual ha generado intensos flujos de migración interna hacia la zona, Baja California parece haberse convertido en el más importante centro receptor de migrantes, tanto los que buscan cruzar hacia el país vecino, como los que deciden probar suerte desde "este lado". En particular Tijuana es la ciudad que sirve de paso a la mayor cantidad de migrantes en la frontera mexicana. Se estima que por esta ciudad cruza el 50% de la migración total hacia Estados Unidos.'

Históricamente, la población del estado se ha concentrado en las actividades de comercio, servicios, transportes y comunicaciones. En 1990, el 57.8% de la PEA ocupada correspondió al sector terciario, mientras que el 31.7% correspondía al sector secundario y sólo el 10.3% al sector primario.' Esto nos indica una expansión notable de la zona media de la sociedad.

A los datos de la distribución demográfica por sectores habría que añadir que

Baja California ocupa el tercer lugar nacional en cuanto a población alfabetada E195.1 % de la población sabe leer y escribir, porcentaje que se sitúa arriba de la media nacional que es del 87.4%.' Además, según un estudio del Consejo Nacional de Población, Baja California se distingue por ser una de las tres entidades con menores grados de marginación, de nuevo sólo superado por Nuevo León y el Distrito Federal.'

En suma, los datos nos ayudan a comprender el dinamismo de la cultura política bajacaliforniana, en el que destaca la decisiva participación de los sectores medios urbanos, los que entre sus activos cuentan con crecientes niveles de instrucción. Como ya ha sido documentado, existe una correlación positiva entre las variables educación y participación política.¹⁰ En Baja California la sociedad se interesa de manera creciente por los asuntos públicos y participa activamente en la vida política. El comportamiento electoral de los últimos años arroja evidencias fehacientes del reclamo democrático ciudadano: las preferencias mayoritarias se inclinan por la alternancia política.

Elecciones y gobierno

Tradicionalmente el PRI Y el PAN se han disputado las preferencias electorales en la entidad, al grado que para

algunos analistas "Baja California sufre un acentuado bipartidismo".! Las elecciones locales se han distinguido por la fuerte competencia entre las dos organizaciones; en algunos casos incluso se ha llegado a la violencia, como en 1968 en los municipios de Tijuana y Mexicali."

Sin embargo, la fuerza organizada del PAN se traduce en ejercicio gubernamental en los años ochenta. En las elecciones del verano de 1986 se reconoce el triunfo de Ernesto Ruffo Appel, candidato por el PAN a la alcaldía de su ciudad, Ensenada. Ruffo Appel se convirtió en el primer candidato de oposición en obtener un puesto de representación popular en la historia de la entidad." En tres elecciones consecutivas (1986, 1989 Y 1992) el PAN ha triunfado en este ayuntamiento. Hasta 1994, el PAN ha controlado la alcaldía de Ensenada por 8 años consecutivos. En el caso de Tijuana, en dos elecciones consecutivas (1989 y 1992) han triunfado los candidatos del PAN (Carlos Montejo Favela y Héctor Osuna Jaime) y en Tecate, en 1992, por primera ocasión se le reconoció el triunfo a un candidato de este partido (Pablo Contreras Rodríguez). Sólo en Mexicali -la capital del estado- el PRI ha mantenido su hegemonía en las elecciones municipales. Con respecto al Congreso local, en los últimos cinco años ha existido un virtual empate

entre las dos fuerzas principales. Como resultado de las elecciones del 2 de julio de 1989, el PAN obtuvo 9 de las diputaciones por mayoría, mientras que al PRI le correspondieron 6 y las 4 de **representación proporcional se repartieron** de la forma siguiente: 1 PARM, 1 PPs, 1 PFCRN, Y 1 PRD. Para las siguientes elecciones locales (2 de agosto de 1992), se estrechó la ventaja del PAN pues 8 de las 15 curules de mayoría fueron para este partido, mientras que el PRI obtuvo 7 y las 4 de minoría correspondieron al PRD.

En 1988 la sociedad bajacaliforniana dio muestras de su particular comportamiento electoral al expresar sus preferencias por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional. Fue el único estado norteño donde triunfó Cárdenas, obteniendo el 37.18% de los votos; mientras que a Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, le correspondió un 36.6% y a Manuel J. Clouthier, del PAN, un 24.38%. Sin embargo, un año después, el 2 de julio de 1989, fuimos testigos del proceso electoral más competido y tenso de la joven historia del estado. Mediante una movilización sin precedentes de la militancia panista, Ernesto Ruffo Appel se alzaba con la victoria, para convertirse en el primer gobernador de oposición en la historia política postrevolucionaria. Con el

52.33% de los votos computados como válidos, superaba a la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, quien obtuvo el 41.6%.¹⁴ El reconocimiento del triunfo panista se convirtió en la noticia más importante al iniciarse el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Más allá de la -fundamental- voluntad presidencial de reconocer el triunfo de Ruffo Appel, los resultados de los últimos procesos electorales, incluyendo el proceso federal del pasado 21 de agosto donde triunfaron ampliamente los candidatos del PRI, muestran que en materia electoral la sociedad bajacaliforniana no sigue un patrón unidireccional y emite votos prácticos para los candidatos más atractivos." De ahí lo difícil que resulta el análisis prospectivo.

El 1 de noviembre de 1989 Ernesto Ruffo Appel tomaba el juramento como gobernador constitucional. A tan trascendental ceremonia acudiría el presidente Carlos Salinas de Gortari; con ello el presidente enviaba un mensaje al priísmo local en rebeldía: el sacrificio de la gubernatura debía verse como una inversión en capital legitimador, el proyecto modernizador así lo demandaba.

El trayecto gubernamental

El triunfo panista dejó como saldo una profunda crisis en el priísmo estatal. La

decisión del presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Luis Donaldo Colosio, al reconocer que los resultados de la elección habían sido adversos a su partido, provocó la insubordinación de grupos y organizaciones priistas de la entidad. Se trataba de un fuerte golpe a la clase política local y sobre todo a sus estructuras de sustento: el ejercicio de gobierno. Crisis refrendada por los resultados electorales de 1992¹⁶ y que a pesar del triunfo federal de 1994 parece no superada, lo que vuelve incierto el resultado del proceso electoral de 1995 en el que se disputará de nuevo la gubernatura, las alcaldías y se renovará el Congreso del Estado.

La gestión de Ruffo Appel ha debido sortear presiones de distinta naturaleza: desde las limitaciones presupuestales para hacer frente a los problemas urbanos y sociales de una entidad que, como vimos, presenta altos índices de crecimiento demográfico, hasta las presiones de naturaleza política provenientes, preferentemente, de las organizaciones priistas locales que han perdido importantes cuotas de poder durante los últimos años, también de quienes apuestan por el regreso del PRI al gobierno del estado." Quizá el desafío mayor para el gobierno panista ha sido demostrar que con administración honrada se remedian los grandes males sociales. A 13 meses de concluir su mandato, Ruffo Appel no ha podido responder a esa

promesa central de su campaña electoral.

En el balance general de la gestión panista, un cambio central lo constituye la transformación de las relaciones entre el poder ejecutivo y los dirigentes de las organizaciones tradicionales. El cambio en los métodos de negociación, traducido en el desplazamiento de los líderes con base en la gestión directa de los problemas y demandas de los ciudadanos y en la ruptura en el intercambio de bienes (económicos, políticos y legislativos) entre ejecutivo y organizaciones corporativas, ha significado una drástica transformación en las reglas de operación del pacto corporativo a nivel local. El hecho de que Ruffo Appel asumiera la gubernatura sin compromisos políticos partidarios con las organizaciones tradicionales, le ha permitido un margen de autonomía frente a la estructura corporativa.

El cambio en los términos de la negociación entre ejecutivo y líderes tradicionales ha seguido distintos caminos. Por ejemplo, en el caso del movimiento urbano popular, el gobierno del estado atiende las demandas de suelo y vivienda de manera individual y no por conducto de las organizaciones. Con ello ha logrado desplazar de la negociación a los líderes tradicionales que han visto interrumpida una de sus fuentes de poder: la gestoría de los servicios públicos. También se ha echado mano de la

normativa vigente (por ejemplo, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado) para atender las demandas de los peticionarios de licencias para el autotransporte público, al margen de los líderes que las monopolizaban." Al mismo tiempo "el ejecutivo estatal ha permitido la existencia de organizaciones fuera de la estructura corporativa. El 7 de agosto de 1990 se forma el único grupo de taxistas independiente, el Sindicato de Choferes del Volante, Movimiento de Taxistas y Choferes Libres de Baja California. Esta organización funciona en Mexicali y Tijuana, y se compone en su mayoría por trabajadores que anteriormente laboraban en gremios afiliados a alguna central obrera".¹⁹

Ha sido el sector público la principal arena de confrontación entre el ejecutivo y la dirigencia tradicional. El Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEDMIBC), formado el 22 de septiembre de 1937, una vez conocidos los resultados electorales del verano de 1989, se puso al frente de la ofensiva partidaria contra el nuevo gobierno. Esta confrontación se vería favorecida con la instrumentación del programa de modernización gubernamental del gobierno de Ruffo, que redujo sensiblemente los bienes económicos que tradicionalmente

se canalizaban a la organización gremial, traducibles en apoyos políticos." A diferencia del nuevo trato instrumentado con los gremios de taxistas, sería la dirigencia sindical quien echara mano de la normativa para enfrentar la política del ejecutivo. La Ley del Servicio Civil que rige las relaciones laborales en el sector público sería modificada por el gobernador saliente, dos días antes de la toma de posesión de Ruffo Appel. Los cambios a la normativa tenían por objeto fortalecer a la organización gremial y garantizar derechos laborales como el de huelga."

La estrategia del gobernador por establecer vínculos con otros grupos aun dentro de las organizaciones existentes, lo llevó a alentar la disidencia dentro de la Sección 37 del SNTE. En efecto, ante la renovación del Comité Ejecutivo Seccional, programada para noviembre de 1992, el gobernador se decidió por apoyar la movilización de Ricardo Romo Castro, líder del llamado Movimiento Democrático de la Base. Al parecer el gobierno del estado se comprometía a otorgar una serie de prestaciones: préstamos para la construcción de viviendas, pagos atrasados por concepto de prima vacacional y préstamos con interés preferencial. Romo Castro pretendía obtener la Secretaría General a través del voto secreto y universal del magisterio y no como señalaban los nuevos Estatutos del SNTE

aprobados en el mes de febrero de ese año- mediante el voto secreto de los delegados a un congreso. El movimiento de Romo Castro rápidamente fue neutralizado por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, y en el mes de noviembre resultaba electo el nuevo Comité Seccional encabezado por Roberto Pérez de Alba. Romo Castro se sentiría traicionado y abandonado por el gobernador e iniciaría una serie de movilizaciones contra el ejecutivo, las que culminarían con actos violentos durante el mes de julio de 1993. Ese fue el final de la apuesta del ejecutivo por encontrar interlocutores al interior del sindicato magisterial.

