

RAP

ISSN 0482-5209

REVISTA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

MÉXICO, 1997

LA ADMINISTRACIÓN
Y EL PLURIPARTIDISMO

INAF

96

LA ADMINISTRACIÓN Y EL PLURIPARTIDISMO

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**LA ADMINISTRACIÓN
Y EL PLURIPARTIDISMO**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 96

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

José Chanes Nieto
Director

ISSN 0482-5209
Certificado de Licitud de Título 2654
Certificado de Licitud de Contenido 1697

No. de Reserva 649-89
Publicación cuatrimestral
Registro número 1021009
Características 212041801

Edición
Comité Editorial
© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto
CP 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
Tels. 5706845 Y 570 71 40
Número 96, diciembre, 1997
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, 1997

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 *Coordinaciones*

José Natividad González Parás
Presidente

Estados y Municipios
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Alejandro Carrillo Castro
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Desarrollo y Formación
Permanente
Elena Jeannetti Dávila

Arsenio Farell Cubillas
Sergio Garcia Ramirez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Jarque Uribe

Investigación, Documentación y
Difusión
Anibal Uribe Vildoso

María del Carmen Pardo
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Javier Treviño Cantú
Pedro Zorrilla Martinez
Consejeros

Administración y Finanzas
Valentín Yáñez Campero

Alejandro Valenzuela del Rio
Tesorero

Néstor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

COMITÉ EDITORIAL

José Chanes Nieto, Néstor Fernández Vertti,
Yolanda de los Reyes, Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra,
Aníbal Uribe Vildoso

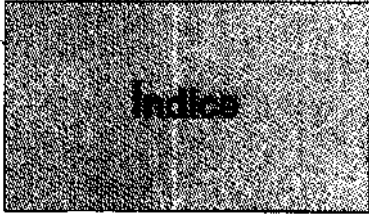
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

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 Baez
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	

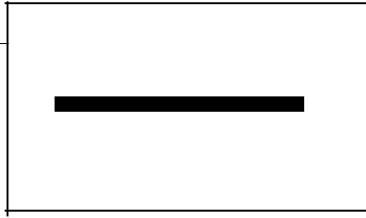
CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco



Índice

Presentación	IX
La participación social y la administración plural <i>Yolanda de los Reyes Alvarado</i>	1
Estado, régimen y sistema político (Nuevas pautas para la administración pública mexicana) <i>Hilda Aburto Muñoz</i>	19
La carrera administrativa en México, entre la <i>policy</i> y la política <i>amar Guerrero Orozco</i>	35
La administración pública y el régimen de la política plural <i>Fernando Serrano Migallón</i>	69
México: dos regímenes políticos sobrepuestos <i>Octavio Rodríguez Araujo</i>	83
La administración pública en tiempos de cambio político <i>María del Carmen Pardo</i>	103
La paradoja de San Lázaro . <i>Alfredo Ling Altamirano</i>	119
Pluralidad política y administración pública. Los retos del cambio <i>Juan Miguel Ramire; Zozaya</i>	141
La libertad y la reforma del Estado <i>Pedro G. Zorrilla Martine;</i>	157
Resúmenes .	163



El tema de la democracia, que ha sido permanente en la historia de nuestro país, ha adquirido en los últimos años el predominio en el debate sobre los asuntos públicos. La transformación de la sociedad mexicana, entre otros factores por una mayor información y por más amplias posibilidades de participación política, ha modificado las tendencias electorales y ha favorecido la conformación pluripartidista de los distintos órdenes de gobierno.

En la LVII Legislatura del Congreso General ningún partido logró la mayoría absoluta de diputados y ese hecho, por primera vez desde hace tiempo, ha abierto senderos innovadores a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. En efecto, como resultado de los pasados comicios del seis de julio, la Cámara de Diputados quedó integrada con una novedosa correlación de fuerzas que modifica el papel de los partidos políticos, facilita el equilibrio entre los órganos del ejercicio del poder público nacional y abre oportunidades para que el Legislativo cumpla más ampliamente sus facultades sobre la administración pública.

Como en cualquier otro país, la administración mexicana ha venido incorporando en sus diversas etapas las modificaciones ocurridas en las orientaciones de cada periodo de gobierno. Hoy, ante el fortalecimiento del carácter pluripartidista del régimen político mexicano, deberá transformarse para cumplir su cometido en la prestación de servicios públicos y en la gestión de los asuntos del Estado con honradez y con la mayor calidad y eficacia, para responder también a los requerimientos de una sociedad fortalecida, diversificada y más vigilante.

La composición pluripartidista de los poderes legislativos federales y estatales, como la de los ayuntamientos, implica variaciones no sólo políticas. Las administraciones federal, estatales y municipales deben corresponder en su organización y funcionamiento a estos tiempos nuevos. La creciente legitimidad de los procesos electorales para la elección de los órganos de gobierno y el abandono de formas de legitimidad anacrónicas obligan a las respectivas administraciones a prepararse para ir acogiendo los cambios que se sucedan sin caer en la parálisis, en la merma

de la calidad y de la prontitud con que deben cumplir las tareas a su cargo, en el despido injustificado de sus servidores, al aplicarse un sistema basado en la pertenencia a un partido en lugar de uno fundado en la valoración de los méritos. o en la falta de continuidad en las obras y en los servicios públicos.

Para esclarecer el momento presente y desentrañar sus implicaciones para las administraciones públicas, nuestro Instituto ha considerado oportuno difundir estudios de investigaciones y de expertos en administración pública y en política. Esperamos que estas aportaciones sean punto de partida para otras que contribuyan al avance democrático y a la mejoría permanente de nuestras instituciones.

La participación social y la administración plural

De los Reyes Alvarado, Yolanda

Se analiza el impacto de los cambios políticos y la influencia de la participación social en la administración pública, y pretende responder si, efectivamente, se puede hablar de una administración plural a partir de la conceptualización de estos dos elementos. Por otra parte, hace una descripción de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso General, a fin de mostrar los problemas que implica la relación para el proceso de transición hacia una democracia política con una administración plural en el país. Finalmente, resalta la necesidad de profundizar los procesos de descentralización y apertura en las organizaciones sociales, de modo que incidan en el desarrollo de políticas públicas efectivas que procuren adecuar el aparato administrativo a las nuevas circunstancias y exigencias de la sociedad mexicana.

Social participation and plural administration

De los Reyes Alvarado, Yolanda

She analyzes the impact of political change and the influence of social participation in the public administration, and attempts to answer if we can speak of a plural administration based on the conceptualization of these two elements. On the other hand, she describes the relationship between the Executive Power and the General Congress, in order to expose the problems that such relationship implies for the transition process towards a political democracy given a plural administration in the country. Finally, she emphasizes the need to deepen the decentralization and opening process in the social organizations, in order to impringe on the development of effective public policies that adequate the administrative machinery to the new circumstances and demands of the mexican society.

La participación social y la administración plural

*Yolanda de los Reyes Alvarado**

¿Qué es la administración plural?

plural como respuesta a estos dos elementos.

Esta interrogante la planteo de inicio porque no estoy convencida que la administración, por lo menos en nuestro país, pueda ser plural. Una cosa es que el Congreso esté integrado por representantes extraídos de distintos partidos políticos y otra muy distinta es que la administración pública; como instrumento del Poder Ejecutivo, sea plural. De hecho la administración pública es una variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político. Al cambiar alguno de ellos, necesariamente implica ajustes al régimen administrativo.

En los siguientes apartados se analizará el impacto de los cambios políticos, y la influencia de la participación social en la administración pública. Se tratará de dar respuesta a si efectivamente se puede hablar de una administración

1. La administración, el régimen de gobierno y el sistema político

En nuestro país, en los últimos 70 años no podemos hablar de un cambio de régimen político, sin embargo, las adecuaciones a la administración se han dado como resultado de los programas de gobierno que se inventan cada seis años, al cambio del titular del Ejecutivo. Cada presidente pretende aplicar su propio modelo y en la medida de lo posible, borrar o desacreditar la imagen del anterior.

Así tenemos, con Calles, la creación de las principales instituciones públicas; con Cárdenas un modelo de política nacionalista, más acorde con los principios de la revolución; con Alemán, el fomento a la industrialización y la apertura a las inversiones extranjeras; con

* Investigadora y consultora.

Echeverría, el concebir al Estado como rector de la economía. En esta etapa viene la expansión del sector paraestatal, pues con el pretexto de preservar fuentes de empleo, el Estado adquiere todo tipo de empresas desde hoteles hasta fábricas de bicicletas; desde plantas de fertilizantes, hasta empresas constructoras de ferrocarril.

Con López Portillo, se promueve el proceso de desconcentración de las secretarías y se nacionaliza la banca; con Miguel de la Madrid, empieza a implantarse el modelo neoliberal que implica, entre otras cosas, el adelgazamiento o redimensionamiento del aparato público. Vienen los grandes ajustes para tratar de reducir las dependencias centrales y la privatización del sector paraestatal. Con Salinas, esta política se fortalece y se lleva a los extremos, suprime parte de las instituciones de protección social, elimina los subsidios y apuesta a que el libre mercado se va a hacer cargo de equilibrar la economía y que el sector privado va a invertir para atender servicios públicos fundamentales.

Mauricio Merino afirma que: "La continuidad revolucionaria se ha resuelto en una constante reforma administrativa que, sin embargo, no ha sido capaz de volver hacia el origen de la confusión entre ideas liberales, derechos sociales, y el deseo de hacer crecer al país con la lógica del capitalismo, pero

al amparo del predominio estatal en la **economía.** "

En ninguna etapa ningún gobierno "ha abandonado la idea de que los grandes cambios pasan necesariamente por la reforma y la conducción de la administración pública: sea para modificarla, para acrecentarla o aun para reducirla"

"Detrás de las herramientas administrativas que sirven para ordenar las tareas del gobierno, están los propósitos políticos que les dan sustento y éstos, a su vez, tienen que ver con las aspiraciones y las necesidades reales de una sociedad organizada. Perder de vista esa relación podría ser riesgoso: la sola aplicación de criterios técnicos no es suficiente para organizar las redes internas de un Estado. Hace falta tener en cuenta la circunstancia, el tiempo en el que se vive, y, sobre todo, reconocer que los objetivos fundamentales no están dentro de la propia administración sino fuera de ella".

No entraré aquí en mayores detalles, simplemente quisiera dejar apuntado que estos cambios sexenales de política económico-social han repercutido siempre en la estructura gubernamental. El aparato público ha cambiado en todos estos años; secretarías van y secretarías vienen; se redistribuyen funciones, se suprimen, se fusionan; se transforman o desaparecen organismos y empresas públicas. En pocas palabras, la admi-

nistración se modifica. Esto no quiere decir que se mejore o se vuelva más eficiente, más eficaz para resolver los problemas que aquejan al país.

Simplemente hay que precisar que los cambios de gobierno, aún dentro del mismo régimen político, implican transformación del régimen administrativo.

Las modificaciones en la administración pública se han venido dando sin un régimen político "plural" o democrático. Simplemente se dieron por decisión del Ejecutivo, quien instruye al Legislativo para que apruebe, sin mayor oposición, el marco jurídico que le dé tinte de legalidad a los cambios que requiere el modelo de cada presidente.

Aun cambiar la Constitución no ha sido problema. Los Congresos locales, al igual que el Congreso de la Unión, obedecen la misma lógica. Rara vez se cuestionan o se oponen a una iniciativa del Ejecutivo, generalmente se aprueban por mayoría. Durante décadas, ésta ha sido la tónica: simbiosis entre Ejecutivo y Legislativo; ausencia de un equilibrio real de poderes; supremacía del Ejecutivo sobre cualquiera de los otros dos poderes y órdenes de gobierno.

2. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso

En teoría, el Estado moderno se ha caracterizado por una división y equili-

brio de poderes. En la práctica ha sido difícil lograrlo. En nuestro país, en diversos momentos, se ha dado una lucha entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo. De hecho la Constitución de 1917 fue de alguna manera una consecuencia de la lucha entre el Ejecutivo y el Congreso que se desarrolló durante el siglo pasado. Según señala Emilio Rabasa en un trabajo publicado en 1912, la Constitución de 1857 le dio amplios poderes al Congreso, por encima del Ejecutivo. Su tesis central plantea que el exceso de poder del Congreso entre 1857 y 1876 fue una de las causas principales de la inestabilidad política que caracterizó esos años.

Para Rabasa, esta tendencia llevó al Congreso a emprender una política invasora y agresiva en contra del Ejecutivo, cuyo resultado fue una serie de conflictos políticos que colocaron al país entre el absolutismo presidencial y el despotismo anárquico del Congreso.'

Daniel Cosía Villegas, en su artículo "Vida Real y Vida Histórica de la Constitución de 1857", sostiene que Rabasa fue el responsable de restarle al Congreso ese espíritu democrático y con ello constituir el poder dictatorial del Ejecutivo. Añade que la aportación de Rabasa a la Constitución de 1917 fue la necesidad de formar un Poder Ejecutivo que fuera administrativamente importante y que contrarrestara el poder del Congreso.

Hago esta disgregación porque parece ser que la historia se repite y que lo que vamos a vivir los próximos años es esa lucha entre el Congreso y el Ejecutivo. ESO no quiere decir que estemos en la misma situación y con el mismo marco jurídico que en 1857. Pero sí estamos en una situación inédita en las últimas décadas, en que en la Cámara de Diputados ya no hay una mayoría absoluta del partido oficial y que los representantes de los otros partidos se han convertido en mayoría.

Ante esta situación ¿la administración pública está preparada para enfrentarse o reaccionar ante las nuevas circunstancias políticas? ¿seguirá prevaleciendo la voluntad del Ejecutivo y su modelo de país?, ¿podrá la nueva configuración de la Cámara modificar el rumbo e imponer un modelo económico y una política social diferente?

3. La transición democrática y la administración plural

El 6 de julio de 1997 representa un nuevo partaguas para este país. El resultado de las elecciones va a producir cambios que todavía no es posible vislumbrar en la totalidad de su alcance. En estas últimas semanas se ha tenido una muestra de las batallas que se acercan dentro del propio Congreso y las que seguramente se van a dar, en un

futuro no muy lejano. entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre algunos de los posibles cambios que se avizoran. se mencionarán algunos a guisa de ejemplo:

El presupuesto, como expresión financiera de un programa de gobierno va a tener que ser consensado con las distintas fracciones parlamentarias. Este poder del Congreso para modificar y autorizar el presupuesto puede tener graves consecuencias para ajustar, rectificar o cambiar el modelo económico del país y las prioridades de los últimos 15 años.

Las iniciativas que envíe el Ejecutivo a la Cámara ya no van a ser aprobadas sin cuestionamiento. Van a ser discutidas ampliamente y en muchos casos modificadas a fondo. y aun cabe la posibilidad. de que sean rechazadas. Por otra parte. las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios no van a ser congeladas cuando no sean del agrado del Ejecutivo, como ocurría anteriormente. Pueden ser aprobadas, aún en contra de la opinión del Presidente o sus secretarios.

El ejercicio del presupuesto también va a implicar cambios. El sector público tendrá que cuidar aun más el cumplimiento de los programas a los que se comprometió e instaurar medidas que aseguren una mayor disciplina presupuestal. El Congreso seguramente ejer-

cerá su derecho de llamar a cuentas a los en otra época "impolutos funcionarios" que iban a la Cámara a que se les aplaudiera, y no a que se les reclamara, exigiera, o aun, exhibiera. El control del ejercicio del presupuesto es en verdad un coto al poder del Ejecutivo.

Con esta nueva correlación de fuerzas entre Congreso y Ejecutivo, esperamos que no vayamos a pasar de la "República Imperial" a la que se refiere Enrique Krauze, a la "Dictadura del Congreso". El país necesita el equilibrio entre Poderes, no la supremacía de uno en relación al otro.

México es cada vez más plural. La oposición gobierna ya en 7 entidades federativas, las más pobladas del país, que representan el 31.35% de la población, y en 18 capitales donde se concentran cerca de 20 millones de mexicanos. Sería interesante hacer un estudio para conocer el tipo de cambios que están haciendo los Congresos locales y los gobiernos de oposición, en el aparato administrativo y en las políticas de gobierno en materias tales como economía, política social y cultural. En suma, es importante saber si el cambio democrático conlleva modificaciones de fondo o si es más de lo mismo.

El cambio por el cambio no necesariamente significa mayor eficiencia y eficacia del gobierno, o mejor atención a las demandas y necesidades de

la ciudadanía. Sin embargo, hay esperanzas de una mejoría importante, en la medida en que exista una verdadera lucha por el poder. Teóricamente los gobernantes tendrían que ser mejores para que el partido en el poder obtuviera "buenas calificaciones" que se reflejen en los siguientes procesos electorales. La sociedad puede "castigar o premiar" a los malos o buenos gobernantes. En este sentido, los ciudadanos adquieren un poder que antes no ejercían.

Merino comenta atinadamente que:

"Lo fundamental no está tanto en el cambio de mandos, cuanto en la modificación de las prácticas que han concentrado el poder; nada asegura que el triunfo de un partido de oposición genere el rompimiento del centralismo ni que garantice, por sí mismo, la instauración de procesos inversos, en favor de una mejor distribución regional y social de la autoridad. Por el contrario, la necesidad política de consolidar un mando nuevo podría retrasar, bajo esa hipótesis de sustitución partidista, los pequeños procesos que han ayudado a desplegar, al menos, una primera idea sobre la importancia de atemperar el dominio central. Tal como está planteada la contienda, los partidos han empleado su fuerza regional, más bien, para competir por el centro; pero no la han usado para diseñar las bases de un acuerdo que vea en estados y municipios el verdadero comienzo de una

transición de mayor arraigo. capaz de hacer avamar la democracia sin desgajar la estabilidad política nacional... 'J

La transición democrática en la que se encuentra inmerso el país implica la necesidad de que los partidos políticos se modernicen y se asuman como miembros de una sociedad plural, más allá de sus diferencias. Se requiere que lleguen a consensos básicos sobre el funcionamiento político, económico y social del país. Se requiere definir las reglas de la nueva democracia y que éstas sean aceptadas y respetadas por todos.

Este nuevo camino democrático debe trascender más allá del nivel federal. Esto es, tiene que cambiar radicalmente la tendencia centralista e iniciar una verdadera redistribución del poder entre los estados y los municipios. Es este nuevo pacto federal el que va a asegurar el **éxito** de la transición democrática.

Los municipios, al estar tan cerca de la comunidad, a pesar de sus escasos recursos, han jugado un papel primordial en el control político y la estabilidad social. Sin embargo, es tiempo de revertir el proceso de construcción de la democracia para que en lugar de que bajen las disposiciones y fluyan los recursos desde el centro, se construya la democracia de abajo hacia arriba.

Esto es, a partir de la comunidad y de su vinculación con las autoridades municipales. Aceptar este cambio implicaría iniciar un profundo proceso de descentralización y democratización.

4, Descentralización y democracia

La administración se tiene que preparar y adecuar a la nueva realidad del país. Un aspecto que se tiene que considerar es que al hablar de gobierno se está haciendo referencia a tres niveles distintos: federal, estatal y municipal. Por tanto, los cambios se tienen que reflejar en cada uno de ellos.

El gran viraje que tiene que dar la administración federal es que si quiere resolver los problemas a profundidad y atender a la comunidad, tiene que redistribuir el poder. Lo tiene que hacer tanto a nivel estatal como a nivel municipal. La transición democrática, junto con los avances tecnológicos y con los medios de comunicación existentes, no justifican que decisiones y asuntos que atañen a la comunidad, los resuelva la federación. Ésta tiene que llevar a cabo una efectiva y profunda descentralización. No como el remedo que se ha hecho hasta la fecha, que lo único que ha logrado es convertir a los estados en administradores de recursos y programas federales.

Los procesos descentralizados se están complicando más porque las instituciones locales que se "federalizan" quedan sujetas a un doble régimen administrativo. Por un lado tienen que aplicar la normatividad federal, y por otro la estatal, según sea el origen de los recursos que ejercen. Este doble juego provoca la constante participación de las dependencias y entidades federales en los servicios "federalizados".

La desconfianza a soltar el control y la resistencia a compartir el poder, provocan esta maraña. Se descentralizan las atribuciones y la responsabilidad y de alguna manera los recursos, aunque éstos se siguen manejando como subsidios de la federación a los estados y no como participaciones.

El personal, aunque se transfiere, sigue siendo federal, ya que hay que "respetar los derechos laborales y la titularidad de los sindicatos nacionales", tal es el caso de salud y educación. Por otra parte, la normatividad sustantiva y los lineamientos programáticos continúan siendo federales. El personal especializado y el apoyo técnico se quedan centralizados. ¿Cómo van a poder cumplir los estados sus nuevas atribuciones sin contar con estos apoyos? o ¿dependerán siempre de la normatividad y tecnología del centro?

No es conveniente seguir operando así. Es imprescindible que la federación

busque los mecanismos para transferir realmente el poder, sin perder el control de los aspectos que son nacionales. Los gobiernos estatales y municipales que emergen de partidos de oposición cada vez protestan más y se revelan por esta tutela federal.

En los tres niveles de gobierno es imprescindible tomar en cuenta a la sociedad, sobretodo a nivel del municipio donde las autoridades están más cerca de la comunidad, y de sus necesidades. En donde el liderazgo social y el político administrativo se confunden.

En la medida que siga constreñido el municipio; que no tenga recursos; que no pueda responder a las demandas de su comunidad y que las decisiones sigan centralizadas, se van a seguir incrementando las presiones con marchas y plantones en la capital del país, para que la federación resuelva sus peticiones. Estos problemas se van agravar por la participación, cada vez mayor, de organizaciones sociales y de los distintos partidos políticos que aprovechan estas movilizaciones para sus propios fines.

5. Las organizaciones sociales y la transformación política

La tecnocracia empeñada en sus batallas económicas y el retiro del gobierno

de su función tutelar, han dejado desprotegido a un sector importante de la población. Ante este vacío, la sociedad civil ha ganado terreno. Se ha empezado a organizar y a ocupar los espacios que abandona el gobierno.

La administración ha ido cambiando hacia donde han querido los tecnócratas economistas, pero no hacia donde la población y la sociedad lo demandan.

Ha habido ajustes al aparato administrativo, sobretodo en el desmantelamiento de las instituciones con alguna función social. ¿Qué ha pasado con CONASUPO y sus filiales? ¿Dónde están las empresas y organismos que daban apoyo al campo y a las áreas rurales? ¿qué pasa con los programas de vivienda? ¿Los huecos que han dejado estas instituciones, han sido cubiertos por el mercado, según la doctrina neoliberal? ¿Qué va a pasar con la seguridad social y la atención médica? ¿El sector privado va a poner consultorios y clínicas u hospitales en zonas rurales y marginadas?

No hay respuestas claras a estas interrogantes. Lo que sí es una realidad es que el mercado no ha satisfecho estas necesidades y que los programas que ha tratado de instrumentar el gobierno para combatir la pobreza, no han sido eficaces ni suficientes. Es un hecho que la pobreza se ha agudizado y que la distribución de la riqueza se ha polari-

zado. Los ricos son cada vez más ricos y los pobres más pobres.

Si bien la sociedad se está organizando, no se puede hablar de una organización. En realidad están surgiendo múltiples organizaciones sociales fragmentadas y que plantean distintas demandas. Hay de todo, ecologistas, pro-vida, contra los bancos, protectoras de animales, vendedores ambulantes, invasores profesionales de terrenos, defensores de derechos humanos, contra la corrupción, grupos indígenas zapatistas, grupos de extrema derecha, guerrilleros, etc. No hay campo en donde no exista ya un grupo organizado, presionando al gobierno por respuestas *ad-hoc* a sus necesidades.

La sociedad civil se ha ido fragmentando en una gran variedad de organizaciones sociales y en movimientos populares, urbanos o rurales. Al respecto, Foweraker señala en su estudio sobre los movimientos populares en México, que éstos no expresan el nacimiento de la sociedad civil, sino más bien el surgimiento de asuntos políticos en la sociedad civil. Estos movimientos no pueden existir separados de sus relaciones con el sistema político. Requieren algún tipo de negociación con el Estado por lo que necesitan de una gran capacidad de gestión así como la habilidad de plantear sus demandas.⁴

Se trata de una acción colectiva que viene de la sociedad, al margen del go-

bierno y de los partidos políticos. Si bien existe interacción entre organizaciones sociales y partidos políticos, éstos no las controlan. Su vinculación es esporádica, tenue, no dependiente del sistema.

La administración plural debiera ser una respuesta a esta realidad que hoy por hoy es inabarcable bajo modelos corporativos y envolventes del pasado. ¿Cómo adecuar la administración a esa realidad compleja y fragmentada?

Una posible respuesta, como ya se comentó en el anterior apartado, es descentralizar, hacer más efectivos a los gobiernos locales, estatales y municipales. No es posible seguir pensando que los problemas se van a resolver en el centro. La tradición centralista y la deficiente federalización han hecho que las autoridades locales estén atadas y no puedan responder a estas demandas. Las organizaciones sociales requieren respuestas concretas, rápidas y acordes a su tamaño.

Esta necesidad de resolver las demandas de la comunidad, plantea cada vez más, con mayor claridad, la necesidad de una mayor descentralización para que los asuntos se resuelvan donde ocurren. No en el centro, ni por el funcionario omnipresente. Aquí es donde se une la participación comunitaria y la representatividad. Un gobierno representativo elegido de

manera democrática no solo es más legítimo, sino más sensible a las necesidades y reclamos de la ciudadanía.

La administración plural puede ser una respuesta a la fragmentación, pero implica un gran reto. El aparato administrativo tiene que adecuarse a estas nuevas circunstancias. Las decisiones no pueden ser unilaterales de los funcionarios encerrados en sus oficinas. Requieren ahora encontrar mecanismos para hacer partícipe a la sociedad, atender a las demandas de los grupos organizados, buscar consensos con los partidos políticos y con la sociedad. El éxito de la gobernabilidad se va a dar precisamente con la participación organizada de la sociedad.

¿Cuántos proyectos, en los últimos años, se han venido abajo porque no se le explicó a la sociedad, y no se le tomó en cuenta (tren elevado para conectar DF y Edo. de México, Club de Golf en Tepoztlán, la torre del grupo Carso en Cuicuilco, la construcción de estacionamientos subterráneos en diversas zonas de la ciudad, etc.)?

Antes también había oposición a ciertos proyectos (Laguna Verde), pero la existencia de un solo partido político en el poder, permitía la toma de decisiones autoritarias sin la necesidad de consultar o buscar consensos. Hubo muchas protestas, pero no fueron atendidos los reclamos de la sociedad.

Ahora, con la pluralidad, es más difícil gobernar. Hay que consensar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de grupos disidentes y de otros partidos o grupos sociales. Ojalá los políticos y los administradores públicos se den cuenta de estos cambios y no se vaya a caer en un inmovilismo por el endurecimiento de posiciones de ambos actores: la sociedad y el gobierno.

Por el contrario, es indispensable aprovechar esta energía social y sumarla a los esfuerzos del gobierno. Tanto los administradores públicos como los políticos deben tener la suficiente sensibilidad para desarrollar políticas públicas y adecuar el aparato administrativo a las nuevas circunstancias políticas y a las exigencias de esta sociedad plural.