Buscar promover y fomentar la formación de grupos que provean una mayor competencia como vía para superar los esquemas tradicionales de negociación social y política, ha sido una constante durante el presente gobierno. Así lo ha manifestado explícitamente el gobernador: "Vemos la oportunidad para promover programas democráticos en los sindicatos, en la universidad, en el gobierno, con mejor participación social. El PAN quiere establecer canales de comunicación con sectores de la población que no caen dentro de los esquemas comunes de organización. Promovemos así que haya más organizaciones, sindicatos o grupos de diferentes tipos en los que exista **competencia**".²²

La estrategia de modernización de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones sociales difiere del trayecto seguido a nivel federal. En este último caso se ha contado con la disciplina de importantes organizaciones como la CROM, la CROC y la FSTSE. En Baja California, al romperse la identificación partidaria entre las organizaciones y el ejecutivo, este último no sólo ha carecido de la base clientelar tradicional, sino que ha debido desarrollar una política que enfrenta al esquema corporativo, apelando a una ciudadanía que creció al margen del mismo. Quizás en la base del apoyo y simpatías que goza el PAN en la entidad se encuentra la disputa gobierno-líderes tradicionales.

Desde el inicio de su gobierno, Ruffo Appel hizo suyo el programa de reestructuración gubernamental, que desde 1982 venía impulsando el ejecutivo federal. Será un gobierno panista quien instrumente la reforma del Estado, siete años después de su puesta en marcha a nivel nacional. El gobernador traducirá sus promesas de campaña acerca de un cambio en el funcionamiento de la administración pública, en el impulso al programa de reforma estatal orientado hacia la reducción del gasto público por medio de una estrategia jerarquizada de acciones: a) disminución de los ritmos de crecimiento del personal con base en la restricción en el número de trabajadores contratados y al recorte en

el empleo; b) reordenamiento y municipalización de oficinas públicas y e) modernización -marginal- de los procesos de trabajo." La apuesta de Ruffo por modernizar la administración pública ha sido seriamente cuestionada por la dirigencia del SUTSPEMIDBC. En su opinión el déficit público no se resuelve con la disminución de los ritmos de crecimiento del personal gubernamental y si poniendo topes a los salarios de los funcionarios públicos que han crecido "desmesuradamente bajo la administración panista, así como al incremento de personal de confianza". El conflicto entre gobierno y sindicato es difícil desligarlo del fuerte enfrentamiento interpartidista que ha tenido lugar en los últimos cinco años.

Durante el gobierno panista ha crecido el déficit público. Para el ejecutivo se debe a los crecientes gastos en salarios del personal al servicio del Estado, y sobre todo, al porcentaje tan elevado que se destina al gasto educativo." La única solución viable, señala el gobernador, es el incremento en las participaciones federales.

El traspaso de los activos de la Federación a los estados producto de la descentralización educativa, y cuyos compromisos se establecieron el 18 de mayo de 1992 al firmarse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, estuvo precedido de un fuerte conflicto en Baja California.

Fue la última entidad en acordarse la federalización educativa. La creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, organismo encargado de absorber los recursos materiales y humanos y las adiciones a la Ley del Servicio Civil que norma las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se materializó en diciembre de 1992, después de una intensa movilización del SNTE que logró dar marcha atrás a la propuesta original del gobernador. En el otoño de 1992 el SNTE logró convocar a diversas organizaciones que se manifestaron contra la gestión de Ruffo. La movilización tuvo lugar en una coyuntura política de fuertes pugnas partidistas debido a que coincidió con los trabajos de calificación del proceso electoral, que había tenido lugar durante el verano. El SNTE salió fortalecido del enfrentamiento."

Dos han sido los temas que, dada su naturaleza, se han convertido en fuentes de tensión entre la Federación y el gobierno del estado: el problema de las participaciones fiscales y el de la violencia asociada al narcotráfico. No han sido conflictos con el titular del ejecutivo federal, sino con algunas de sus dependencias. Como vimos, las relaciones entre ambos ejecutivos han sido cordiales desde sus inicios." La aspereza en el trato con las dependencias encargadas del despacho de los asuntos anteriormente señalados ha tenido lu-

gar sobre todo a partir del segundo trienio del gobierno de Ruffo.

En buena medida el gobernador ha justificado su programa de redimensionamiento de la administración pública y de ajustes en el gasto público a partir del creciente déficit fiscal. Con la absorción de la educación federal por parte del estado en diciembre de 1992, el ejecutivo estatal demandó el aumento en las participaciones federales. Si bien el 80% de los recursos que administra el gobierno de la entidad provienen de aquéllas, el gobernador sostenía que en términos absolutos eran insuficientes para hacer frente a las necesidades económicas y sociales de la entidad; por ello demandaba un mejor trato fiscal para los estados, pues resultaba injusto que la Federación se quedara con el 81% de lo recaudado en el país y devolviera sólo el 16% a los estados y el 3% a los municipios.²⁷ Así, inició su batalla contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer más justa la estructura de distribución de las recaudaciones, demandaba una nueva coordinación fiscal. Posteriormente la Secretaría de Gobernación intervendría como instancia mediadora en el conflicto y le propondría al gobernador la formación de un "Grupo Facilitador" para que realizara un estudio y permitiera una salida. El "Grupo Facilitador" concluyó, luego de ocho semanas de trabajo: "El estado de Baja

California recibió en 1991 (...) para la vía de las participaciones federales y del gasto federal, 13.5% más de lo que dicha entidad genera por concepto de impuestos federales". Fue un duro revés para el gobernador, perfectamente capitalizado por la oposición. Así, el gobierno del estado consideraba ocioso seguir insistiendo en la coordinación fiscal y buscaba otras vías para la negociación de los ingresos y egresos estatales." El tema de la coordinación fiscal entre estados y Federación sigue abierto a la discusión nacional. Las crecientes demandas sociales que enfrentan los gobiernos estatales y municipales obligan a debatir acerca del futuro de la estructura de las participaciones y el origen de las contribuciones fiscales. Dada la división política mexicana, son los municipios, independientemente del signo de sus gobiernos, quienes padecen mayor estrechez económica para hacer frente a los reclamos ciudadanos."

El otro tema fuente de tensión entre el gobierno estatal y la Federación, lo ha sido el de la violencia que se abate sobre la entidad, sobre todo la relacionada con el narcotráfico." El gobierno encabezado por Ruffo Appel ha debido enfrentar graves acusaciones de funcionarios federales acerca de su presunta protección a las bandas de narcotraficantes. Sin duda, la más directa la hizo el ex procurador general de la República, Ignacio Morales Lechuga, quien en una

carta pública remitida desde la embajada de México en Francia, acusó: "Hoy contemplamos con tristeza cómo se incrementaron los ilícitos y la violencia a partir del gobierno de Ernesto Ruffo Appel(...) es evidente que desde noviembre de 1992 las autoridades de Baja California protegían a los Arellano Félix". "El gobernador negó las graves acusaciones y reafirmó su postura de que el combate al narcotráfico era de competencia federal. Posteriormente aceptaría "que el mayor obstáculo para vencerlo (al problema del narcotráfico) es la colusión entre organizaciones criminales y el aparato judicial estatal y federal". "Esto último representa una aceptación básica que puede permitir avanzar en la definición del problema.

Un importante paso en el camino de la concertación política en la entidad fue la firma del "Pacto por Baja California", el pasado 12 de abril, signado por las principales organizaciones sociales y políticas, así como por los representantes de los diferentes órdenes de gobierno. El objetivo del Pacto es el combate a la violencia y la delincuencia en el estado. "El problema de la seguridad pública se ha convertido en asunto central de la agenda gubernamental en Baja California. Dos acciones destacan en el Pacto: la instrumentación de un "Plan Emergente del Empleo e Inversión" y la formación de grupos policíacos especiales." En este último

renglón, se dio un paso importante el día 11 de mayo cuando en una reunión celebrada en Los Pinos entre el presidente de la República, el gobernador del estado y el presidente municipal de Tijuana, acordaron la formación de las Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPIs).³ Estas unidades incorporan elementos de las distintas policías que actúan en la entidad -judicial federal, estatal y policía municipal-, lo que permite la coordinación de los diferentes esfuerzos. En Baja California existe el antecedente de un cuerpo policiaco con tales características, y el cual ha dado excelentes resultados en los últimos años: el Grupo Beta, creado en el presente **sexenio, su intervención ha permitido** reducir la extorsión a la cual se veían sometidos los migrantes a su paso por esta frontera. Se trata de un grupo seleccionado rigurosamente entre policías con demostrada honradez y profesionalismo, a los cuales se les capacitó para proteger los derechos humanos de los migrantes.

El esfuerzo de concertación que llevó a la formación de las UPIs, resulta una buena noticia en estos tiempos difíciles. Lograr concretar acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas que permitan un clima propicio para la gestión pública, independientemente del partido que gobierne, parece ser un ingrediente necesario para consolidar los cambios que exige la modernización política y de-

manda la sociedad. Se requieren condiciones políticas para un ejercicio gubernamental más preocupado por responderle a la ciudadanía y menos a los principios ideológicos.

Hacia el final del sexenio

En 1995 nuevamente la sociedad bajacaliforniana deberá acudir al llamado de las urnas para renovar los poderes ejecutivo y legislativo. En virtud de nuestra forma de gobierno, la sucesión gubernamental local estará condicionada por el trayecto que siga la transición política mexicana. Los resultados electorales del pasado 21 de agosto dan indicios de una recuperación del PRI en la entidad. Si en el verano próximo se refrendan esas preferencias, veríamos el retomo del PRI al gobierno del estado. Avanzaríamos en el camino de la alternancia política local.