6. Administración plural como respuesta a la comunidad

La necesidad de hacer partícipe a la sociedad en las decisiones del gobierno que le atañen, hace necesario reinventar el gobierno. David Osborne y Ted Gaebler después de analizar el gobierno de muchas ciudades en el mundo, independientemente del régimen político, llegan a la conclusión de que ya no se puede pensar en resolver los problemas de la comunidad, sin la participación activa y organizada de la sociedad.

Esto no significa de ninguna manera debilitar el papel del gobierno.

No se trata de que se necesita "...*más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno mejor... necesitamos mejor gestión de gobierno... La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad. El gobierno es el instrumento que utilizamos para ello. El instrumento está obsoleto. El proceso de invención ha comenzado ... necesitamos una perestroika.*"⁵

Esta necesidad de reinventar el gobierno se refuerza por el impacto que la competencia global ha producido en él. No todos los gobiernos han comprendido este impacto. Se aprecian los efectos que ha tenido en la industria, o en la comercialización, pero poco se ha hecho por precisar sus efectos en la administración pública.

"Para tener éxito en el mercado global supercompetitivo de hoy en día, las corporaciones necesitan que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible; los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor infraestructura. Todo esto hace que los diversos papeles del gobierno en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura

sean hoy mucho más importantes que hace treinta años... "6

Plantean la necesidad de redefinir el gobierno partiendo del principio de que es necesario diferenciar y separar entre la función del gobierno para tomar decisiones, y conducir los esfuerzos colectivos y la operación de los servicios. Con esta distinción se facilita definir las tareas propias del gobierno que son intransferibles y las que se podrían contratar con el sector privado y con el sector terciario' o social. En el anexo 1 se presenta una tabla en la que los autores hacen una serie de recomendaciones de la división de tareas más apropiadas para cada sector: Es interesante, porque no señalan áreas exclusivas para cada uno de ellos, sino la interacción de los mismos.

En su libro estos autores comentan que el papel del gobierno es librar de obstáculos el camino para lograr esa participación de la comunidad. Señalan que el gobierno debe de dar varios pasos, por ejemplo:

"...puede eliminar los obstáculos al control de la comunidad; alentar a las comunidades organizadas a que asuman el control de los servicios; aportar dinero para nuevas inversiones, formación y asistencia técnica; y movilizar los recursos necesarios para enfrentar los problemas relativos al control de las organizaciones comunitarias. " n

"Las organizaciones públicas pueden crear todo un abanico de oportunidades, que las diferentes comunidades pueden aprovechar en la medida en que estén preparadas para ello..." 8

El papel de los gobiernos sigue siendo imprescindible. Si bien pueden dejar de proporcionar ciertos servicios, "...siguen siendo responsables de que se satisfagan las necesidades. Cuando los gobiernos renuncian a esta responsabilidad de dirección, a menudo sobreviene el desastre." 9

Por tanto, el gobierno debe de prepararse para reforzar su capacidad de dirección, de organizador, de promotor, de gestión, y de regulador, capaz de responder a las demandas de una sociedad plural y participativa.

Conclusión

En el anexo 2 se presentan dos esquemas muy generales de las características de la participación social en un régimen de partido dominante (PRI) y los cambios que se pueden generar en un régimen plural. En los tres cuadros que acompañan estos esquemas se comparan las características de cada uno, haciendo referencia a los aspectos políticos, a las relaciones entre Congreso y Ejecutivo, a los aspectos de centralización *versus* descentralización y final-

mente los aspectos sociales. De alguna manera estos cuadros y esquemas tratan de sintetizar de manera muy general, los planteamientos de este artículo.

Finalmente, a manera de conclusión, se puede afirmar que se requiere construir una administración plural, en los tres niveles de gobierno, como respuesta a dos condicionantes: transición democrática y sociedad participativa.

Bibliografía

Escobar, Arturo y Alvarez Sonia. *The Making of Social Movements in Latin America*. Restview Press, E.U.A., 1992.

Foweraker, Joe y Craig, Ann. *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Lynne Rienner Publishers, E.U.A., 1990

Merino, Mauricio. *Fuera del Centro*. Universidad Veracruzana. México, 1991.

Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinvencción del Gobierno*. Ed. Paidós. España. 2a. Reimpresión, 1997.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, 1912.

Notas

1 Mauricio Merino, *Fuera del Centro*. pp.31 32'.

2 Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, p.111.

3 Merino, *op. cit.*, p.188.

4 Joe Foweraker, *Popular movements and Political Change in Mexico*, pp 5 Y 6.

5 David Osborne, Ted Gaebler, *La reinvencción del gobierno*, p. 54

6 *Ibidem*, p. 68

7 Este sector "...está formado por organizaciones de propiedad y control privados. pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada.." p.79

8 *Ibidem*. p. 115

9 *Ibidem*; p. 117

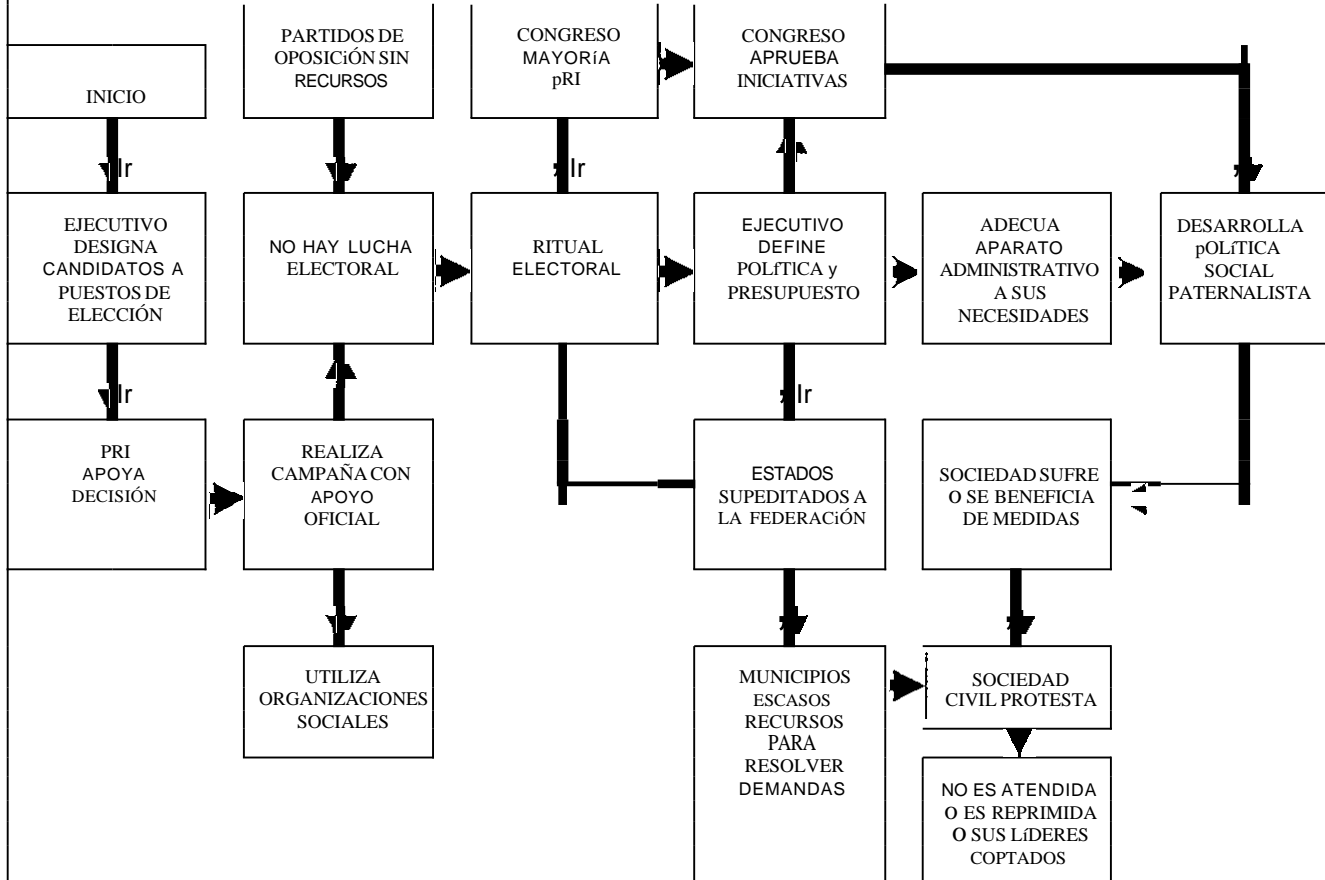
Anexo 1
TAREAS MÁS APROPIADAS PARA CADA SECTOR
(E = eficaz; 1 = ineficaz; O = depende del contexto)

	PÚBLICO	PRIVADO	TERCIARIO
Más apropiada para el sector público			
-Gestión política	E	1	O
-Normativas	E	1	O
-Respaldo a la equidad	E	1	E
-Prevención de la discriminación	E	O	O
-Prevención de la explotación	E	1	E
-Promoción de la cohesión social	E	1	E
Más apropiadas para el sector privado			
-Tareas económicas	1	E	O
-Tareas de inversión	1	E	O
-Creación de beneficios	1	E	1
-Promoción de autosuficiencia	1	E	O
Más apropiadas para el sector terciario			
-Tareas sociales	O	1	E
-Tareas que requieren trabajo voluntario	O	1	E
-Tareas que generan pocos beneficios	O	1	E
-Fomento de la responsabilidad individual	1	O	E
-Fomento a la comunidad	O	1	E
-Fomento del compromiso con el bienestar de los demás	O	1	E

Fuente: Osborne y Gaebler, *La reinvención del gobierno*, p. 466.

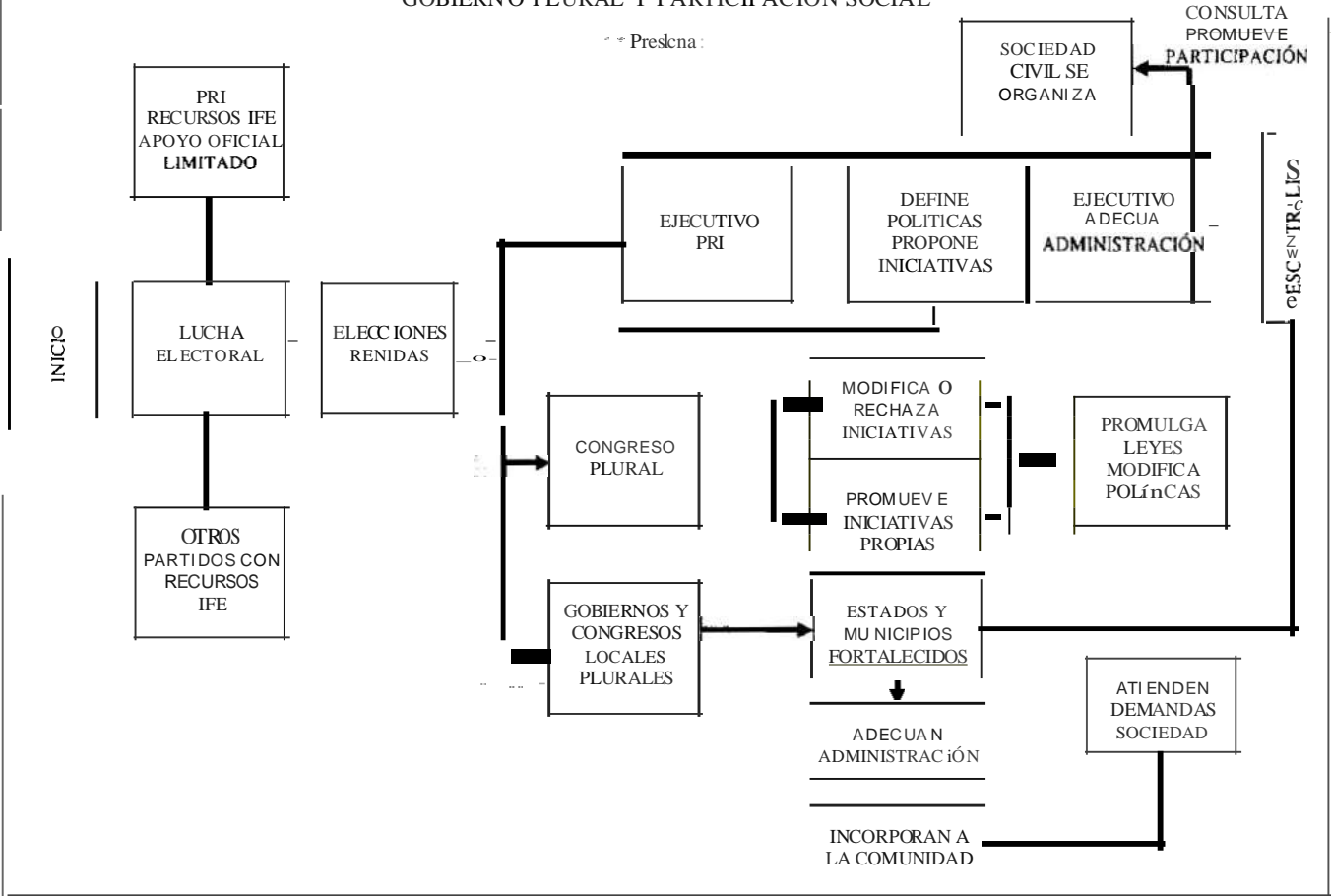
Anexo 2

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN UN ESQUEMA DE PARTIDO DOMINANTE (pRI)



Anexo 2 GOBIERNO PLURAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Prescna:



Anexo 2

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PLURAL

Participación social en un esquema de partido dominante (PRI)

Proceso Electoral

1. Partido oficial dominante y partidos de oposición disminuidos.
2. Aparato administrativo y recursos a disposición del partido, sobretodo durante procesos electorales.
3. No hay lucha electoral.
4. Oposición reprimida o menguada.
5. Preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes.