Las posibilidades de triunfo de la nueva oposición obligan a preguntarnos acerca del futuro de los cambios llevados a cabo por la administración de Ruffo Appel y muestra las paradojas de la alternancia política. Los nuevos comicios se llevarán a cabo bajo una nueva normativa. Actualmente se encuentra en discusión la reforma a la ley electoral estatal; sin excepción los partidos políticos han externado su postura de que deberá desaparecer la autocalificación:

que sea la sociedad la que integre los órganos electorales; que desaparezca el Colegio Electoral y en su lugar se integre un Tribunal calificador. En resumen: no intervención del gobierno en el proceso. Para Ruffo Appel, esas fueron las modificaciones que propuso al inicio de su gobierno y que el Congreso del Estado no aprobó." Ahora el PRI como partido de oposición demanda que el gobierno panista no intervenga en los próximos comicios. Si retoma al poder, ¿seguirá manteniendo esa posición? Otra de las paradojas e interrogantes de la alternancia es la posición de un nuevo gobierno ante las modificaciones a la Ley del Servicio Civil. Como vimos, las reformas a la misma se llevaron a cabo para fortalecer al sindicato frente al gobierno panista ¿se apelará a tal normativa para la negociación laboral con la burocracia o se propondrá una nueva Ley? Para los otros actores, por ejemplo el sindicato, también caben las preguntas: ¿mantendrán su postura beligerante y reivindicativa frente a un gobierno de distinta extracción o por el contrario se volverá a la estrategia clientelar y patrimonialista tradicional? Estas son sólo algunas de las interrogantes que pronto podrán encontrar respuesta con el nuevo gobierno.

Como señalamos, uno de los cambios más importantes que ha tenido lugar durante la gestión de Ruffo Appel ha sido la transformación de las relaciones

entre el ejecutivo y los líderes de las organizaciones tradicionales. Sin embargo, los cambios en los métodos de negociación no han tenido correspondencia al interior de las organizaciones; es decir, las prácticas sindicales siguen observando pautas típicamente corporativas. Las relaciones entre dirigentes y bases no parecen haber sufrido alteraciones substanciales y la añeja cultura clientelar y patrimonialista se resiste a partir. El corporativismo no sólo es encuadramiento de intereses, también implica una cultura política. Por ello, los cambios de Ruffo en este terreno son frágiles y reversibles. La alternancia política local requiere profundas transformaciones políticas nacionales para su consolidación. Dada la forma de estructuración del poder político en México, resulta improbable una transición política local. La modernización política regional demanda la transformación del viejo corporativismo mexicano. Esa parece ser la exigencia de la nueva ciudadanía; la historia política reciente de Baja California así lo demuestra.

Notas

1 Agradezco el apoyo de Ofelia Silvia Nieto Méndez, becaria de investigación del DES-COLEF, en la revisión hermenéutica.

2 O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias in-*

ciertas, vol. 4, trad. Leonardo Wolfson, Paidós, Buenos Aires, 1991, p. 19.

3Loaeza, Soledad. "La incertidumbre política mexicana" en *Nexos*, no. 186, junio de 1993, México, p. 46.

4 Véase al respecto el artículo de Mauricio Merino, "¿Qué pasó con la transición?" en *Nexos*, no. 201, México, Septiembre de 1994, pp. 17-19.

5 *X Y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

6 Según estimaciones del proyecto de investigación "Cañón Zapata", Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte.

7 Porcentajes calculados con base en los datos de *Baja California. Resultados definitivos, tabuladores básicos. XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990. INEGI, México, 1991, pp. 80-87.

8 Véase el Censo General..., *Op. cit.*

9 Según el índice utilizado, las tres entidades observan "muy bajo" grado de marginación. El índice fue construido utilizando los siguientes indicadores: "1) porcentaje de población mayor de 15 años analfabeta; 2) porcentaje de población mayor de 15 años sin primaria completa; 3) porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado; 4) porcentaje de habitantes en viviendas sin energía eléctrica; 5) porcentaje de viviendas sin agua entubada; 6) porcentaje de viviendas con hacinamiento; 7) porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra; 8) porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes; 9) porcentaje de población ocupada con ingresos inferiores a dos salarios mínimos"; puede consultarse Rosalba Carrasco Licea y Francisco Hernández y Puente, "La geografía Norte-Sur de la marginación", *La Jornada*, México, 27 de septiembre de 1993, p.41.

10 Por ejemplo, Roderic Ai Camp, *Politics in México*, New York, Oxford University Press, 1993. Puede verse en especial el apartado "Education and politics", pp. 79-82.

11 Herrera, Mario "Elecciones en Baja California. Aritmética del voto", *Cambio*, Tijuana, B.C., 28 de septiembre de 1994, p. 5.

12 Puede verse al respecto el libro de Azucena Valderrábano, *Historias del poder. El caso de Baja California*, México, Grijalbo, 1990, en especial pp. 28-31.

13 Justamente en este municipio había triunfado en las elecciones anteriores (1983) el candidato del PSI, David Ojeda. El calificativo de oposición para David Ojeda es puramente formal. No sólo porque la independencia del PSI con respecto al PRI siempre estuvo en duda, sino porque David Ojeda realizó su carrera política dentro del PRI; incluso con anterioridad había sido presidente municipal del mismo municipio postulado por el partido oficial.

14 Los otros partidos contendientes lograron: PPS, 1.56%; PRD, 2.1%; PFCRN, .98% y el PARM, 1.23%. Datos tomados del anexo estadístico del libro de Azucena Valderrábano, *Op. cit.*, p. 219.

15 Mario Herrera lo caracteriza como un "electorado volátil, ajeno a ideologías y distanciado de militancias, que emite votos calculados, prácticos y temporales. en favor de candidatos o partidos que le resultan atractivos", *Op. cit.*

16 La manifestación más evidente de esta crisis es la división de los diputados en el Congreso local. Dos de los diputados priistas del sector campesino -Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado Solís- han hecho alianza con los 8 diputados panistas, con lo cual este partido ha logrado la mayoría dentro del legislativo. Ante ello, diferentes grupos priistas han demandado, infructuosamente, su expulsión del partido.

17 Los medios de comunicación han jugado un rol central en la crítica a la gestión pública de Ruffo. De manera destacada las radio-tribunas han cuestionado aspectos de la política pública panista; un buen ejemplo lo constituye Radio Zeta 13. En los medios impresos se sigue la misma tónica: *La Voz de la Frontera*, *El Mexicano*, *El Sol*, *El Heraldo*, *el Baja California*, subrayan los errores y minimizan los aciertos de la adminis-

tración estatal y las administraciones municipales de la oposición.

18 En este renglón el gobernador ha dicho: "(Los) taxistas ahora ya no pueden controlar las placas y resulta que dentro del grupo de taxistas, pues, los choferes ya dicen: Y ¿cuál es el problema? Yo voy y renuevo mi juego de placas y ya. No estoy sujeto a nadie. Entonces la directiva se siente suelta pero no porque se le dañó su interés de representar al PRI o a otro grupo, sino porque se le acabaron los ingresos", Ernesto Ruffo Appel, "Es el momento de la prudencia" (Entrevista de Federico Reyes Heróles y René Delgado), en *Este País*, Tendencias y Opiniones, México, no. 20, noviembre de 1992, p. 23.

19 "Para los grupos oficiales, la creación del Movimiento Libre ha significado la pérdida del monopolio de representación de los trabajadores del autotransporte, quienes además empiezan a cuestionar cada vez de manera más abierta el control electoral y político que caracteriza a las centrales", Víctor Alejandro Espinoza Valle y Tania Hernández Vicencio, "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California. 1982-1992" en *El Cotidiano*, México, DCSH-UAM, Azcapotzalco, no. 52, enero-febrero de 1993, p. 27.

20 "La interrupción en el intercambio de bienes que caracteriza al pacto corporativo se ha materializado, a nivel económico, en la restricción a los subsidios otorgados por el ejecutivo estatal a la organización sindical. A nivel político, en la supresión de los apoyos clientelares de que disponían las autoridades estatales y en la pérdida de la movilidad de los dirigentes sindicales a través de su nombramiento para ocupar puestos en la administración estatal y municipal", *Ibidem*, p. 28.

21 Para un análisis detallado de la nueva normativa puede consultarse el libro de Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, en especial capítulos III y IV.

- 22 Centeno, Miguel Angel. *México in (he 1990s. Government and opposition speak out*, La Jolla, Center for I.I.Sc-Mexican Studies, University of California, Sao Diego, 1991, p. 21. (Trad. VAEV).
- 23 Espinoza Valle. Victor Alejandro. "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector publico de Baja California" en *Frontera Norte*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, vol. 4, no. 8, julio-diciembre de 1992, p. 83.
- 24 Según el ejecutivo, el gobierno de Baja California destina aproximadamente el 60% de sus ingresos totales al gasto educativo. Véase "Deuda pública estatal, inferior a la media nacional: Ruffo", *Cambio*, Tijuana, **Re**, 5 de septiembre de 1994. En otros medios el gobierno del estado ha difundido que el porcentaje de gasto en educación es de 46%. Véase el desplegado "¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?", *Diario 29*, Tijuana. **Re**.. 1 de julio de 1993, pp. 20-21.
- 25 Para un análisis detallado acerca de los actores en el proceso de descentralización educativa en la entidad, puede consultarse: Víctor Alejandro Espinoza Valle, "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", Tijuana, **Re**., El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1994, (mimec).
- 26 Las buenas relaciones entre ambos representantes han sido vistas como un buen síntoma del proceso de democratización: "Ha sido una verdadera prueba de modernización, presumiblemente democratizadora, que el gobierno central trabaje con un gobierno de oposición en un importante estado y forje una constructiva y amistosa relación de trabajo", ha dicho Wayne A. Cornelius; véase, Sebastián Rotclla. "Perilous statc al' affairs", *Los Angeles Times*. Los Angeles. Ca., 8 de mayo de 1994, pp. A3 YA26, (Trad. VAEV).
- 27 Véase el desplegado: "¿Qué pasa con el dinero de los bajacalifornianos?". *Op. Cit*.
- 28 Desplegado de la Secretaria de Gobernación, "A la opinión pública", *Diario 29*, Tijuana, S.C., 28 de junio de 1993, p. 7.
- 29 Puede consultarse, Víctor Alarcón Requejo, "Ruffo: agotado el tema de las participaciones", *Diario 29*, g.C. 2 de julio de 1993, pp. 1,3. Resulta interesante señalar que algunos grupos de la sociedad bajacaliforniana se sumaron a los reclamos del gobernador por un mejor trato fiscal; por ejemplo el día 3 de julio más de un millar de ciudadanos, de manera destacada trabajadores del servicio de transporte, salieron a las calles de Tijuana a manifestar su apoyo a la postura del gobierno estatal; véase Aurelio Garibay, "Apoyan panistas a Ruffo en su demanda de fondos", *La Jornada*, México, D.F., 4 de julio de 1993, p.6.
- 30 Una de las situaciones paradójicas que al respecto se han presentado bajo la actual administración, es la siguiente: "Un mes después de la toma de posesión por Ruffo Appel, el 31 de noviembre de 1989, el Congreso del Estado derogaba el decreto núm. 172, que apenas el 11 de agosto de ese mismo año había sido expedido, y en virtud del cual aumentaban en un 15% (del 20 al 35%) las participaciones que el gobierno del estado otorgaba a los municipios. Lo paradójico del caso es que la propuesta de aumento a las participaciones había sido presentada por los dos diputados panistas de la legislatura anterior, respondiendo a la solicitud que el 23 de diciembre de 1988 hiciera el entonces alcalde ensenadense Ernesto Ruffo Appel. Tan sólo habían transcurrido tres meses desde su publicación en el Periódico Oficial -20 de agosto- y la medida era hechada abajo por la fracción panista -mayoría- a petición del nuevo gobernante(...) La realidad fue que el PAN había pasado de la oposición al gobierno. Ciertamente también que la medida a pesar de ser aprobada en agosto, no había entrado en vigor, ya que se aplicaría al ejercicio de 1990", Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público...*, *Op. cit.* pp. 302-304.
- 31 Sobre este tema puede consultarse, Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Violencia y ejercicio