Relación Congreso / Ejecutivo

6. PRI/Ejecutivo/Congreso representan una unidad.
7. Congreso de mayoría del partido dominante. Aprueba y aplaude iniciativas del Ejecutivo. Congela iniciativas de la oposición.
8. Gobiernos estatales y municipales. así como congresos locales y ayuntamientos, extraídos del partido dominante y supeditados al Ejecutivo.
9. El Ejecutivo define su plan de gobierno de acuerdo con su propia visión de país. Toma lo que le conviene de los planteamientos de los distintos sectores.
10. Administración pública *ad-hoc* las políticas del Ejecutivo.

Participación social en un esquema de gobierno plural

Proceso **electoral**

1. No hay partido dominante.
2. Financiamiento equitativo a todos los partidos a través del [FE.
3. Hay una verdadera lucha electoral.
4. Fortalecimiento de diversos partidos.
5. Equilibrio de poderes.

Relación Congreso / Ejecutivo

6. Congreso plural. independiente. no supeditado al Ejecutivo.
7. Gobiernos y congresos locales extraídos de diversos partidos. independientes del Ejecutivo.
8. El Congreso plural puede reorientar la política del Ejecutivo a través del presupuesto. al modificar las iniciativas que éste envíe, o bien, al aprobar sus propias iniciativas.
9. La administración pública tiene que ser reorganizada y encontrar los mecanismos para atender a un congreso plural, a las organizaciones sociales y a la sociedad en su conjunto.

Anexo 2
PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PLURAL

Participación social en un esquema de partido dominante (PRI)

Centralización *versus* Descentralización

11. Centralismo. Dádivas a los gobiernos locales. Presupuesto distribuido y controlado desde el centro. Convenios de "coordinación" entre la Federación y los gobiernos locales en diversas materias: fiscal, ambiental, conrraloría, entre otros.
12. Los gobiernos locales fungen como administradores de los programas y recursos federales.
13. Proceso de descentralización simulado.
14. Municipios sin recursos para atender demandas de la comunidad.
15. La desconcnrración de secretarías y entidades fortalece a éstos, en demérito de los gobiernos locales.

Participación social en un esquema de gobierno plural

Descentralización *versus* Centralización

10. La administración federal no puede ella sola atender los reclamos de la comunidad. Requiere "compartir" el poder. Esto es, descentralizar de verdad, no de ficción.
11. Se replantea el rol del gobierno. Se descentraliza. se define qué compete a cada nivel.
12. Se distribuye el poder y los recursos sin menoscabo del poder del Estado y sin fragmentar la unidad nacional.
13. Se redefine en los tres niveles de gobierno, qué le corresponde al sector público, qué al sector privado. y qué a la sociedad y a las organizaciones sociales.

Anexo 2

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PLURAL

Participación social en un esquema de partido dominante (PRI)

Aspectos Sociales

16. Política social paternalista. **Concede** beneficios sociales a cambio de apoyo político incondicional.
17. Parte del **aparato** público federal y paraestatal, **sobretudo** el dedicado a programas sociales, se ha desmantelado.
18. Sector privado protegido. Exige al gobierno garantías, contratos, obras y privilegios. Fomenta corrupción para no cumplir con disposiciones legales.
19. Líderes sociales cooptados por el partido oficial a través de sus distintos sectores (obrero, campesino y popular).
20. Corporativismo. Centrales y sindicatos controlados.
21. Brotes de protesta reprimidos o compra de líderes.
22. Sociedad civil no organizada. Movimientos populares manipulados para apoyar medidas o para golpear disidencia.
23. Las limitaciones y falta de recursos **de** los gobiernos estatales y municipales para resolver demandas **sociales**, originan protestas y marchas en el DF. El Centro sigue interviniendo para resolver problemas locales.

Participación social en un esquema de gobierno plural

Aspectos Sociales

14. Surgimiento de grupos sociales organizados, unidos por causas comunes, y muy combativos, como resultado de la política neoliberal.
15. La sociedad organiza, lucha por ser escuchada y presiona a los partidos, al Congreso y al Ejecutivo **para** que sus demandas sean atendidas.
16. Las organizaciones sindicales y los partidos políticos son rebasados. Las organizaciones sociales prefieren trabajar de manera independiente y no tener una liga directa o ser identificadas con ellos.
17. El gobierno se ve obligado a incorporar a la comunidad en la toma de decisiones y en compartir la prestación de ciertos servicios.
18. La administración pública tiene que adecuarse a fin de poder hacer frente al doble reto: Congreso plural y grupos sociales organizados.
19. Se requiere "reinventar el gobierno", que significa compartir el poder, descentralizar facultades y recursos a los gobiernos locales, **sobretudo** a nivel municipal y atender a la comunidad, no con un afán paternalista. sino con un espíritu de corresponsabilidad.

Estado, régimen y sistema político
(Nuevas pautas para la administración pública mexicana)

Aburto Muñoz, Hilda

Artículo que propone un marco de análisis objetivo acerca de la posición en que se encuentra México en tres aspectos: 1) el proceso de reforma, 2) la formulación de pluralidades para la función administrativa del Estado y 3) las tareas del gobierno. Para ello, inicia su análisis en 1985 cuando suceden los primeros espacios y acciones de modernización del aparato público, los cambios al régimen político, la destrucción de instituciones y la agonía del sistema político reinante desde 1929. Los cambios ocurridos en esas esferas, así como el reconocimiento objetivo de los límites de la reforma del Estado, son la fase fundamental de su marco de análisis, donde resalta la necesidad de precisar la dirección de los objetivos de la reforma y su funcionalidad. Finaliza identificando la dimensión y profundidad de la crisis del sistema político actual.

State, government and political system
(New standard for mexican public administration)

Aburto Muñoz, Hilda

This paper proposes an objective analysis framework concerning Mexico's status in three different aspects: 1) the reform process, 2) the formulation of pluralities for the State's administrative function and 3) the government's tasks. She begins her study in 1985 when the first actions towards the modernization of the public system occur, changes to the political regime are felt, institutions destroyed and the political system's agony prevailing since 1929 is definitive. Changes occurred on these spheres, as well as the objective acknowledgment of the State's reform limits are the basis of her analysis, emphasizing the need to determine the direction of the reform's objectives and their functionality. She finalizes by identifying the dimension and profundity of the political systems present-day crisis.

Estado, régimen y sistema político (Nuevas pautas para la administración pública mexicana)

*Hilda Aburto Muñoz**

El Informe del Banco Mundial de 1997 lleva un sugestivo título: "El Estado en un Mundo en Transformación". No solo el encabezado sino su contenido expresa que a la vuelta de más de diez años de reformas económicas, particularmente en los países en vías de desarrollo, se vuelve la mirada al tema del Estado. La contundencia del diagnóstico abre de nuevo la discusión sobre un asunto crucial que hace apenas seis u ocho años, las corrientes mercado-céntricas pensaron que quedaría definitivamente sepultado. El documento afirma: "Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible"¹

El tono del Banco Interamericano de Desarrollo es similar y abunda en el pronóstico de que los países de la re-

gión latinoamericana sólo podrán crecer cuando mucho a una tasa del 4% si se mantienen las políticas económicas del presente; a un 5.5% si se profundizan las reformas sobre la misma tendencia, pero ello sería insuficiente para contrarrestar de manera efectiva los principales obstáculos al desarrollo. En conclusión, sólo realizando dos acciones de gran profundidad podrán revertirse estas proyecciones: a) inversión en capital humano y b) reforma radical del sistema institucional del Estado.'

Comienzan también a salir a la superficie un buen número de balances y diagnósticos acerca de los efectos alcanzados en países como el nuestro; se habla de una "fatiga" de reforma y se cuestionan sus efectos en la parte más importante, el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

Un vocero autorizado de una de las consultorías reconocidas a nivel internacional como Kissinger Associates ex-

* Secretaria Técnica, Fondo Mixto México-España

presa los problemas que ha dejado la reforma en la región:

- "La reforma económica fue "vendida" exageradamente como un elíxir que curaría todos los males.
- El proceso de reforma fue diseñado (aunque al azar) de manera que proporcionaron los beneficios más grandes y más visibles a la clase alta.
- Los beneficios de las reformas de los años ochenta se vieron interrumpidos por el "efecto tequila" de 1994.
- La rápida liberalización comercial se combinó con poderosas fuerzas de globalización de manera que han recreado el dilema europeo: crecimiento sin creación de empleos.
- Los políticos que idearon las reformas económicas o han sido desacreditados o permanecieron en el poder demasiado tiempo.
- Las reformas económicas y políticas aún tienen que ser extendidas a los sistemas judiciales, que siguen siendo los bastiones de corrupción y protectores del viejo orden, socavando la legitimidad del proceso mismo de reforma." ³

Los impactos de estas expresiones provenientes de organismos financieros cuya fuerza es indiscutible, aunado a la

reflexión obligada sobre el papel que tendrá que desarrollar la administración pública mexicana a la luz de un nuevo marco de relaciones políticas fundadas en la pluralidad, traerá (ojalá no muy tarde) una discusión seria y objetiva acerca del punto real en que nos encontramos en México en el proceso de reforma, y, la formulación de prioridades para la función administrativa del Estado y para las tareas de gobierno.

La presente colaboración propone un marco de análisis para iniciar este esfuerzo.

Se puede establecer el año de 1985 como el inicio de los procesos de cambio que modificaron el rumbo de los asuntos públicos en México.

Posiblemente alguna voz muy acostumbrada a la periodización sexenal que tradicionalmente se ha hecho de la vida política preferiría registrar el de 1982 como el punto de arranque en la transformación de la vida pública. Es cierto que el cambio lleva la marca del régimen presidencial, pero también habría que recordar que los dos primeros años de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid el país se debatió entre las presiones internas y externas de una crisis financiera muy profunda; en el encuentro de fórmulas accesibles para reestructurar la deuda externa que a fines de 1982 se volvió inmanejable, y, que ese período inicial en la adminis-

tración pública se dedicó a diseñar toda suerte de respuestas a una crisis pertinaz, que había comenzado su gestación desde la década de los 70.

Sin embargo, los diversos espacios del aparato estatal comenzaron su transformación a partir de 1985: Las primeras acciones para introducir el concepto de rentabilidad en las empresas públicas; los intentos de "modernización" del aparato público que en términos del Banco Mundial se impulsaron como "Programas de Reestructuración" y que al final del sexenio se conocerían como el "cambio estructural"; el ingreso de México al GATT y la asunción del principio de finanzas públicas sanas para poder cumplir con la exigencia del FMI de reducir el déficit del sector público respecto al PIB de un 17% a 15%.

En los ámbitos de la administración pública, 1985 marcó la aplicación del primer esquema de reducción del empleo público y la supresión de un número significativo de direcciones, unidades o coordinaciones encargadas de las funciones de organización y métodos, de control de gestión, de planeación y asesorías, entre otras. Aunado a los sucesivos recortes presupuestales, decretos y circulares normando una nueva austeridad, que durante los siguientes años se convertirían en estilo administrativo cotidiano, poco a poco se fueron perfilando nuevas facetas y habilidades dentro de la administración pública que

suplantaron a los hábitos producidos por un elevado gasto gubernamental, a la vez que una política de desincorporaciones cambiaría su perfil y su destino.

En lo político se gestaron también modificaciones importantes. Propiamente la etapa presente de competencia electoral se abre con las elecciones en el estado de Chihuahua, en donde el Partido Acción Nacional, entonces como fuerza opositora, cuestionaba los resultados electorales; se gestaba también un nuevo Código Federal Electoral que tendría corta vida al convertirse en el COFIPE unos años después, y como un hecho al que entonces no se le daría una gran significación, el partido en el poder tuvo su primera escisión de la época contemporánea. El corporativismo, institución casi sacralizada que caracterizaba las relaciones políticas de y hacia los sindicatos, comenzó a experimentar por un lado, las perversiones de su propio agotamiento mientras que por el otro, los embates de la "modernización" en empresas públicas y privadas iniciarían su desactivación como agente primordial del sistema político de la posrevolución.

Para la gran mayoría de ciudadanos y en tanto que los cambios no habían sido ni anunciados y mucho menos consensuados, la percepción era que se trataba de acciones tendentes a ordenar asuntos públicos que se habían salido de sus cauces.

Pocos especialistas inclusive, pudieron en esos años que sucedieron a 1985, calibrar que. en lugar de medidas de reordenamiento, se trataba de acciones por la parte gubernamental y por la sociedad política. que en conjunto y corto tiempo. traerían una profunda transformación como la que hoy experimentamos.

En efecto, se trataba de una modificación estructural del Estado que en el fluir de su avasalladora corriente traería también cambios al régimen político en la parte electoral, destrucción de instituciones relevantes y la agonía del sistema político que desde 1929 había otorgado la estabilidad y legitimidad al ejercicio del poder.

He querido referirme a estos conceptos porque como en todo proceso de cambio ha sido una práctica común la confusión de términos y su utilización indistinta para referirse a la crisis y la transición democrática. La confusión aumenta en la medida en que se incrementa el "boom" informativo y proliferan los actores políticos anunciando y demandando "una reforma del gobierno". "reforma del Estado", "reforma de la administración pública" cambios en el sistema político, actualización del régimen político, "refundación del Estado", "rediseño del sistema político".

Si nuestro objetivo es clarificar las necesidades y requerimientos de la

administración pública a partir de los recientes cambios políticos. no es ocioso tratar de aportar un marco referencial que enuncie los cambios ocurridos en estas esferas. Solo así podremos visualizar con objetividad una administración pública que marche acorde con la nueva realidad que hoy vivimos los mexicanos.

Por otra parte, el camino para la consolidación de la vida institucional mexicana tendrá que realizarse una vez que con **objetividad** se reconozcan los límites de la Reforma del Estado. hasta dónde llega el deterioro institucional, qué instituciones han dejado de ser funcionales para una realidad distinta. cuáles de ellas hay que reformar, cuáles construir por primera vez, en qué consistieron las modificaciones al régimen y de qué dimensión y profundidad es la crisis del sistema político.

Por tratarse de la institución que alberga a todas las demás. tendríamos que comenzar por revisar los contenidos de la Reforma del Estado. particularmente porque es común escuchar que hay que proceder a su reforma (el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se refiere a ella). Quedan las interrogantes:

¿Hay que proceder a diseñarla? O bien. ¿Ya se llevó a cabo y hay que profundizarla? Posiblemente las dos preguntas son producto de dos apreciaciones diferentes sobre el mismo tema.

Es un hecho que durante los últimos años hubo un proceso de cambio muy profundo en el Estado, que en el sexenio de 1988-94 se le denominó Reforma del Estado. Lo que habría que precisar es que sus objetivos se dirigieron a la esfera económica, superficialmente a la administración pública y que en lo político sólo se modificó la parte electoral del régimen, con grandes resistencias para abrir y diversificar los canales de expresión y participación política.

En lo económico dos aspectos la caracterizaron. En primer término se afectó la propiedad: pública, social y privada. Al moverse los límites de la propiedad hubo en consecuencia una modificación de los centros de poder, que se trasladaron de la esfera del Estado y del Gobierno hacia otros espacios privados que rápidamente cubrieron los vacíos producidos por el retiro de la actividad gubernamental. Por ello se puede afirmar que la Reforma del Estado modificó las relaciones de poder. En segundo lugar, la reforma se encaminó a modificar el papel del Estado como conductor del desarrollo y en consecuencia a abandonar la función de tutelaje de los grupos populares que se había ejercido por los gobiernos posrevolucionarios.

La estrategia seguida, condujo a la eliminación de reglas, políticas e instrumentos que habían regulado el

intercambio político y económico entre los agentes públicos y con el propio gobierno.

Es preciso anotar aquí que este proceso significó la abolición en algunos casos, omisión o indiferencia en otros, de las instituciones que regulaban la vida social del país desde varias décadas atrás. Sin dejar de reconocer que algunas de estas instituciones requerían actualización o su sustitución, no se realizó el trabajo de diseño y construcción de los sustitutos.

Al ser el Estado la institución política por excelencia, la estructura que da sustento al resto de las instituciones, en los últimos doce años ha pasado por un proceso de desarticulación que inevitablemente ha conducido a su debilitamiento, consecuencia del deterioro de otras instituciones.

No está claro aún si este efecto final se previó con todas sus implicaciones, pues en los tiempos de euforia por la transformación se presentó a la sociedad como una especie de reivindicación de la superioridad del mercado sobre el Estado, como el mecanismo óptimo de asignación de recursos en la sociedad. Se aseguraba que la transferencia de recursos, propiedades y servicios a los particulares traería un ajuste más eficiente de las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores.

Lo anterior constituyó el primer impulso para que el país se inscribiera en las nuevas coordenadas de la globalización, aunque la ausencia de un trabajo más fino hacia el mercado interno (político y económico) comenzó a desprender efectos en cascada que revelaban la necesidad de trabajar en paralelo sobre el rediseño institucional.

El nuevo marco de apertura hacia el exterior exigía también realizar ajustes importantes a la administración pública y todos conocemos los impactos que esta reestructuración tuvo en la reducción del tamaño del sector público. Los cambios en la administración pública se concentraron en una operación quirúrgica, pues si bien se publicaron programas de desregulación y de simplificación, en los hechos no se tradujeron mayor eficiencia y eficacia de la función pública. Hay que destacar sin embargo, que en el ámbito de descentralización hacia estados y municipios hubo avances y modificaciones legales significativas, si bien insuficientes para dotar a los poderes locales de la capacidad financiera necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

He querido referirme a esta etapa aunque sea de manera muy rápida porque los impactos de esta Reforma del Estado los vive hoy la administración pública y la sociedad mexicana. Es frecuente escuchar la necesidad de reconstruir el régimen político, el sistema

o el aparato administrativo sin reparar en que si no se termina de adecuar el impulso inicial de la reforma descrita, los esfuerzos en estas áreas podrían enfrentar obstáculos insalvables.

¿Por qué hay que plantear antes el problema del Estado al ponderar los nuevos retos de la administración pública?

En primer término porque ésta es la concreción del andamiaje estatal y si no está resuelto el problema del Estado (el Estado deseable y el Estado posible), se corre el riesgo de hacer en la esfera administrativa modificaciones cosméticas que sólo complicarán más los asuntos públicos.

En segundo lugar porque la administración pública y la función del gobierno representan las instancias más próximas al ciudadano y es a éste precisamente a quien se dejó al margen de las modificaciones antes descritas.

Si analizamos las características que tuvo la reforma en la mayoría de los países miembros de la OCDE encontraremos el componente de las iniciativas y participación ciudadanas al lado de los objetivos de calidad, administración financiera sana, desregulación, privatizaciones e ingredientes para las mejoras en competitividad.

Desde la óptica con que se emprendió la reforma de los últimos años, se trata-

ba de lograr el retiro del Estado de la actividad económica y de anular su papel protagónico y omnipresente como conductor del desarrollo, justamente porque ese papel se había pervertido. Además, México debía iniciar ese tránsito para mantener su viabilidad como país en un nuevo entorno globalizado, Pero nunca se planteó ni mucho menos se debatió o se sometió a un consenso la segunda parte del proceso: ¿A quién había que traspasar esa enorme dotación de poder que perdería el Estado?

En términos muy genéricos, abstractos, el objetivo sólo se expresó en la fórmula "más sociedad y menos Estado", aunque la ciudadanía que es la que conforma a la sociedad nunca emitió acuse de recibo de facultad alguna.

En el sentido más estricto de las semillas de la representación política, en la teoría y en la historia de las demócracias contemporáneas nadie discute o duda sobre los orígenes del poder estatal y de la autoridad gubernamental. Ambos son el producto y depositarios de un poder que emana del pueblo. De ahí que una disminución del poder del Estado no puede pasar a terceros por actos de voluntad individual sino que ha de ser devuelto a quienes lo otorgaron: los ciudadanos."

Los procesos de Reforma del Estado llevados a cabo en México y en varios países latinoamericanos brincaron esa

fase fundamental que en otros países sí se cumplió. En nuestro caso, vivimos una desestatización que traspasó el poder del Estado a los grupos económicos más poderosos y muy reducidos en número, por lo que pasamos de monopolios estatales al fortalecimiento de monopolios privados.

Como señala Ozlak en un analítico ensayo' las experiencias de Reforma del Estado en nuestros países sólo plantearon la fórmula de "menos Estado" pero no la más importante, la de un "mejor Estado", aún y cuando la idea de que un aparato estatal más reducido pueda considerarse como primera condición para alcanzar un "mejor Estado".

De esta forma, se puede decir que en México cumplimos con la primera fase de la reforma estatal, que ciertamente como refiere el autor, fue la más fácil y además, espectacular. Sin embargo, no se ha diseñado la segunda, que algunos llaman "post-operatoria" si pensamos que la primera, de amputación, se ejecutó a través de políticas de desincorporación de entidades paraestatales en la que el Estado redujo sus funciones, desprendiéndose de instrumentos económicos y políticos y de sus brazos administrativos; proceso que se hizo acompañar de la apertura externa, tratados de libre comercio y liberalización de un gran número de espacios en la vida **económica.**

El caso de México se separa de otras experiencias por las peculiaridades de su sistema político que por casi siete décadas le otorgó estabilidad y consecuentemente gobernabilidad al interior de los ámbitos estatales.

Para la época en que se inició la Reforma del Estado (1985), el sistema político había ya brindado al país su misión histórica fundamental: Permitted en un país pacificado después de una revolución, construir un proceso de desarrollo y lo nutrió de instituciones (como reglas del juego) que ordenaron los cauces de la acción política. Tal vez su mayor aportación desde el punto de vista institucional consistió en dotar de certidumbre a todos los actores políticos en la medida en que los cauces y normas para la participación (si bien muchas de ellas no estaban escritas) ordenada de los grupos políticos y sociales eran suficientemente claras y respetadas 6

Durante esas décadas, la administración pública transcurrió en un clima de estabilidad que prohió reformas y adecuaciones muy importantes que se corresponden con el auge de las ciencias administrativas e inclusive la consolidación de este Instituto Nacional de Administración Pública.

En correspondencia con el presidencialismo anidado en el sistema político, la administración pública se caracterizó

por tener un conjunto de controles exclusivamente verticales provenientes de la Presidencia de la República.

Si bien es cierto que el régimen político que adoptamos desde el siglo pasado estableció la División de Poderes y otorgó facultades al Poder Legislativo, después del período del Presidente Obregón, que encontró diques importantes a su ejercicio entre la función legislativa, lo cierto es que los presidentes y sus administraciones públicas subsecuentes anularon en la práctica la función de rendición de cuentas horizontal a la que hoy está sujeta la gestión gubernamental con la nueva pluralidad de la Cámara de Diputados.

En efecto, en México contamos con un régimen político desde hace más de cien años que consagra la división de poderes, el Federalismo y de manera muy precaria las relaciones entre los poderes, pero por efectos de las guerras y la dictadura de Díaz por un lado, y del sistema político ya este siglo por el otro, ha tenido una raquítica aplicación.

Reconsiderando los impactos de la Reforma del Estado emprendida hace 12 años, es preciso anotar que ya entonces el sistema político requería cambios importantes. Al no realizarse éstos, sino por el contrario, efectuar una reforma de estricto corte economicista y

financiera e intentar mantener como antaño, muy controlados los cauces para la acción política, los efectos ocurrieron en la forma en que los hemos presenciado en los últimos años: acciones erráticas, explosiones violentas, soluciones de corto plazo, concertaciones de última hora; inclusive los mexicanos no hemos podido evaluar lo suficiente las reformas electorales porque siempre estamos ante el advenimiento de una **nueva**.

Hoy, con la distancia que da el tiempo y recuperando las experiencias históricas es claro para la mayoría de los expertos que no se podía liberalizar la economía sin liberalizar la política y la participación ciudadana en un régimen democrático. Si de dictaduras militares se tratara, la experiencia chilena es uno de los capítulos más amargos de los procesos de liberalización económica contemporáneos sin la correlativa liberalización política.

En el contrapunto de la dirección deseada para el cambio, la Reforma del Estado en México jugó el papel de catalizador para desatar una crisis terminal y muy rápida del sistema político. Los problemas financieros, la caída en el poder adquisitivo del salario y el desempleo hicieron también su contribución.

Es importante volver a la diferenciación de categorías planteada al inicio,

porque en el transcurso de los últimos años hemos vivido la desarticulación del Estado y la pulverización del sistema político mientras que las políticas (en lo político) se han enfocado a realizar adiciones al régimen político en lo electoral y en los últimos años en el Poder Judicial. Otra respuesta, aunque con limitaciones, ha sido la integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las respectivas Comisiones conformadas en las entidades federativas. Esta última ha sido la única faceta que incide directamente en la vida del ciudadano y está sujeta todavía a nuevos enfoques y afinaciones.

El balance sin embargo coloca a México frente a las siguientes tareas, algunas derivadas de los cambios ocurridos, otras para enfrentar el futuro:

- 1) Realizar la segunda fase de la Reforma del Estado. Ello implica el diseño de nuevas instituciones y el fortalecimiento de otras, para restaurar en el Estado lo que le es propio.

Una de las fuentes de legitimidad del Estado reformado radica en la forma en que se lleve a cabo la prestación de bienes y servicios a la sociedad. Esta es cada vez más demandante y la paradoja estriba en la escasez de recursos y en el hecho de que si no dispone del poder y de la capacidad institucional para pres-

tar los servicios, éstos no se pueden generar.

Es el caso de la seguridad pública, función de la que aún el "Estado mínimo" no se puede desprender porque es la única institución que puede realizar la articulación social para ordenar la vida de los particulares.

Esta fase a diseñar tendrá que abocarse al incremento de la eficacia de la estructura estatal, la que no puede aislarse de los efectos en el nivel societal. Si la primera fase dejó en el camino el problema del bienestar social, la segunda lo tendrá que asumir como objetivo principal.

2) La siguiente gran tarea está en el nivel del régimen político, cuya reforma debe ser consecuente al plantear la del Estado. El régimen político en estos años se fue adecuando en la parte electoral fundamentalmente por la presión de los partidos políticos. La imprevisión de que en una trayectoria lógica, los partidos, después de la competencia electoral llegarían a los espacios legislativos, nos coloca en la situación presente de ausencia de normas actualizadas que al interior del Poder Legislativo le den fluidez a la política y a los proyectos camarales.

La actualización del régimen deberá atender de manera especial al Poder Legislativo, pero también a los víncu-

los y relaciones de éste con la sociedad. De no bajar hacia el ciudadano correríamos el riesgo de consolidar la partidocracia y olvidarnos de la democracia representativa.

Si se pretende avanzar en la llamada transición democrática, que por otra parte es ya un requisito que suavemente imponen los organismos internacionales y las coordenadas de la globalización, será necesario abrir un nuevo capítulo en el ámbito del régimen político referente a las relaciones entre los Poderes de la Unión. Incorporar en la llamada agenda de la reforma un sistema institucional de pesos y contrapesos entre los poderes y en los tres órdenes de gobierno del Federalismo.

El haber asumido la división de poderes en nuestro régimen sólo nos marca los ámbitos de competencia pero no determina ningún esquema de rendición de cuentas horizontal.