gubernamental", en *Etcétera*, México, no. 82, 25 de agosto de 1994, p. 25.

32 Morales Lechuga, Ignacio. "La procuraduría estatal sí protege a narcotraficantes (Carta a Zeta)", *Zeta*, Tijuana, B.e., 18 al 24 de marzo de 1994, pp. 25.

33 Cobián, Felipe y Jáquez, Antonio. "Se acabaron los tiempos del descontón; yana hay un jefe único; pido paz al gobierno federal: Ruffo", *Proceso*, no. 914, mayo de 1994, pp. 14-21.

34 Es importante señalar que bajo el gobierno de Ruffo Appel se creó, el 30 de agosto de 1990, la Procuraduría de los Derechos Humanos. La PDH ha cumplido un papel central en la defensa y protección de las garantías individuales, subrayándose su importancia en la defensa de los migrantes, sujetos tradicionales de extorsión por parte de los diferentes cuerpos policíacos.

35 Véase, Francisco J. Ortiz Franco, "De cumplirse el 'Pacto', disminuirá la violencia", *Zeta*,

Tijuana, B.C., 15 al 21 de abril de 1994, pp. 22-28A.

36 "Crearán unidades policíacas de los tres niveles", *El Mexicano*, Tijuana, Re., 12 de mayo de 1994, pp. 1 Y6A.

37 "(Al inicio de mi gobierno) mandé mi iniciativa (...) pero no participó el Pro, no logré la mayoría. Necesitaba mayoría calificada para lograr la reforma constitucional y quitar el colegio electoral, poner tribunal, integrar todos los órganos electorales ciudadanos y otros aspectos", Ernesto Ruffo Appel, *Es el momento de la prudencia... Op. cit.*, p. 33. Cabe señalar que en 1992 Ruffo introdujo un padrón electoral estatal y la credencial con fotografía, misma que dio la pauta para que se implantara a nivel nacional. Este es sin duda uno de los aportes de la administración panista al proceso electoral mexicano.

Hacia un Nuevo Modelo de Empresa Pública

Benjamín Garcla Páez

Premio ¡NAP 1993

La decisiva intervención económica del Estado en el desarrollo de México ha sido posible mediante su participación mayoritaria o total en los sectores intensivos en capital, como el energético, y en ramas industriales estratégicas para la seguridad nacional como la del **acero**.

Así, la empresa pública ha jugado un papel esencial en la economía y la sociedad mexicana. Su contribución al empleo, producción, formación bruta de capital fijo e innovación tecnológica, permitió potenciar el crecimiento y, al mismo tiempo, fortalecer la autonomía de la gestión estatal.

Sin embargo, hoy se exaltan las virtudes de la operación del mercado sobre la actuación del Estado en la emisión de las señales correctas a los distintos agentes económicos del sistema, la asignación eficiente de recursos, la resolución de los problemas derivados del sobreendeudamiento y la recuperación de la capacidad de crecimiento con estabilidad macroeconómica.

En la perspectiva de discernir la pretendida supremacía del mercado sobre el Estado en la asignación de recursos, y asumiendo que el proceso de modernización en México es irreversible, el

presente ensayo realiza un breve análisis de las debilidades y fortalezas de la privatización como política industrial, así como de las especificidades del proceso de reforma y, sobre esta base, plantea que la mejor opción para resolver la falsa dicotomía entre los principales agentes económicos es la transformación de las empresas públicas en entidades técnica y socialmente eficientes, mediante nuevos registros contables, modelos organizacionales más avanzados y una actitud distinta en su administración.

Esta es también la ruta más fructífera para delimitar el tamaño del sector público, asociado a las características estructurales de la economía mexicana.

Empresa pública

La empresa pública fue el instrumento que permitió el tránsito del Estado de un papel neutral a uno activo, como un agente más del mercado en la acumulación de capital. Es decir, le permitió evolucionar de un ente que sólo influía mediante regulaciones y mecanismos indirectos en la economía a un protagonista directo en la producción, distribución, **financiamiento y, por lo tanto, en la competencia.**

En su momento, tal función estatal no sólo se aceptó como apoyo a la inversión privada y creación de externalidades positivas mediante la infraestructura productiva, sino como **un** sustituto parcial o total del sector privado, al asumir riesgos y promover nuevas áreas de inversión.

La presencia estatal en ramas intensivas en capital, como la explotación de recursos naturales, hidrocarburos, la siderurgia, el transporte y los textiles, en gran parte se explica por ser actividades de alto riesgo y de gran operación, por las rentas económicas que se generan en tanto monopolios naturales o técnicos y, adicionalmente, porque así se asegura el control nacional de esos recursos.

En general, la participación del Estado se orientó a tres tipos de actividades: producción de capital social básico, tendiente a apoyar la rentabilidad global de la economía, lo cual implicó la sustitución de **un** agente económico privado por el Estado; producción de insumos intermedios de uso generalizado, que también tienden a apoyar la rentabilidad global de la economía, pero con la particularidad de que el Estado sustituye y complementa a los agentes privados; y producción de bienes diferenciados en oligopolios concentrados, dirigida a regular la competencia **o, en casos de empresas pertenecientes a un holding**, transferir recursos a otras firmas del grupo.

Por cualquiera de esas vías, la intervención económica estatal asume una

combinación compleja de objetivos: control nacional de los sectores estratégicos para crecer más equilibradamente; incremento de la eficiencia de los sectores donde el sector privado se haya desempeñado insatisfactoriamente; participación donde las operaciones privadas han entrado en situaciones de quiebra y se requiere instrumentar operaciones de rescate por razones sociales y consideraciones técnico-económicas vinculadas a la capacidad empresarial, entre otros.

En breve, el origen de las empresas públicas está determinado por la conjunción de factores estructurales y coyunturales, y las funciones que cumplen van gradualmente modificándose. Así, se crean organismos públicos, como en la construcción de infraestructura básica y la organización del sistema fiscal y financiero, con el fin de establecer una base material para la industrialización, y la participación de las entidades públicas en la industria ocurre cuando las insuficiencias del capital privado nacional o extranjero amenazaban bloquear o disminuir las posibilidades endógenas de desarrollo.

La gestión estatal permitió que la corriente adicional de producción, a partir de una cantidad dada de inversión, fuera más alta que las ganancias resultantes **de ella y, además, una inversión más** racional, si se le mide por el nuevo valor agregado generado.

Otros efectos positivos sobre la economía pueden darse cuando se requiere

incrementar el *stock* de capital, elevar el empleo, o transferir fuerza de trabajo de actividades de media y baja productividad a otras comparativamente superiores.

De ahí que el criterio de rentabilidad social no pueda ser sólo la ganancia imputada a los dueños del capital invertido en una empresa, sino la suma de otro tipo de ingresos generados por la inversión pública, toda vez que en la lógica de la inversión privada, esos objetivos serían diferentes o, a lo sumo, complementarios.

Por otra parte, habría que admitir que el desempeño de la empresa pública en México ha sido precario, en virtud no sólo del trato dado al organismo público descentralizado, sino también debido a prácticas administrativas anacrónicas plagadas de actitudes burocráticas.

La formulación de estrategias ha sido un proceso burocrático, cuyas características son: la informalidad, la existencia de objetivos ambiguos e incongruentes, metas deficientemente comunicadas al interior de la organización y la falta de una perspectiva estratégica.

Adicionalmente, en la implantación de esas estrategias prevalecía la dispersión de responsabilidades, los vacíos y el traslape de funciones; la planeación de arriba hacia abajo, el establecimiento de metas no planeadas, la falta de medidas de control administrativas y de estrategias, la evaluación subjetiva del desempeño, la falta de registros conta-

bies adecuados y la inexistencia de información operativa.

En este contexto operativo, resulta obvia la encrucijada a que la empresa pública arribó: reestructurarse para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional y de la economía nacional, o no hacer nada, perder su grado de participación en el mercado ante rivales que ya se preparan para competir en el mercado del próximo siglo y, eventualmente, llegar a un punto tal en la reprivatización que se vuelva inevitable ante ineficiencias microeconómicas y dispersión de objetivos de la empresa.

Reforma económica del Estado

Los programas de reestructuración y modernización económica emprendidos en México en la década de los ochenta fueron modelados tanto por factores endógenos como exógenos a la economía mexicana. En términos de concepción, el diagnóstico neoliberal se desplazó de señalar las fallas del mercado como causas del desarreglo **económico, a destacar incisivamente** las fallas del gobierno.

En el ámbito internacional, el acceso a créditos, programas de reducción de deuda y reestructuración financiera, se condicionaron a la implantación de políticas guiadas por el mercado como la mejor opción para asignar eficientemente recursos, enfrentar los proble-

mas derivados del sobreendeudamiento y, por esta vía, recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica.

En el frente interno, el sentido de urgencia provino de los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y las tendencias al estancamiento productivo y de la inversión, contribuyendo a acelerar y profundizar la Reforma del Estado, la liberalización y la privatización.

En estas circunstancias, el gobierno mexicano diseñó una política económica tendiente a acotar el papel del Estado en la economía y estableció una irrestricta apertura externa, ofreciendo la venta de activos públicos al capital privado nacional y extranjero, bajo el principio de que este tipo de políticas eran los mecanismos idóneos para superar la persistente crisis económica y financiera.

Así, el proceso de redimensionamiento del sector público emprendido entre 1983 y 1992 desincorporó 894 empresas y organismos paraestatales, de un universo de 1155 entidades que existían al 31 de diciembre de 1982, lo que significa una reducción aproximada del 80% en términos absolutos, con lo cual el proceso estatizante se ha revertido en menos de una década.

De acuerdo al planteamiento, este proceso contribuiría a la reducción de las necesidades de financiamiento del gobierno, mejoraría el desempeño económico y cambiaría las actitudes de los

administradores y los trabajadores, una vez que esas actividades quedaran fuera de la protección existente al ser propiedad del Estado y funcionar, en algunos casos, como monopolios.

Es pertinente señalar que el proceso de privatización en México no sólo ha significado una reducción del sector público paraestatal, también se ha dirigido a mejorar el grado de competitividad y rentabilidad de las empresas públicas que se retienen en congruencia con la modernización del sector público y de la economía mixta, uno de los objetivos "medulares propuestos para lograr la estabilidad macroeconómica y el cambio estructural.

No obstante, preocupa la preferencia oficial por tomar medidas tendientes a la liberalización de los procesos de inversión y de comercio, y a acciones desregulatorias sumarias, en vez de acciones consideradas prioritarias desde la perspectiva de la industrialización: ajuste de precios y tarifas con referencia al valor de mercado de los bienes y servicios que se producen; reestructuración para respetar la autonomía relativa de las entidades, pero con requerimientos de contabilidad estricta y oportuna; nuevos sistemas de control administrativo y de optimización de los recursos, entre otras.

En la medida que la lista de empresas deseables por el capital privado -nacional y extranjero- incluye también las del sector energético de carácter estratégico, que ofrecen posibilidades reales de

mantener un poder de negociación favorable al país en la acelerada internacionalización de la economía mexicana, y que se percibe un interés gubernamental de adoptar esta posibilidad, se vuelve necesario discutir las ventajas e inconveniencias de la privatización.

Política de privatización

La crítica neoliberal a la intervención económica del Estado mexicano recurrentemente subrayó la existencia de un conjunto de empresas demasiado amplio, disperso en objetivos e ineficiente microeconómicamente debido a su compromiso con el desarrollo y la eficiencia económica. Lo anterior propició la formación de un sistema de rentas que, bajo presiones corporativas de los grupos de interés y de las coaliciones políticas, obstruye la más eficiente asignación de los recursos. Por lo tanto, la privatización de activos públicos y las transformaciones del marco jurídico que las regulaba fueron la respuesta idónea.

A corto plazo, la política de privatización tiene efectos positivos toda vez que la transferencia de activos públicos al sector privado fortalece las finanzas públicas y puede contribuir para estabilizar macroeconómicamente al país e intentar el crecimiento.

Sin embargo, hay un gran riesgo. La venta de empresas por abajo de su valor implica una transferencia de recursos

del sector público al sector privado nacional o extranjero, con el agravante en esta última circunstancia de propiciar una fuga de recursos al exterior, que limita la posibilidad de crecimiento y mejoramiento del país.

De ahí que la probabilidad de que haya un efecto negativo sobre el patrimonio estatal sea muy alta. La privatización de entidades paraestatales genera recursos en el instante, pero a mediano y largo plazos se opera un deterioro en la capacidad estatal de obtención de ingresos, sobre todo de aquellas rentables.

A largo plazo las posibilidades de que ese proceso contribuya al desarrollo económico tendrían que asociarse a una política más amplia que induzca la inversión eficiente, la productividad y la competitividad. De otra forma, el impacto de la privatización se neutraliza, al no ser suficiente para mantener la estabilidad, elevar la tasa de crecimiento económico y aumentar el nivel de bienestar.

Por otra parte, la privatización disminuirá los requerimientos financieros del sector público (RFSP) a condición de que la deuda pública y privada de algunas empresas haya estado contabilizada en ese rubro, de otra manera la venta de activos obscurecerá el nivel real del déficit del sector público.

La reducción en RFSP podría ciertamente estimular la inversión privada, pero es improbable que la transferencia de activos del sector público al sector pri-

vado pueda tener un efecto significativo sobre la economía real en el corto plazo; en su caso, tendría un efecto transitorio y fugaz.

La simple transferencia de propiedad y control sobre activos no implica necesariamente un incremento en la competencia y la eficiencia. De ahí que la desregulación se convierta en **condición necesaria, pero no suficiente, para el estímulo de la competencia** cuando un monopolio público es privatizado.

La privatización tiene que evaluarse con referencia al valor presente del superávit del consumidor y del productor sobre los costos. Los beneficios posibles via transferencia en la propiedad de activos tendrían que derivarse de cambios en el producto y los insumos factoriales que promuevan la eficiencia por medio de la competencia.

La privatización en ciertas industrias o parte de ellas podría ser descartada por no ser benéfica para los consumidores, para serlo debería haber una negociación entre consumidor y productores individuales, particularmente en la medida en que el proceso privatizador se extienda al área de las llamadas "mercancías públicas". Los beneficios individuales derivados de las transferencias de derechos de propiedad del sector público al sector privado, en definitiva, no dependen sólo de los intangibles beneficios de la libertad económica, sino del valor económico de esos derechos y de su distribución.

La experiencia mexicana

Carlos Salinas de Gortari inició su mandato con la tesis de que bajo la influencia de ideologías colectivistas y políticas gubernamentales que **impulsaran a las organizaciones de masas, así** como con soluciones socialistas a los problemas de administración económica, el país había caído presa de la ineficiencia y la configuración de un ineficaz Estado corporativo.

Ante ello el gobierno se planteó revitalizar a la empresa privada, limitando su propio papel como productor y consumidor de recursos, y la remoción de camarillas sindicales, otrora columnas vertebrales del corporativismo, pero identificadas como causantes directas e indirectas de la inflación endémica, y como los principales agentes de resistencia a la reestructuración y soportes claves del corporativismo social opuesto a las nuevas tendencias de liberalismo social invocado.

Esta posición consideró que si las empresas públicas fueran poseídas y administradas por particulares en un ambiente competitivo habría una mayor eficiencia y productividad. La base de tal argumento es que al monopolizar la renta e intermediar las capacidades técnicas y financieras privadas, por el simple control y propiedad sobre ellas, se incurre en ineficiencias por dos **razones:**

- la falta de un ambiente competitivo;
- el control completo de la propiedad y su obligación de transferir al Estado todo el superávit financiero generan un incentivo para que sus operadores tiendan a consumir desordenadamente una parte de sus ingresos, antes de declarar sus impuestos.

Ante la imposibilidad de privatización de algunas empresas nacionalizadas debido a factores políticos, culturales y económicos, es viable la aplicación de diversas medidas a fin de incrementar su eficiencia y productividad, tales como la privatización parcial de operaciones, la venta de acciones al público mientras que el Estado se reserva el control mayoritario o la confiscación de derechos ociosos en favor de particulares.

En otros términos, aunque el estatuto actual de las empresas públicas fundamentales no puede ser cambiado debido a las especificidades económicas que cumplen para el país y para el aseguramiento de la rectoría económica del Estado, no se deben excluir esfuerzos por hacer participar al sector privado nacional y extranjero en aspectos puntuales, a fin de lograr un nuevo equilibrio entre los criterios sociales, políticos y comerciales que deben cumplir ineludiblemente, apoyándose en las indiscutibles economías técnicas y administrativas que las empresas han acumulado.

La sujeción de las empresas públicas a conceptos de economía de mercado y propiedad privada, de manera explícita,

deliberada y abierta, debe seguir un plan experimental y un proceso gradual para introducir una mayor desregulación y competencia para mejorar su eficiencia, apoyándose en los márgenes y fortalezas productivas que detentan. Este proceso debería incidir en los rubros siguientes:

- renovación de estructuras institucionales y reorganización legal de la empresa que permita una mayor eficiencia y descentralización, sin demérito del cumplimiento del conjunto de objetivos económicos, sociales y políticos, que obliga a mezclar tareas regulatorias e instrumentales, pero organizada comercial y operativamente sobre bases y **critérios nuevos**;

- privatización parcial de su **financiamiento, mediante la creación de un** mercado de capital nacional que induzca al flujo positivo de capital externo -particularmente de tipo institucional-, así como a la disciplina financiera;

- internacionalizar la orientación y estrategia que matice sus operaciones con la diversificación del riesgo ecológico y la aplicación productiva de sus habilidades técnicas, financieras, comerciales y administrativas en operaciones foráneas.

No se olvide que en muchas empresas públicas la privatización, aún limitada y casuística, es relativamente imposible sin capital externo, dada la naturaleza misma de la actividad que desempeñan, sin embargo, el capital externo puede ser políticamente difícil, además de

económicamente oneroso para el desarrollo a largo plazo del país.

Evidentemente una posible restricción, aunque menor en un país como México pero que aún permanece, es la **existencia de un número escaso de accionistas** locales, dotados de una limitada capacidad financiera y, quizás, con poco interés para invertir en las grandes entidades públicas de México.

La privatización parcial, vía venta de acciones al público o mediante la participación de inversionistas extranjeros, normalmente tiene un impacto positivo al aislar la excesiva politización de las decisiones y producir un ambiente funcional para un mejor desempeño, desde el momento en que incrementa el peso relativo de los criterios financieros en el proceso de la toma de decisiones y expone a la compañía a la disciplina de los mercados de capital.

En el conjunto del sector público ha prevalecido una estrategia de reestructuración errática y contradictoria, no explícita en su misión de lograr un mejor desempeño económico y social de sus empresas. Las áreas de mejoramiento de imagen y avance productivo parecen concentrarse sólo en el mejoramiento de ciertas variables que han capitalizado la pérdida relativa de los costos laborales en la estructura general de los mismos.

Si se admitiera que la empresa pública es, en promedio, estructuralmente defi-

citaria y que el proceso de nacionalización mismo ha sido anárquico e irracional en casos específicos, ello no debería conducir necesariamente a pensar que la única solución es la privatización o reprivatización, sino la búsqueda de la eficiencia y el orden en el proceso de **la intervención económica**.