Así por ejemplo, la figura del veto presidencial no está formulada pero existen un número indeterminado de "formas equivalentes al veto"; las comparecencias de los Secretarios ante el Poder Legislativo parecería que se asemejan a una rendición de cuentas pero en realidad no lo son, porque su dependencia jerárquica es del titular del Poder Ejecutivo y no son nombrados por el Poder Legislativo como ocurriría en un régimen parlamentario. En con-

secuencia, de su celebración no se desprende ninguna acción, ni de carácter jurídico ni administrativo y en los últimos años se han convertido en arenas para el esgrima político con un alto costo en tiempo y recursos.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados representa otro nudo sin respuestas institucionales, que además de consumir una elevada dosis de energía de la nación, como muchos otros asuntos de la agenda parlamentaria que vivimos en este año, se dejan a las capacidades de negociación individual que muestren los actores políticos en el último momento.

Ejemplos como los mencionados dan cuenta de ausencias importantes en la vida institucional a la vez que reflejan la desarticulación estatal y la insuficiencia del régimen.

De no hacerse un inventario y la agenda respectiva para adecuar la estructura, funciones e interrelaciones de los órganos de gobierno, se dejará la vía libre para que los espacios estatales se conviertan en rehenes de una lucha política inmedatista por alcanzar su control.

La diferenciación entre los países que viven un sistema institucional moderno y los que no lo han alcanzado en los términos que lo refieren los organismos

internacionales citados al inicio, radica en transferir los espacios de la contienda política personalizada (dependiente de capacidades plásticas), con respuestas siempre cambiantes para cada caso y circunstancia, a la convivencia ordenada que ofrece soluciones institucionales. Se trata, ni más ni menos, del ingrediente que propicia la sensación de certidumbre en la vida social.

3) El tercer nivel de reconstitución tendrá que hacerse en el nivel del sistema político partiendo del diseño de las nuevas reglas que ordenen la vida política y la participación ciudadana. El sistema anterior se diseñó "desde el poder para legitimar el ejercicio del poder que habían obtenido los grupos revolucionarios". El nuevo sistema tendrá que construirse sobre un régimen político ampliado que considere las formas fluidas que se dan en las democracias contemporáneas (plebiscitos, referéndum, derechos administrativos y del ciudadano) así como la inclusión de los nuevos actores en la vida pública, con un marco de derechos y responsabilidades.

Los esfuerzos para iniciar la segunda fase de la Reforma del Estado, debieran centrarse en su reconstitución, que no puede ser sino a través de fortalecer al Estado. No en el sentido de una vuelta al estatismo, que en la actualidad ya nadie plantea ni tendría viabilidad, sino en una refundación de las nuevas

instituciones que le permitan ejercer sus funciones sustantivas: la cohesión de intereses diversos hacia objetivos comunes, la defensa del interés nacional y la protección y defensa de la seguridad de los individuos. Estas tres funciones estatales, que son incuestionables desde cualquier perspectiva ideológica; hoy se llevan al cabo de manera insuficiente y toda explicación sería de la situación contemporánea tendría que remitirse a ello.

Plantear las adecuaciones que hoy requiere la administración pública para enfrentar los desafíos y presiones a que está sujeta será insuficiente si no se le vincula con la función estatal sustantiva de la que forma parte.

Las funciones de la administración pública, paradójicamente, han aumentado al parejo de la disminución en su tamaño y de una reducción en sus recursos, pero las nuevas condiciones le exigen, además de la eficiencia y eficacia que tradicionalmente buscamos, un papel muy firme y objetivo en la conciliación entre las demandas de estabilidad, crecimiento económico y equidad social.

En lo que respecta al sistema político y al régimen, el primero como un conjunto de prácticas y normas no escritas y el segundo como el conjunto de normas e instituciones formales, y que en los dos casos ofrecen los cauces orde-

nadas para la participación social, es preciso reconocer también la necesidad de un trabajo revisor de las modificaciones habidas. Ambos inciden de manera muy directa en la función administrativa gubernamental y por ello se requiere un esfuerzo analítico colectivo que sin duda rebasa esta colaboración.

La administración pública mexicana que tradicionalmente ha sido una caja de resonancia del sistema político ha vivido a lo largo de estos doce años severas convulsiones que cada vez le aumentan la dificultad de alcanzar sus objetivos primarios: Eficacia en el cumplimiento de sus metas, atender la demanda social y la prestación de servicios públicos. Comenzó a estar sujeta a la tensión de dos requerimientos inadecuadamente planteados porque hasta la fecha no ofrecen solución al problema de fondo y con frecuencia son excluyentes.

Por un lado, el intento de diseñar y aplicar políticas acordes con la reforma económica y fiscal (la solución técnica que invariablemente se expresaría en mayores ingresos y menores egresos, imperando el criterio de rentabilidad y retiro del proteccionismo estatal) y por el otro, respuestas improvisadas, de emergencia a las presiones políticas de grupos que día con día se multiplican e inclusive radicalizan la exigencia de

atención, servicios, tratos preferenciales, y/o apoyos financieros.

Así, el temor a la politización de las demandas sociales; la negociación forzada con nuevas organizaciones y grupos autónomos o partidistas; medios de comunicación que por sus intereses políticos o por haberse beneficiado de la nueva apertura se han sacudido tutelas y compromisos del pasado, así como las grandes sumas de recursos no presupuestados que el aparato público al final tiene que destinar para el apaciguamiento de conflictos, todo ello, en conjunto, constituye la atmósfera en la que se lleva a cabo el servicio público, lo que se acentúa en aquellas dependencias que atienden de manera directa a la población.

El resultado el día de hoyes que tenemos una administración pública más compleja que en el pasado; más politizada, porque no se han podido aislar las soluciones técnicas de sus efectos políticos. Adicionalmente soporta los incrementos de costos cada vez que hay que "matizar", recomponer o adecuar las líneas iniciales de un buen número de decisiones.

A lo largo de los últimos años, con mayores o menores impactos, este ha sido el contexto de las tareas administrativas. Sin embargo, el tratamiento del conflicto político (excepto en la parte electoral) no había alcanzado a la fun-

ción pública en lo jurídico-formal ya ocurre en el presente.

La nueva correlación de fuerzas político-partidistas como resultado de los comicios del 6 de julio del 97 afectará de manera distinta al trabajo en la administración pública. En primer lugar porque la gestión de la ciudad sede de los poderes está a cargo de un partido de oposición. Ello abre un conjunto de nuevos espacios y relaciones administrativas con los tres poderes federales y con los órdenes estatales y municipales de las áreas conurbadas y vecinas.

En segundo lugar, en lo que respecta al Poder Legislativo, el inicio de la 57 legislatura destacó las insuficiencias del régimen político en lo relativo a las relaciones entre éste y el Poder Ejecutivo.

La modificación más perceptible para la administración pública es que a partir de este año, el Poder Legislativo (primero a través de la Cámara de Diputados y en próximas legislaturas posiblemente en el Senado) podría ejercer modificaciones importantes al diseño de las políticas públicas y en particular, un control horizontal de las finanzas públicas en las distintas fases del proceso presupuestal, a saber la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Mal haría el aparato administrativo si únicamente se prepara para estos dos momentos del proceso presupuestal. Por las características que ha tenido la transformación del país es previsible que los cambios enunciados anteriormente en el nivel de relaciones estatales, de régimen y de sistema político se vayan desencadenando paulatinamente hasta desembocar inclusive en una estructura de gobierno diferente en los términos en que ya visualizan algunos expertos contemporáneos.

La tarea urgente e inmediata en este ámbito es la integración de equipos especializados abocados exclusivamente al diseño de una gestión gubernamental ágil y adaptativa que tenga la virtud de ir asimilando los cambios que vendrán con el fin de aportar políticas, soluciones y respuestas acordes a las tendencias contemporáneas de los gobiernos.

Como una tendencia generalizada estaría por un lado, la participación ciudadana y por el otro, la de una visión renovada de rendición de cuentas entre órganos de gobierno, que rebasa el postulado simple de la división de poderes.

Además de que en adelante será parte de las presiones de organismos internacionales para un rediseño institucional es tiempo de que los mexicanos encontremos nuestras propias respuestas a interrogantes como las siguientes:

¿De qué se ocupa el Estado?

¿Quién decide de qué debe ocuparse el Estado?

¿Cuál es el estado del Estado?

¿Cuáles son los mecanismos idóneos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo?

¿En dónde deben ubicarse los órganos de control del Ejecutivo?

¿Hay límites al Poder Legislativo?

¿Cómo controlan los ciudadanos al Poder Legislativo?

¿En qué se funda la autonomía de las autoridades monetarias?

¿Qué instancias deben ser autónomas?

¿Autónomas respecto de quién?

¿Del Ejecutivo, del Legislativo, de los ciudadanos?

¿Puede y debe la sociedad ser consultada para asuntos cruciales mediante un mecanismo distinto de los procesos electorales?

Las respuestas a todas estas interrogantes dan cuenta de la dimensión de la tarea del presente y de los años por venir. Sólo resta expresar una certeza, el desvanecimiento de la ilusión de que

el advenimiento del "Estado mínimo" significaba una postura más cómoda para la gestión gubernamental en la que ya habría muy poco por hacer.

Notas

1 Banco Mundial. *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. 1997. Washington D.C.. 1997 p.26.

2 Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina tras una Década de Reformas Estructurales. Informe de Progreso Económico y Social, II*, Washington D.C., 1997.

3 Atan Stoga. *El Futuro de la Reforma*. Diario Reforma. 20 de octubre de 1997, p. 22.

4 Adam Przeworski hace un cuidadoso análisis del tema en "Democracia y Representación" (versión escrita) Conferencia Magistral presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Isla de Margarita, Venezuela. 17 de octubre de 1997, pp. 2-10.

5 Osear Ozlak. "Estado y Sociedad: Nuevas reglas del Juego?" *Reforma y Democracia*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, octubre de 1997. No. 9.

6 Enfoques como el de Douglas North aportaron un amplio desarrollo sobre la importancia de las instituciones. Vid. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Edit. JCE. México, 1993.

La carrera administrativa en México. Entre la policy y la política

Guerrero Orozco. Ornar

Explora el pasado y presente del servicio público mexicano. así como diversas experiencias en la materia en algunos países desarrollados. En la etapa que corre de 1756 a 1821 existió la carrera administrativa en México, misma que se caracterizaba por la estabilidad y el mérito, lo anterior respaldado por la figura jurídica de "propiedad de empleo". Su extinción inicia en 1824 y culmina en 1855 con la Ley de Presupuestos, que suprime los cargos de propiedad, con lo que inicia la involución de dicha carrera en contraste con el resto del mundo. Señala los aspectos más relevantes de las carreras administrativas de Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España y Alemania. Al final aborda la agenda política de la carrera administrativa en México, a partir del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, donde destaca la calidad del diagnóstico, así como las limitaciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

The administrative career in Mexico; between policy and politics

Guerrero Orozco, Ornar

This paper explores the past and present of mexican public administration, as well as various related experiences in some industrialized countries. In the period 1756 to 1821 the administrative career existed in Mexico, characterized by stability and merit, and supported by the legal figure of "employment property". Its extinction begins in 1824 and culminates in 1855 with the promulgation of the Budget Law that suppresses the property charges, the career begins then it's involution as opposed to the tendency in the rest of the world. It discusses the most relevant aspects of the administrative career in the United States, the United Kingdom, France, Spain and Germany. Finally, it discusses the political agenda of the administrative career in Mexico, based on the Program for the Modernization of the Public Administration 1995-2000, and emphasizes the diagnosis quality and the limitations of the Federal Law for Public Servants Responsibilities.

La carrera administrativa en México, entre la *policy* y la política

Ornar Guerrero Orozcor

México ha cambiado significativamente a partir del 6 de julio de 1997. Los motivos son sobradamente conocidos, para que aquí abundemos sobre el asunto. Baste pues con que señalemos que hoy en día, ha dejado de existir un sistema partidista cuasi-único y que emerge vigorosamente un régimen pluripartidista, cuya significativa presencia se hace sentir en el Congreso de la Unión.

El objeto de este artículo consiste en explorar el futuro deseable del servicio público mexicano, ante las nuevas condiciones políticas. En particular, se aborda a la carrera administrativa y la deseabilidad de implantación en nuestro país, luego de casi 150 años de que fue extinta; y se consideran de manera central los problemas de su relación con la Policy del Estado y la política partidista.

Extinción de la carrera administrativa en México en el siglo XIX

México es desde muchos aspectos una excepción en el desarrollo de la administración pública mundialmente considerada, y así ocurre igualmente con el servicio público, pues en contraste a otros países, no ha ocurrido una evolución progresiva de la carrera administrativa, sino su dramática involución.

Contra lo que generalmente se piensa, en el sentido de que en México no ha existido la carrera administrativa, efectivamente sí la hubo y ella expiró gracias a decisiones deliberadas de gobiernos sucesivos, los cuales, aún con signos ideológicos diversos, se unificaron en tomo a extinguir un servicio público profesionalizado. Las consecuencias, graves por cierto, aún se dejan sentir. Empero, los nuevos tiempos pueden ayudar a enmendar semejante error histórico.

* Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Consejo Directivo del INAP

El desarrollo de la carrera administrativa en México, cuya primera etapa abarcó de 1756 a 1821, obedeció tanto al crecimiento cuantitativo del servicio público, como a su gradual profesionalización. En el último año mencionado, dentro de la masa total de un servicio público que incluía operarios, custodios, mozos de oficio, ordenanzas y porteros, además de aquellos otros destinados al desempeño de oficina -oficiales y escribientes-, que sumaban alrededor de 500 personas, todos estaban desempeñándose dentro 'una carrera administrativa. Había cuajado, pues, un proceso fundado en la estabilidad y el mérito, se trataba de un *cursus honorum* profesional dentro de los tiempos y las ideas de entonces.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió de 1765 a 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así como porque la burocracia borbónica alcanzó madurez y quietud al tenor de su grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público, que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los barbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido del deber hacia el Estado, de modo que la burocracia tendió a

adherirse a esta política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Hasta 1821, la mayoría de los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente los comerciantes y el clero, y su inclinación era la conservación de su empleo. Esto explica porqué en ese año había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 años, y muchos con 20, 15 Y 10 años de carrera administrativa.