La operación con pérdidas en las empresas públicas no es un concluyente para inferir que no se estén minimizando costos o que se esté produciendo un nivel de producto socialmente subóptimo. No es posible que ellas puedan cumplir con un criterio maximizador de ganancias y producir, a su vez, un nivel de producción socialmente óptimo.

En esta tesitura, se tiene la impresión de que en determinadas situaciones, más que la nacionalización de monopolios técnicos o naturales, el Estado debió atender otras formas de regulación, o que en la propia nacionalización, el gobierno debió prever la potencialidad de que el sector nacionalizado incurriera en pérdidas.

Optar por el establecimiento de precios **cercanos a sus costos marginales**, vía subsidios, haría surgir dos problemas: impuestos distorsionantes previos para financiar el subsidio y que la empresa tendiera a la indisciplina si partía de la premisa que el gobierno absorbería los costos económicos no recuperados por concepto de ingresos.

Opciones a largo plazo

La privatización o reprivatización de algunas empresas públicas, como PEMEX o eFE, por ejemplo, no es, ni debería ser, la opción en una economía como la mexicana. La metamorfosis deseable no sólo pasa por un cambio de actitud, sino que exige modificaciones significativas en el estilo de administración y una clara definición de la función económica que puede y debe cumplir, sin demérito de su carácter público.

En otras palabras, la empresa pública debe definir una misión realista, precisar objetivos y planear estratégicamente; asignar responsabilidades por metas, con una planeación y un presupuesto vinculados al cumplimiento de sus obligaciones y objetivos, establecer mecanismos de evaluación por línea de negocios y directivos, incentivos por desempeño y con informes de resultados no sólo para estados financieros, sino también para la toma de decisiones estratégicas y de administración.

En las empresas públicas estratégicas de México se tienen los recursos productivos e institucionales necesarios para instrumentar ciertas estrategias que les den viabilidad, evitándose la privatización a ultranza. Entre las estrategias se encuentran las siguientes:

Comercialización.

Interna. Generalmente, la erosión de las bases productivas de las empresas pú-

blicas responde a la concepción de los **precios internos como un instrumento** indiscriminado para promover la industrialización del país y, en algunos casos, como medio de redistribución del ingreso.

Hoy se conocen mejor las limitaciones y los fracasos de las políticas de precios subsidiados. Tanto en términos de eficiencia como de equidad la concesión de subsidios masivos por la vía de los precios ha sido una política poco efectiva, ya que genera innumerables distorsiones en diversos sectores productivos y no **necesariamente la construcción de sectores** industriales competitivos.

En la actualidad se requiere fijar progresivamente los precios y tarifas del sector público de una manera realista y con referencia al costo de oportunidad en el mercado internacional.

Externa. Para aquellas entidades que ofrecen bienes y servicios comerciales se necesita la erección de amortiguadores entre las empresas operadoras y el gobierno, así como la transformación de la cultura de los operadores de una concepción burocrática clásica a una mentalidad de negocio.

El primer aspecto puede ser cubierto con la creación de una compañía *holding* que ejerza los derechos de propiedad y control del Estado, en tanto proteja la operación de la compañía con respecto a interferencias políticas. En este esquema, el gobierno, la compañía *holding* y las compañías operativas de-

ben cumplir objetivos distintos y muy bien definidos:

El corporativo debe atender la coordinación entre las empresas operativas; buscar nuevos mecanismos de financiamiento y asignar los fondos de inversión; procurar el desarrollo gerencial; auditar; negociar posibles operaciones *joint venture* y planear a mediano plazo.

Los organismos operativos, por su parte, deben asumir la responsabilidad de pérdidas y ganancias en las operaciones de cada una de las compañías; determinar las funciones administrativas de apoyo; participar en posibles operaciones *joint venture*; planear a corto plazo y presupuestar su gasto.

Optimización.

Una vez definidas las funciones económicas y sociales de la empresa pública, el cumplimiento del nuevo estilo de administración sólo puede efectuarse si se optimizan las estructuras organizacionales existentes y se crean las estructuras requeridas para instrumentar la nueva visión operativa, sustentada en la superación permanente y la búsqueda de la excelencia.

El fortalecimiento de la nueva estructura organizativa se logra alineando estratégicamente las operaciones, así como mediante la evaluación de funciones versus corporativo, la previsión de los requerimientos de insumos, el establecimiento de un proceso de planeación de abajo hacia arriba, de criterios de evaluación, de un esquema de premios

y castigos al desempeño, y el cambio y capacitación de operarios y directivos, entre otras medidas.

Racionalización.

La eliminación de actividades ineficientes e inefectivas, cuya ejecución no determina el control y la propiedad real de los recursos por parte del Estado, puede ser instrumentada mediante la venta de activos físicos, el *desinventario* y, en general, mediante la consolidación y adelgazamiento de estructuras.

Integración.

La experiencia internacional indica que imperativos económicos y tecnológicos llevaron a la integración de las grandes empresas, desde las actividades primarias hasta la comercialización de productos de consumo intermedio y final.

En general, la industria internacional tardó en identificar plenamente algunos de los costos que implicaba este tipo de organización industrial en términos de menor eficiencia. Pero las violentas fluctuaciones de los precios internacionales, particularmente en los productos primarios, en los años setenta, precipitó a la empresa petrolera a buscar un mejor equilibrio entre los costos y los beneficios de la integración vertical.

Las razones que llevaron a algunas empresas públicas a una integración vertical y excesiva en cada una de sus actividades respondió a razones muy diferentes. En esencia se debió a una

intervención estatal que las saturó con una gran diversidad de objetivos, difusos en su planteamiento la mayoría y carentes de objetivos económicos de rentabilidad. Durante el periodo expansivo de los años setenta la falta de precisión de los objetivos se tradujo justamente en un verdadero colapso de la disciplina empresarial.

De ahí que la integración de la base productiva de las empresas públicas necesita ser ajustada a la luz del nuevo modelo que aquí se propone.

Para un país en busca de su industrialización, como es el caso de México, resulta crucial generar los encadenamientos de las actividades hacia atrás y hacia adelante, así como fortalecer los nexos entre las esferas productivas y las de transformación industrial de los productos. En este último segmento, las empresas están obligadas a ampliar y modernizar su infraestructura de comercialización, a fin de reducir la volatilidad de sus beneficios, mejorar sus programas de inversión y asegurar la captura de mercados cautivos.

Globalización.

Como parte de una estrategia de integración, la globalización puede ser un factor muy importante para México en aras de asegurar mercados para sus productos, pero se necesita adaptar los recursos humanos a las realidades impuestas. De manera concreta, se requiere desarrollar su capacidad gerencial, así como modificar y estandarizar

sus prácticas y procedimientos administrativos.

Privatización.

La privatización es una de las modas mundiales de política industrial que ha sido más intensa en la banca, las manufacturas, las telecomunicaciones, la agricultura y el transporte, que en los sectores primarios, en el caso de México.

En el ámbito internacional el proceso de privatización en el sector energético por ejemplo, se ha explicado por la necesidad de reducir la deuda nacional, abatir los costos de la oferta energética futura, elevar ingresos futuros por exportación, aumentar la competencia interna, elevar la productividad nacional, ampliar el estrato de accionistas, estimular los mercados internos de capital, mejorar las capacidades gerenciales, atraer capital extranjero, reducir la corrupción, elevar recaudaciones impositivas, etc.

Con todo, cabe admitir que un proceso privatizador apropiadamente ejecutado y planeado para ofrecer oportunidad y mercados atractivos al capital privado, puede coadyuvar a elevar la competitividad en el exterior y reportar enormes beneficios para el país mediante un pago justo por las aportaciones de capital, tecnología y experiencia administrativa de los inversionistas privados.

En México, hay muchas empresas públicas que técnicamente no pueden ser totalmente privatizadas debido al tamaño y valor de sus activos, y a la incapaci-

cidad financiera y administrativa por parte de los inversionistas locales, complejas relaciones laborales y, sobre todo, la renuencia gubernamental a perder un eslabón en su cadena productiva y de gobernabilidad.

Las únicas entidades que podrían financieramente adquirir los activos físicos serían compañías extranjeras, pero podrían ser disuadidas por las regulaciones ambientales, el régimen tributario, el riesgo existente en el país y otros factores que ni con la firma del Tratado de Libre Comercio quedarían disipados desde la perspectiva de sus intereses.

Por otra parte, la reprivatización de ciertas entidades requeriría nuevas regulaciones monopólicas; la falta de competencia fracasaría en su intención de reducir costos, y el Estado y el nuevo monopolio se enfrascarían en una permanente confrontación.

Opciones a corto plazo

El tipo de empresa pública formada en México era insostenible a largo plazo. La compulsión a vender por abajo de los precios de mercado, a asumir el enorme peso de subsidios indiscriminados, descapitalizó severamente a la industria petrolera mexicana.

Las políticas gubernamentales para regular los precios y subsidiar el consumo interno han ido en detrimento del desempeño operativo de la empresa. Pri-

mero, la compulsividad por vender el producto por abajo de los precios de mercado despoja a las compañías del capital necesario para las nuevas inversiones de reposición y desarrollo. Segundo, al basarse en precios incorrectos y no de mercado, se distorsiona la contabilidad de la empresa, se crean condiciones para un manejo corrupto de los recursos y se dificulta la auditoría a las compañías, Tercero, se pervierten los criterios de operación y funcionamiento de la empresa e, inevitablemente, se genera desperdicio de recursos productivos.

En esta tesitura, si las empresas que componen el sector público mexicano van a continuar siendo administradas como herramientas de política económica y como empresas en sentido estricto simultáneamente, conviene sujetar las áreas de producción y comercialización a las condiciones puras de mercado (en términos de operación, ventas y uso de divisas), concibiendo y tratando cada una de sus actividades como centro de ganancia independiente. Los subsidios, por ejemplo, pudieran ser aplicados cuando el producto abandone la empresa. En fin, sería rentable la creación de una cadena de compañías independientes, coordinadas por una administración central.

En el contexto de la política nacional de reestructuración de las empresas públicas, la redefinición de su papel, la propiedad, administración y contabilidad de ellas son decisivas para el éxito de la reforma económica misma.

Sistema de Precios de Transferencia.

Toda vez que han devenido en estructuras **no competitivas, es convención que** la estructura corporativa que asumieron muchas empresas en la senda de explotar economías de escala y disfrutar de ciertas regulaciones gubernamentales, debe sufrir un cambio estructural en sus formas de organización.

En este sentido el concepto de rentabilidad funcional aplicable a diferentes segmentos de cualquier gran empresa pública es útil para hacer comparaciones con relación a otros productores, actividad por actividad.

Asimismo, la rentabilidad funcional es un indicador clave para diagnosticar qué tan efectivas son las políticas de tipo corporativo practicadas en un área determinada, y puede ser empleada en muchas compañías petroleras del mundo.

La estimación de la rentabilidad funcional da origen al sistema de precios de transferencia, el cual forma parte de los esfuerzos de las corporaciones por hacer acopio de información interna para la toma de decisiones tendientes a utilizar más eficientemente los recursos disponibles.

El interés sobre el uso eficiente de la información de costos y rendimientos responde a la gran envergadura de las inversiones de capital en la empresa pública y, frecuentemente, se vuelve imprescindible ante la volatilidad que

caracteriza a los mercados y los estrechos márgenes de ganancia con que operan.

Con la expansión productiva y el mayor tamaño más grandes se vuelven los problemas de comunicación y de coordinación, igualmente los costos de las grandes empresas se potencian. Si se pretende obtener economías a escala reales y pecuniarias, esos costos de coordinación tienen que ser mantenidos dentro de límites razonables.

Innovaciones administrativas recientes -el establecimiento de centros de ganancias divisionales y operaciones descentralizadas- han sido diseñadas para combatir el problema de la escalada en costos que ocasiona la coordinación de grandes empresas.

En esta perspectiva, se establecen centros de resultados divisionales para diferentes productos a una escala lo suficientemente pequeña, que permita el control sin necesidad de impresionantes y onerosos aparatos burocráticos en la coordinación de las diferentes fases de operación.

La industria internacional utilizó por mucho tiempo métodos contables **convencionales que no reconocían ingresos**, hasta que éstos se hubieran realizado mediante la venta del producto final o servicio que se presta a otra entidad legal externa.

Por múltiples razones, sin embargo, es preferible estimar el valor de un producto en sus diferentes fases interme-

días antes que trascienda los límites de las corporaciones y alcance los mercados formales. Este valor es un estimador y no posee, por lo tanto, la validez de una transacción comercial como las realizadas por conducto de mercados formales.

Al convertirse los precios de transferencia en el enlace de dos o más actividades económicas ofrecen señales adecuadas para la toma de decisiones de inversión eficiente; también permiten evaluar el desempeño económico y financiero global de la industria en su conjunto.

En realidad, la teoría de precios de transferencia se interesa por la determinación del precio de la unidad o división ofertante, es decir, el precio que se va a fijar para el producto final en orden de alcanzar la maximización de ganancias agregadas de la empresa.

Varias técnicas y métodos de evaluación pueden ser utilizados para estimar la ganancia funcional entre pequeñas unidades productivas, sin considerar las relaciones al interior de la empresa. Existen aquellas que contrastan los costos reales con respecto a los costos presupuestados, valor y volumen de ventas reales con respecto a aquellas previstas, entre otras.

Como métodos disponibles para la formación de precios de transferencia, con el objetivo de proporcionar información que habilite a los directivos de una empresa a asumir decisiones en línea con los mejores intereses de la corpora-

ción, se encuentran: costos totales, costos marginales, enfoque bipartito, precios de mercado, negociados y precios sombra.

En síntesis, los precios de transferencia son una herramienta analítica que se desarrolla en función de tres objetivos: la creación de una fuente de información; la realización de un diagnóstico sobre problemas de rentabilidad en líneas de productos, hasta aquellos de inversión en capital; y la confección de un sistema para distintos objetivos de la empresa en su conducta racional.

Los precios de transferencia sirven para el control administrativo y la asignación de recursos productivos, y es la única forma como los ingresos pueden ser imputables a distintos productos intermedios, que se desplazan de una fase productiva a otra al interior de un proceso de producción general.

Control administrativo.

En este ámbito los precios de transferencia son útiles para el cumplimiento de dos propósitos fundamentales: asegurar la congruencia de metas y evaluar el desempeño de cada una de las actividades productivas que cubre la industria.

La congruencia de metas estriba en el establecimiento de mecanismos formales que traduzcan objetivos generales y específicos en metas cuantificables, mientras que la evaluación de rentabilidad se alcanza asignando a cada unidad productiva cierta función de *centro de*

responsabilidad en términos de costos y beneficios, mediante los cuales deben ser evaluados.

La unidad como centro de costos debe ser evaluada con base en costos reales contra costos esperados. En su responsabilidad como centro de beneficios, debe ser evaluada con fundamento en los ingresos registrados contra los costos incurridos en su obtención.

Asignación de recursos.

En este ámbito, los precios de transferencia cumplen con tres propósitos fundamentales: programación del gasto de capital, formulación de carga impositiva y optimización de actividades económicas corporativas.

Gasto de capital. La programación a mediano y largo plazos del gasto de capital es una de las decisiones cruciales de toda empresa que requiere hacer una combinación adecuada de activos que dé a la firma una posición flexible y competitiva.

Planeación de impuestos. En orden de maximizar utilidades después de impuestos, los precios de transferencia son utilizados para determinar la localización de puntos donde se puede obtener una mayor cantidad de beneficios.

Optimización corporativa. Aquí el objetivo de los precios de transferencia es asegurar el correcto funcionamiento de las unidades, en la perspectiva de la satisfacción de los objetivos estratégicos de la corporación.

Finalmente, habría que señalar la importancia complementaria de mantener un sistema de evaluación de los indicadores de gestión de las empresas públicas -en especial de aquellos que miden la eficacia, eficiencia, productividad y competitividad- que permita introducir las medidas preventivas y correctivas oportunamente. Pero sobre todo, lo que requieren las empresas públicas para demostrar que pueden ser eficientes social y comercialmente, es la coordinación de sus políticas de crecimiento, de mercado, financiera y de gasto.

Conclusiones

La perspectiva de mercado está en auge y, aunque su prestigio teórico y mayor triunfo político está en haber sido adoptada como salida necesaria en los propios países socialistas, la fuerza de sus argumentos son los propios desarreglos económicos, sociales y políticos en que incurrió la vieja estrategia de desarrollo.

En efecto, la estrategia sustentada en una acelerada intervención económica del Estado se volvió incompatible con el crecimiento económico moderno basado en nuevas tecnologías, la internacionalización del sistema financiero y la formación de nuevos bloques económicos.

Rasgo distintivo de la estrategia neoliberal es la crítica severa sobre la intervención estatal en la economía, en la

que se hace énfasis sobre el exceso de funciones y objetivos del Estado y los medios restringidos para cumplirlos eficientemente; su extensión más allá de lo razonable en áreas donde podría ser preferible la participación del sector privado; que el financiamiento deficitario alimenta la inflación y contribuye a la inestabilidad macroeconómica; que los derechos de propiedad asociados a la presencia de un sector de empresas públicas amplio son ineficientes porque desplazan o desestimulan la inversión privada; y que los administradores públicos no se guían por criterios de mercado.

La crisis de 1982 puso en claro que el manejo macroeconómico tenía que cambiar, que dados los limitados recursos el gobierno no podía impulsar la economía recurriendo sólo a la inversión pública o al gasto corriente. A la luz de esto, el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque tenía pocas posibilidades de hacer otra cosa.

Sin embargo, la tesis de que el sector público ha operado en México tan ineficientemente que requiere profundizar aún más su privatización tiene que ser seriamente matizada.

Particularmente ahora que el modelo neoliberal muestra insuficiencias, y que incluso las visiones conservadoras hacen consenso en torno a la necesidad de un nuevo paradigma macroeconómico

que abarque en ambas experiencias: la estatista y la neoliberal.

En la medida en que recientemente no había otras opciones de política económica viables, ha habido una aceptación tácita de la desregulación, elevando así el prestigio del planteamiento neoliberal y cancelando la exploración de otras formas de propiedad social -como la propiedad accionaria- y, más que ésta, la reestructuración de las empresas públicas como variables de política económica imprescindibles en nuestro contexto.

La mayoría de las críticas al sector público han surgido de una idealización sobre cómo opera la competencia en los mercados de capital y de bienes en el sector privado.

Es cierto que las presiones del mercado pueden ser importantes en muchas áreas para elevar la eficiencia, pero no es una condición suficiente para la eficiencia social y gerencial.

Desde el punto de vista de la eficiencia social o de asignación, ningún mercado de producto o capital puede funcionar más o menos eficiente o ineficientemente. Tales mercados imponen ciertos parámetros dentro de los cuales las empresas tienen que adaptarse a un **mínimo de condiciones, pero aun así, su adaptación puede ser eficiente sólo con respecto a ciertas circunstancias.**

Un método para alcanzar una mayor eficiencia en el sector público pudiera consistir en establecer formas múltiples

de evaluación del funcionamiento de las empresa, tanto por parte de operadores y clientes como de instancias públicas, que incidirían sobre la empresa a partir de diferentes objetivos y conceptos de eficiencia.

En esta propuesta de un nuevo modelo de empresa pública, la administración corporativa no debe gestionar por encima de los distintos intereses, sino que tiene que rendir cuentas de su desempeño en función de diversos parámetros e instancias sociales, públicas y privadas.

Es cierto que las empresas públicas comúnmente tienen propósitos disímiles y registros contables poco confiables para poder satisfacer esos objetivos.

Ante esto, la privatización pretende superar estas deficiencias invocando un solo recurso: maximación del nivel de ganancias. Si este criterio no fuera el apropiado ni el efectivo, entonces la opción es hacer un reconocimiento explícito y eludir los diferentes objetivos, así como establecer mecanismos de evaluación de desempeño de las entidades públicas con respecto a esa diversidad de propósitos.

Si, adicionalmente, el Estado permite que las empresas públicas hagan investigación y desarrollo, y que se inserten en una estrategia de crecimiento a largo plazo, el adelgazamiento del sector público mexicano tendría que ser más gra-

dual y consistente con un proyecto real y moderno de economía mixta para México.

Política empresarial.

El problema de la propiedad de las entidades públicas se ha enseñorado del debate político no sólo en México, sino en muchos otros países donde un nuevo modelo de desarrollo está en proceso.

Desde la perspectiva neoliberal la única vía para elevar el desempeño productivo y financiero de estas entidades es la privatización, sin dejar espacio a plantear casuísticamente otras formas de organización productiva que respondan a las críticas objetivas a la industria nacionalizada y mejoren el grado de productividad y eficiencia.