Aquí damos lugar a una disquisición: en un artículo publicado en 1954, el administrativista británico William Robson escribió lo siguiente:

"el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica. Nosotros podemos mostrar nuestra apreciación sobre sus méritos, por el esfuerzo continuo de su mejoramiento",¹

Esa expresión, sin embargo, podría ser suscrita por cualquier profesante o profesor de un país europeo, lo mismo que de los pueblos angloamericanos e inclusive de Iberoamérica; pero no en México. En la historia administrativa de la mayor parte de los pueblos altamente desarrollados, es apreciable cómo, a través del derecho, se fue abriendo

paso progresivo el desarrollo de la carrera administrativa. En México, empero, podremos apreciar cómo por medio del derecho se fue abriendo paso a una involución regresiva de la carrera administrativa, hasta culminar con su extinción.

Inició la Extinción de la Carrera Administrativa en 1824

En efecto, el mismo año en que se extingue todo vestigio del régimen monárquico: 1824, arranca el proceso de destrucción de la carrera administrativa.

El México republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impuso criterios al servicio público hasta entonces desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido un efecto muy negativo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo.

En ese año, recién establecida la República federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos

que no gozaran de propiedad de empleo. Sin embargo, en agosto 18 de ese año, la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores centralizó el régimen del servicio público, decretando que todo nuevo nombramiento se solicitara primero al Gobierno federal." La causa expuesta por su titular, Lucas Alarnán, fue que se podría provocar una lesiva acumulación de cargos públicos. A partir de entonces, se impidió que cada estado pusiera íntegra su propia planta de servicio público y seguir sus sendas de desarrollo diverso.

A mediados de 1829 se comenzó de llenó la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa, en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario, iniciándose el recurso conocido como de cesantía. El gobierno federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación, si fueron separados de sus cargos.' En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas, fueron declarados cesantes de la Federación y por lo tanto sujetos a despido en los estados, salvo aquellos que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos vitalicios; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso de cesantía en los estados, la Federación los volvería a emplear

con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público; es decir, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

El problema de los cesantes, hacia abril 18 de 1837 había alcanzado efectos muy lamentables para los servidores públicos que sufrían esa condición, si bien para entonces también la desocupación se había hecho efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral, por detentar cargos en propiedad. El gobierno dispuso que sólo se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o quienes disfrutaran de licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volvía a colocar.⁵ Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en propiedad y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio.

El derecho de cargo se vio de tal modo mermado de manera sensible, principalmente para quienes tenían menor antigüedad. Aunque persistió tal derecho por cuanto a salario, para quienes tenían más tiempo de servicios, ciertamente la condición de cesante ganaba terreno a medida que la antigüedad crecía.

Pero no tardó mucho para liquidar el principio de la seguridad de cargo: la propiedad, pues en mayo de 1838 se autorizó al Presidente de la República para remover libremente 'a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando vigente en 1838 fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos Secretarios de Estado; tal como lo manifestó Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, quien aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como "la mejor reguladora de la utilidad de las cosas".⁶

Una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcional ex officio. Se trataba de personajes que fungían como servidores públicos honorarios y gozaban de tratamiento oficial, honores y fueros. Gracias a dicha extinción, estas personas se convirtieron en sujetos de los tribunales comunes. Esta sana disposición, decretada en 1847, fue derogada por Antonio López de Santa Anna en 1853.'

El proceso de extinción de la carrera administrativa presagió, pero el modo en que se estaba implementando en 1848 hizo menos vejatoria la condición de los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados.⁸ Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía, se habían apoderado de las oficinas públicas, fue suprimido el sistema de meritorios como procedimiento de ingreso al servicio y se fracturó la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño un patrimonio de los servidores públicos. Esta situación fue un atropello a los derechos legales adquiridos por los trabajadores del gobierno y sólo restaba la amputación del derecho de propiedad de empleos. La eliminación de este derecho, tal como ocurrió, dejó en la calle a los muchos servidores públicos y dio paso a un ejército de aspirantistas que llenaron muy pronto las vacantes.

El diputado Francisco Carbajal estaba seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa. Contra Payno, alegó que después de

haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, fue testigo presencial de que la propiedad ni la escala han perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, "como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada".? Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada. Ahora el servicio público había sido ocupado por personas que creen que pueden ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y "que para servir en las oficinas no se necesita aprender nada". Con respecto a la propiedad, explicó que ésta significa solamente la garantía de estabilidad, es decir, los empleos de propiedad eran aquellos conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obligaban al empleado a no abandonar el puesto, y al Gobierno a no despedirlo sin causa justificada. En su condición de representante popular, Carbajal elaboró un proyecto de ley en el que propuso el respeto a la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además que la provisión de nuevos empleos debían someterse a reglas de ingreso. Desafortunadamente, el Congreso prestó oídos sordos a su propuesta.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores en aquellos días, José María Lafragua, opinaba del mismo modo debido al notorio desorden vigente en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, abandono y carencia de probidad de muchos empleados; y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes -no los que contaban con propiedad de cargo- y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello.¹⁰ Proponía, asimismo, aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. Por su parte, a los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma.

La Secretaría de Relaciones exigía entonces conocimientos especiales para los servidores públicos de lo exterior. Lafragua se preguntaba: "¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?"¹¹

El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó a mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara

prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes." Dicho de otro modo, debido a que solamente se mantendrían en sus cargos los servidores públicos con derecho de propiedad cuyas oficinas permanecieran, fueron cesados aquellos otros que aún gozando de dicha propiedad, tuvieran el infortunio del despido junto con la abolición de su órgano de trabajo. La manga ancha con que se podía optar por suprimir esta u otra oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad de cargo.

Complementariamente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior, en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no adquirirían derecho de pensión alguna. Resulta toda una paradoja que, como contraparte al debilitamiento de la estabilidad del personal público, base de la carrera administrativa, se estatuyeran requisitos de ingreso basados en la aptitud y el mérito.¹²

En septiembre y octubre del año antes referido, se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarándoseles jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de ser posteriormente reingresados al servicio, de ser el caso, o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente.¹⁴ Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos, permanecería sólo con el que era mayor. El proyecto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario y, al mismo tiempo, lograr mejor calificación de aquellos otros empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos.

Al mismo tiempo, como otra paradoja a la merma de la carrera administrativa, se mandó que en el ramo hacendario se buscaría "la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican". En lo general, se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que a los oficiales de correspondencia que dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos fa-

cultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.

Culminación del Deceso de la Carrera Administrativa en 1855

En diciembre 31 de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolos propiamente en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, aunque dicha Ley no lo mencionaba, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

Fue de tal modo que, con fecha diciembre 31 de 1855, fue expedido el certificado de defunción de la carrera administrativa en México.

En opinión de un servidor público de larga trayectoria en las labores administrativas de nuestro país, el gobierno había roto un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público, para establecer la relación de trabajo, se remontaba a la Recopilación de Indias durante el Virreinato; y menos antiguamente a la Constitución de 1824, además que disposiciones de

abril 17 de 1837 y febrero 11 de 1854 así lo habían ratificado." Según el autor de la fuente citada, J. Piquero, la supresión de la propiedad fue llanamente la expresión unilateral de una de las voluntades, en las que se basa el pacto suscrito entre el servidor público y el Estado. Hay que recordar que ese mismo argumento fue invocado por el diputado Carbajal.

La propiedad de empleo había significado, sustancialmente, permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por méritos, además de protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aún con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria." Asimismo, entrañaba que, de conformidad con los años de servicio, tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaba de derecho a pensión. En fin, que disfrutaba de licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y se le daría el trato respetable que el ejercicio de su función exige.

La Ley de diciembre 31 de 1855 suprimió al Montepío de Ministros y Oficinas, desamparando a muchos servidores públicos. Pero como la amenaza de su extinción fue patente a lo largo del siglo XIX, quizá esto inspiró a Luis Riquelme para proponer desde 1837 un Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los

Empleados Civiles de la República Mexicana, para el beneficio de viudas y huérfanos, pero que se extendía a padres, herederos y legatarios."

El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente se decretó la movilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años, se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor social.

La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente relativos a su formación: a partir de la condición de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a la conducta de los negocios del Gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continua, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código que conducta que fue abolido junto con la carrera administrativa.

En el año de 1887 se estaban sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa: las oficinas públi-

cas habían sido ocupadas por inexpertos, merced al favor, y para suplir las deficiencias se habían convertido "en planteles de instrucción", como lo hizo notar un contemporáneo que había servido en la administración pública durante 16 años. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, tales como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática, lógica e ideología, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos.!? Igualmente, tampoco sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidor público.

Habida cuenta que muchos servidores públicos eran incapaces para desempeñarse con eficiencia, y que las oficinas públicas no constituían planteles de enseñanza, Alberto Díaz Rugama escribió su Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos." Además de los conocimientos ya consignados, sugería que los empleados dominaran lo que llamaba la Biblioteca del Empleado, y que estaba integrada por la Constitución federal y las leyes principales, tanto fiscales como civiles y mercantiles, además de un mapa del

país, un libro de historia patria y un Diccionario de la lengua española. En lo particular, los funcionarios del servicio exterior debían conocer el Reglamento del Cuerpo Consular y la legislación del ramo.

Otros países, tal como lo vamos a observar, han seguido una tradición progresiva que ha colaborado a construir la carrera administrativa, para lo cual el ingrediente nutritivo que más vigor le ha ofrecido es la política.

En efecto, a mayor civilidad y más energía de la acción de los partidos y las fuerzas políticas, más grandes son las potencias que sustentan una administración pública eficiente, profesional y democrática. Veamos por qué.

Profesionalización administrativa y democracia

Aún hay algunas personas que piensan que la profesionalización del servicio público está reñida con la democracia, y que existe un espacio excluyente entre una vida política libre y abierta, y una carrera administrativa eficaz y racionalizada. La experiencia del servicio público moderno, sobre todo en países que disfrutaban de una vida política plena y activa, prueba todo lo contrario.

El Imperativo de la Implementabilidad de los Asuntos del Estado

Uno de los incentivos del nacimiento de la carrera administrativa, consistió en la diferenciación y desarrollo de lo administrativo dentro de los asuntos gubernamentales. Hay pues, un incentivo del Estado moderno que estimula la continuidad de los negocios públicos y el requerimiento de estabilidad para sus servidores.

Tratándose de administración pública, todo en ella está preñado de estatalidad. De hecho, lo administrativo es un fenómeno tan antiguo como el Estado, pero fue hasta el siglo XVIII que obtuvo la diferenciación y singularidad que la definió dentro del mundo gubernamental. Este proceso dio comienzo cuando lo que entonces era la administración pública, a saber, la policía, fue definida en el seno de lo gubernativo.

En Alemania, Juan Enrique van Justi definió dicho concepto, cuando explicó que la voz *Policía (Policy)* tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir".

Con respecto al segundo, afirmaba que "se comprende bajo el nombre de Policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos".²¹

Antes del siglo XVIII, lo administrativo había estado confundido con otras materias gubernativas, tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativo, lo sea la Secretaría del Despacho de España establecida en 1621 para la "resolución de consultas y el manejo de papeles"²² Hay que destacar que el concepto mismo de Despacho surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestor.

Durante el siglo XIX la policía se transformó en administración pública, y del tal modo se comenzó a desarrollar la materia administrativa dentro de los asuntos gubernamentales. Tal como

lo explicó un pensador: "administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales" 23

La materia administrativa ha consistido de antaño un campo del Estado, cuyo referente definitorio esencial es su naturaleza pública, a partir de la cual ha brotado la carrera administrativa como eje de la implementabilidad de los asuntos del Estado, a través del servicio público.

Es frecuente, con mucha razón, que los trabajos sobre el servicio público comiencen con la experiencia de Alemania, país donde lo administrativo fue definido primigeniamente. Ello obedece, por consiguiente, a que es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa. Tal como lo argumentó Otto Hintze:

"Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la antigüedad" 24

Lo antedicho se debe a que, desde principios del siglo xx, el derecho alemán de funcionarios ya era el más desarrollado de Europa y el mundo. Alemania es el suelo fértil donde se re-

alizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo original los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

En el siglo XVIII, los funcionarios en general eran denominados servidores reales (*Konoglicne Bediente*), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de servidor del Estado (*Staaisdienery*). Hoy en día se usa la expresión funcionario (*Beamter*), cuyo uso se remonta al siglo XIX. Sin embargo, desde finales del siglo XVIII comenzaron a engendrarse en el seno del Estado de policía, las nuevas ideas del Estado de derecho, dentro de las cuales los funcionarios se esforzaron por asegurar jurídicamente su estabilidad, con arreglo a un derecho de los funcionarios propio." A partir de entonces, los servidores públicos en el mundo disfrutaban de un conjunto de garantías para el ejercicio de sus funciones.

Probablemente la lucha más dramática que se haya librado a favor de establecer las bases de la implementabilidad de los asuntos estatales, a través de la continuidad de la administración pública, se realizara en los Estados Unidos. Aquí, la exacerbación de la política partidista predominaba sobre la Policy de Estado desde los inicios de su vida independiente.

Desde muchos aspectos, en los Estados Unidos persiste la idea jeffersoniana de servidor público como fiduciario popular, pues así se razona que sólo pueden prevalecer los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública." Desde 1820 se aplicaron estas ideas al servicio público, haciéndose que los funcionarios financieros rindieran cuentas cada cuatro años y, de acuerdo con su desempeño, se les ratificara o despidiera. Posteriormente, desde 1828, Andrew Jackson hizo **extensivo el sistema de rotación de cargos** que sentó las bases para el sistema de botín (*Spoil System*). A partir de entonces, bajo un criterio de supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como secuela del triunfo del partido de su militancia.