En México, la consideración de otras formas sociales de producción se ha visto virtualmente cancelada por lo acelerado del proceso desregulatorio y la dimensión de *apremio* con que la administración federal gestiona al país.

Este proceso ha sido legitimado por el deterioro de las condiciones económicas generales en México y la existencia de gran cantidad de empresas estructuralmente deficitarias que operaban como organismos públicos descentralizados, más que como unidades productivas. Este es el caso de PEMEX, que continúa orientándose a resolver problemas de caja del país.

Desde la visión de esta investigación, el imperativo de racionalizar el proceso de desregulación, que ya ha avanzado notablemente en el sector público mexicano, se justifica al menos por las siguientes razones:

- a) la inconsistencia de los exámenes comparativos entre la operación de las empresas públicas y privadas;
- b) las elusivas ventajas de la empresa privada sobre la pública;
- c) la renovada creencia sobre que la propiedad no tiene nada que ver con la eficiencia gerencial o de asignación, y la idealización del mercado para que las empresas arriben a planos superiores de eficiencia; y
- d) las evidencias factuales de que la eficiencia microeconómica de las empresas públicas no ha cambiado demasiado con las reformas aplicadas.

Quienes pragmáticamente evalúan si una empresa debe desregularse o no, comparando el desempeño de firmas privadas contra aquellas bajo el control público, incurren en un error elemental, toda vez que las empresas públicas tienen compromisos más allá que el de producir a bajo costo.

En alguna medida, las empresas públicas tienen una misión que cumplir, probablemente mal definida y que algunas veces sirve como argumento para operar ineficientemente, pero real. Por lo tanto, es difícil hacer comparaciones sobre las mismas bases entre ambos tipos de empresa.

La alternancia de enfoques en cuanto a cómo alcanzar una combinación óptima de estas dos dimensiones, comercial y social, consolidando un perfil de empresa pública moderna y viable, ya sea desde la administración directa o desde esferas sectoriales más elevadas, explican en gran parte la historia reciente de la empresa pública en México.

Ahora que es más claro que en el pasado inmediato el efecto limitado y temporal -efecto riqueza o ilusión monetaria-, de la política de privatización en que se embarcó México, y que no ha sido una variable para la transformación productiva sino un factor estabilizador de la economía mexicana, es vital replantear la estrategia de crecimiento a largo plazo de la empresa pública.

En este contexto, para que la empresa pública se convierta en un agente real para dinamizar su entorno económico, en específico de sus empresas auxiliares, se requiere adscribir sus políticas en una estrategia de largo aliento, en la cual se plantee la diversificación y el fortalecimiento de ese tamaño de empresa, de forma integral, deliberada y explícita.

El gran potencial para subcontratar y formar cadenas productivas contribuye a endogenizar no sólo un efecto mayor de sus operaciones, sino de las inversiones extranjeras que la nueva normativa permite.

Tómese en cuenta que la empresa pública ha sido capaz de aumentar la formación bruta fija de capital; afectar la

composición sectorial de la producción, reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo; emplear el capital en las áreas más necesitadas; generar un mayor número de empleos; y elevar la productividad global del sistema.

Si en vez de promover un nuevo paradigma de producción, se actúa con una visión cortoplacista y con instrumentos tradicionales para contratar servicios y ejercer el poder de demanda, se corre el riesgo de desaprovechar las potencialidades de articulación productiva con el resto de la economía, a la vez que se pone en peligro la existencia misma de la micro, pequeña y mediana empresa gravitando vitalmente en su entorno.

Hasta hoy, la administración de las empresas públicas parece haberse modelado en torno a una concepción pragmática, a corto plazo, sustentada tanto por el gobierno como por los propios operarios, y que puede denominarse como un asunto de caja o de liquidez.

La relación entre el Estado y empresa, más que obedecer a un esquema moderno de empresa pública tendiente a dotarla de autonomía de gestión y de discrecionalidad suficiente para formular una estrategia de crecimiento a largo plazo, responde al trato de un organismo público descentralizado, al cual puede acudir con recurrencia el gobierno para agenciarse recursos y alternativamente, apuntalar a los agregados monetarios o descornpresionar los

enormes problemas financieros que aún enfrenta el país.

A pesar de que los procesos de Reforma del Estado y modernización económica planteaban la necesidad de una transformación profunda en la empresa pública -tendiente a ajustarla estructuralmente a la luz de las nuevas estrategias-, el trato de organismo público descentralizado indujo una estructura organizativa amorfa y excesiva. Lo anterior se tradujo en ineficiencias y un inexcusable desperdicio de recursos productivos escasos, que en algunos casos como el petróleo, sólo han podido superarse hasta hoy en virtud del tipo de bien que se extrae y del valor de las materias primas industriales básicas que se producen.

En la perspectiva de superar la serie de deseconomías a escala que no podían ser frenadas sólo mediante la expansión de las capacidades administrativas, algunas empresas han puesto en marcha un proyecto de reorganización integral.

En espíritu, la divisa es transitar hacia una nueva estructura organizativa y al cambio de su cultura institucional, que la conviertan en una empresa más eficiente, responsable integral de los resultados económicos obtenidos y con una mayor capacidad para responder a los cambios en el entorno global.

No obstante, en el proceso de reestructuración de muchas empresas públicas -PEMEX y PIPSA, por ejemplo- se carece de un plan que dé coherencia y coordi-

nación al nuevo modelo de estructura organizativa en su conjunto, el cual incluye cambios sustantivos en la toma de decisiones, la ubicación geográfica de sus actividades, la misión, objetivos y obligaciones institucionales, así como en las formas y mecanismos que permiten cumplirlas y en modificaciones en el marco regulatorio en materia fiscal, financiera, de seguridad y de protección ambiental.

La adopción de políticas administrativas y medidas de gestión modernas coadyuvarán a alcanzar el sector público a que se aspira. En particular, permitirán que las entidades públicas se conviertan en instrumento clave del desarrollo económico e independiente de México.

Por circunstancias nacionales y externas, el esfuerzo del gasto público ha sido insuficiente para apoyar la obtención de metas de crecimiento económico, empleo, control inflacionario y distribución del ingreso. Pero el gasto público continúa siendo uno de los instrumentos para estimular y orientar el crecimiento de México, y las empresas paraestatales resultan ser los medios para dirigir y fomentar el desarrollo industrial.

Bibliografía

- Ayala Espino, J. L. (1992), *Limites del Mercado. Limites del Estado*, Premio INAP 1991, México.
- Ayala Espino, J.L. (1979), *La empresa pública y su incidencia en la acumulación*, Investigación económica, ISO, México.
- Beckenstein, A.R. et al. (1979), *Performance measurement of the Petroleum Industry*, Lexington Books.
- Brittain, S. (1984), *The Polines and economics of privatization*, *Political Quarterly*.
- Camacho Solís, M. (1990), "Estatismo o Privatización", *Nexos*, 154, México.
- Coase, R.H. (1989), *The theory of public utility principle and its application*, *Journal of Law and Economics*, University of Chicago, U.S.A.
- Córdova, J. (1991), "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", *Nexos*, 158, México.
- Félix, D. (1991), "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 46.
- Galal, A. (1990), *Public enterprise reform*. *World Bank Discussion Papers*, no. 119.
- Goodman, J.B. (1991), *Does privatization serve the public interest?*, *Harvard Business Review*.
- Hirshleifer, J. (1957), *Economías of the divisionalized firm*, *The Journal of Business*, Chicago University Press.
- Hirshleifer, J. (1959), *On the economías of transfer pricing*, *Journal of Business*, 29: 172-184, Economics of the divisionalized firm, (1957), *Journal of Business*, 30.
- Ibarra Muñoz, D. (1990), "El Estado y el Mercado". *Nexos*. México.
- Katzenbach, J.R. y Smith, D.K. (1992), *Why teams matters*, *The Mackensy Quarterly*, no. 3.
- Koutsoyiannis, A. (1982), "Non price decisions", *The firm in a modern context*, Macmillan.
- Le Gran J., Robinson, R.P. (1985), *Privatization and the welfare state*, George Allen & Unwin, London, U.K.
- MacMurray, T.P. (1992), *Rethinking privatization*, *The McKinsey Quarterly*, no. 1.

Le Gran J., Robinson, R.P. (1985), *Privatization and the welfare state*, George Allen & Unwin, London, U.K.

MacMurray, T.P. (1992), *Rethinking privatization*, The McKinsey Quarterly, no. 1

Pappas, J.L. *et al.* (1982), *Managerial Economics*, fourth edition, Holt-Saunders International Editions.

Peltzman, S. (1987), *The growth of government*, *The Journal of Law and Economics*, University of Chicago, U.S.A.

Porter, M.E. (1980), *Competitive Strategy*. (Techniques for analyzing industries and competitors), The Free Press.

Salinas de Gortari, C. (1990), "Reformando al Estado", *Nexos*, 149, México.

Shackleton, J.R. (1984), *Privatization: the case examined*, National West Bank Review.

Solomons, D. (1965), "Divisional performance: measurement and control", New York: Financial Executives Research Foundation.

Tello Macias, C. (1988), "El Estado y la Economía Mixta", *Nexos*, 144, México.

The Economist (1988), "Mexican privatization: Getting down to business",

U.S. International Trade Commission (1990), "Review of Trade and Investment Liberalization Measures by México and Prospects for Future U.S.-Mexican Relations", Investigation no. 332- 282.

Villarreal, R. (1982), "Monoterismo e ideología: de la mano invisible a la mano militar", *Comercio Exterior*, vol. 32, no. 10, México.

Villarreal, R. (1988), "Orígenes, dilemas y racionalización de las empresas públicas industriales y comerciales de México", *El Trimestre Económico*, México.

Vuytsteke, e. (1988), "Techniques of privatization of State, Owned enterprises", volumen 1: Methods and implementation, World Bank Technical Paper, no. 88, Washington, O.e.

Walker, M.A. (1988), "Privatization: Tactics and Techniques", The Fraser Institute, Canada.

Walter, E. (1979), "The true deficits of the public corporations", *Lloyds Bank Review*, no. 131.

Womack, J.P. *et al.* (1992), "The machine that changed the world", Harper Perennial, USA.

Worswick, G.D.N. (1977), "The end of demand management", *Lloyds Bank Review*, no. 123.

Revista de Administración Pública No. 89
"Reflexiones Sobre Administración
***Pública"*, se terminó de imprimir en febrero**
de 1995 por Garamond editores, la edición
en tiro de 1000 ejemplares estuvo al
cuidado del Comité Editorial del INAP.