De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el "gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; una cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios"²⁸ No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un Gobierno así fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercerlos. Esta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el período de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que

existiera un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia, al fortificar a los partidos políticos.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrictamente histórico, dentro del período de vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época, es el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hace que la conducción de los partidos pase de los líderes del Congreso, al Jefe del Ejecutivo. Esto provocó paralelamente que el régimen político se convirtiera en una "máquina plebiscitaria" donde el titular del Ejecutivo tiene a su disposición todos los cargos. De un sólo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. "El *spoil system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación".²⁹

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones, eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de gobierno instantáneos, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el Presidente disponía entre 300 y 400 mil nombramientos de la administración

pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene una explicación razonable: "en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente diletante (...). Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas" ³⁰ Sólo esto puede explicar cómo fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor 400 mil hombres de partido, cuya única cualificación era haber sido útiles a él, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la atribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante el siglo XVII y aún en el XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba encubado en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una

reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido ³¹ En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público, se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio público, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el sistema de méritos. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, fue el asesinato del Presidente James Garfield por mano de Charles Guiteu, frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo que tenía derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Esta situación se hizo insoportable. Finalmente, en enero 16 de 1883, los Es-

tados Unidos ingresaban en la modernidad administrativa al expedirse el Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional.

En contraste con el sistema de botín, un producto típico de la idiosincrasia y tradición estadounidense, el sistema de méritos no tiene ninguna originalidad angloamericana pues está fundado sustancialmente en la experiencia británica. Esto es visible, primordialmente, en la estrategia de imparcialidad política, los exámenes prácticos y seguridad de cargo. Sin embargo, en contraste al esquema insular, en los Estados Unidos no se formó de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.¹²

El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lenta: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del Presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior.

El imperativo de implementación de los asuntos del Estado, también ha ido ganando terreno en un país donde el desarrollo de la carrera administrativa era resistido por una fuerte tradición autodidáctica: el Reino Unido. La mayor parte de las estrategias de formación profesional para el servicio público confían en los sistemas formalizados de

enseñanza, sea a través de escuelas profesionales de formación, sea por medio de las universidades, o por conducta de la colaboración de ambas. Hay, sin embargo, una excepción a esta regla y tal excepción conspicua es, entonces, el Reino Unido.

"En los albores del siglo XIX la administración británica constituía un semillero de nepotismo y padrinazgo político que ofrecía un penoso contraste con las burocracias de los gobiernos absolutistas"³³ Tal es el más fiel de los retratos del personal público británico, entes de la instauración del servicio civil. En efecto, como lo explicó Otto Hintze:

"El entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el romanticismo administrativo, no debe engañar sobre el hecho de que la administración inglesa, en cuanto administración indolente y diletante de honorarios, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales".³⁴

Una vez superando su añeja tradición antiburocrática y atenuando el romanticismo administrativo que alimenta su servicio público, hoy en día el Reino Unido cuenta con su acreditado servicio civil, en cuya cima se desempeña la Clase Administrativa. Su reclutamiento

privilegia la enseñanza universitaria no especializada, y al efecto se realiza un examen de admisión, cuyo complemento es una entrevista que ausculta la personalidad de candidato y que está a cargo de la Comisión del Servicio Civil. A mediados de la década de los 50, alrededor de la mitad de sus efectivos procedían del sistema universitario, en tanto que la otra mitad había ingresado procedente de otras clases."

El desarrollo de este tipo de cuerpos de funcionarios era observado en los Estados Unidos, en la época del sistema de hotín, como un espécimen aristocrático refractario a los deseos populares con respecto a la administración pública democrática. Hoy en día, de manera análoga, pudiera pensarse que su establecimiento y perpetuación son contrarias a la vida democrática. Observemos qué tan cierta es esta apreciación.

La Clase Administrativa constituye un cuerpo superior de servicio público, una élite en el sentido paretiano del término: los mejores entre los mejores. Ella detenta un cierto aire londinense por estar en la capital del Reino Unido la mayor parte de las oficinas donde labora, aunque algunos de sus miembros despachan en Edimburgo o Cardiff. También es cierto que ella es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75 % de sus efectivos procedían en 1955 de Oxford

y Cambridge, el resto solamente había estudiado el bachillerato, como sigue ocurriendo hoy en día. Pero estando ya dentro del servicio, muchos jóvenes han sido becados para ingresar en dichas universidades y después concursar para integrarse a la Clase Administrativa. Tal como lo expresan Mackenzie y Grave, "de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio *snob*: nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto" ³⁶

Esta Clase fue constituida para cumplir una misión de Estado sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter de partidista, para participar a su lado en asuntos de alta política sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política de partido, sus miembros deben hacer Policy de Estado al fungir como titulares de Subsecretaría o Subsecretaría Adjunta, o bien, de Secretario Particular de un Ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de Gobierno. Un funcionario tal, no cabe duda, requiere una formación que le permita auxiliar al Gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. Una tarea difícil, no cabe duda, pero necesaria.

Más puntualmente, la Clase Administrativa participa con los ministros en la

hechura de Policy y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada." Igualmente, realiza las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo modo que la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La Clase Administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada Ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros Ministerios en materias de su incumbencia.

La Clase Administrativa, pues, está abierta a todos aquellos estudiantes cuyas calificaciones superiores avalen su derecho de ingreso al servicio público, aunque los egresados de Cambridge y Oxford sean quienes preponderen. Finalmente, todos los aspirantes deben cumplir pesadas pruebas de ingreso, de aplicación general, que no admite excepciones.

El proceso de reclutamiento de la Clase Administrativa británica está muy lejos de analogarse a un sistema oligárquico de sección discriminatoria del servicio público, como el que encarnó la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París.

La Escuela Libre de Ciencias Políticas estuvo activa entre 1871 y 1945. La derrota de Francia ante Prusia en 1870, trajo consigo la revisión, entre otros renglones, del sistema educativo. Para-

lelamente, un grupo de personas particulares optaron por instituir un establecimiento privado al margen del sistema educativo oficial, cuyo objeto fue la formación de los altos dirigentes del país: políticos, funcionarios y empresarios. Tal fue el origen de la Escuela, fundada en 1871. Entre sus catedráticos se encontraban Albert Sorel, André Sigfried y Leroy-Beatieu,

La influencia del plantel fue ciertamente de gran rango en la vida administrativa francesa, pues entre 1900 a 1934 pasó por sus aulas el 96% de los candidatos admitidos en el Consejo de Estado; el 98% de los que ingresaron en la Inspección de Finanzas; el 89% de los aspirantes al Tribunal de Cuentas y el 88% de los funcionarios admitidos en el Ministerio de Asuntos Extranjeros.³⁸

Sin embargo, la Escuela fue objeto de continuos debates políticos en la opinión pública francesa, principalmente entre los partidos políticos, que impugnaron en la década de los treinta el que en el mismo establecimiento educativo se formaran los servidores públicos y los empresarios y banqueros privados, toda vez que le achacaban su lejanía de las clases pobres de la sociedad francesa. En suma: se juzgaba que este centro educativo era opuesta a las instituciones democráticas.

Pero el pecado más grande cometido por ese establecimiento, fue que duran-

te la Segunda Guerra Mundial los funcionarios públicos que habían egresados de sus aulas colaboraron con la ocupación alemana. No fue casual que una vez liberada Francia y retornada la paz al país, la Escuela fuera suprimida y sustituida por el Instituto de Estudios Políticos, que se incorporó a la Universidad de París y se le dotó de una amplia autonomía.

La tradición republicana ofrece caminos más anchos a convivencia entre profesionalización y democracia, alejándose del extremo norteamericano del sistema de botín y la oligarquización del servicio público por el monopolio de un plantel particular clasista, como lo fue la Escuela Libre de Ciencias Políticas.

La Carrera Administrativa como Fórmula de Igualación Social

La Carrera Administrativa constituye, de antiguo, el proceso de igualación social más notable que democratizó a la administración pública. Antes del siglo XVIII, cuando estaban vigentes los fueros, las inmunidades y los privilegios estamentales, el ingreso a los cargos administrativos estaban regidos por la desigualdad del origen social. En contraste al Estado de derecho, que proclama la igualdad social, las rémoras

feudales enquistadas en el absolutismo temprano perpetuaban la desigualdad como forma de vida social, y privilegiaban la jerarquización social con base en la sangre y la cuna. La Ilustración y el racionalismo auspiciados por el despotismo ilustrado a partir del siglo XVIII, tuvieron un efecto progresivo de hondas repercusiones en la Europa y principalmente en Alemania.

En 1727 se instituyó la Profesión en Economía, Policía y Cameralística, en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder, con la finalidad de servir de semillero y puerta de ingreso al servicio público prusiano. A partir de entonces, Prusia abandonó los criterios estamentales de ingreso a la administración pública, aboliendo las franquicias fundadas en la sangre y la cuna, y abriéndola al mérito y la capacidad. Se había iniciado la democratización de la administración pública, vía que después siguió la mayor parte de los países de alta civilidad.

La apertura al mundo de las igualdades políticas a partir de la Revolución Francesa ensanchó el abanico de los derechos de los funcionarios como tales, consolidándose dentro de nuevos tiempos en los cuales se combatía todo tipo de discriminación. Francia estableció primigeniamente el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público: la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

no en 1789, en su artículo VI, decretó el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos. sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación del tal principio previno toda segregación por motivos religiosos, políticos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública."

Tal como lo adelantamos, hasta 1945 la formación de los funcionarios franceses era segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas sólo ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; y era inaccesible a los estudiantes que residían fuera de la capital.v' Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública. En fin, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

Por cuanto a la administración francesa, ella denotaba la indiferenciación de tareas, desperdicio de energías, gestión torpe de los servidores encargados de la ejecución cotidiana de las decisiones

y la marcha normal de los asuntos, y el confinamiento de los jóvenes redactores a funciones a las cuales no aplicaban su cultura y aptitudes. El nuevo sistema reorganizó de raíz a la función pública. multiplicó los Institutos de Estudios Políticos, estableció a la Escuela Nacional de Administración (ENA) y fundó al Centro de Altos Esrudios Administrativos.

De tal modo, el sistema de formación imperante en Francia comenzó a girar alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. En fin, ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado. Su misión es, brevemente hablando, mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servidor público.t'

Como su antecesora, la Escuela de Administración Pública (1848-1849), un principio inmaculado de la ENA ha sido la imparcialidad política, pues la formación se ciñe a la enseñanza administrativa que contribuye a entender el

papel del funcionario público dentro del Estado.

Los concursos constituyen una parte sustancial de democratización del servicio público francés, a través de la promoción interna. Su mejor ejemplar es el concurso funcional de la ENA y el ciclo de preparación del concurso." Sin embargo, el sistema de perfeccionamiento tiene una limitación para la democratización del servicio público, a través de las promociones en el concurso funcional. Antes de la creación de la ENA, en algunos casos, un empleado podía llegar a ser director; ahora, a pesar de la ENA, un funcionario que ha ingresado en una categoría inferior es muy probable que ahí permanezca toda su carrera. Ello obedece a que después de 1945, la precisión de las normas y principalmente la exigencia de grados y títulos, han limitado la flexibilidad y apertura del sistema de promociones. Son muchas las voces las que reclaman la conveniencia de matizar estas normas, para mejorar la promoción **interior**.

La ENA es una institución influyente: en la época del Presidente Giscard d'Estaing, se desempeñaban dentro del Gabinete 34 de sus egresados, del total de sus 43 integrantes.

Junto al concurso interno para funcionarios activos, la ENA dispone del concurso abierto para graduados uni-

versitarios, entre ellos los egresados de los Institutos de Estudios Políticos, de manera similar al sistema británico. Existe otro proceso de reclutamiento, un concurso llamado tercera vía de acceso, que facilitó un ingreso más generoso y popular, instituido en 1983. Esta opción contribuyó significativamente a reforzar la democratización de la ENA y a su diversificación social, pues abrió sus puertas a hijos de trabajadores y empleados a los grandes cuerpos que integran a la función pública francesa. A través de la tercera vía, también ingresaron los normalistas a la Escuela a partir de 1985^{4 3}

Un grupo denominado club Nueva Frontera se manifestó favorable a una reforma de la Escuela Nacional de Administración, haciendo en 1986 una propuesta encaminada a valorizar nuevamente la idea de su fundación.?' Al respecto, propuso recuperar plenamente el proyecto de fungir como un foco de permeación social que continuara arnonizando el reclutamiento de los miembros de los grandes cuerpos y que reclutara a los alumnos con mayor grado de cultura, así como el proveer de homogeneidad a la formación funcional a través de una enseñanza común.

Junto con el prejuicio democrático contra la profesionalización del servicio público y los romanticismos administrativos de hoy en día, existe el equívoco

co pensamiento de que la carrera administrativa constituye un peligro natural de estamentación de la administración pública. Cualquier amenaza al respecto es evitable cuando los derechos de los funcionarios y el diseño administrativo de los cuerpos funcionariales, como la Clase Administrativa británica, se regulan adecuadamente en la legislación del caso.

Un ejemplo, quizá exagerado pero ciertamente ilustrativo, lo constituye la experiencia española. Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de agosto 2 de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios. Dicha Ley, que mantuvo a los cuerpos de funcionarios, contiene al mismo tiempo una serie de medidas preventivas para impedirles que se adueñen de algunos sectores de administración pública, mediante una ocupación ininterrumpida y exclusiva de puestos por sus miembros. Estas medidas, un tanto cuanto obsesivas, parecerán extremar la desconfianza en el servicio público, más que suscitar un espíritu de crédito y familiaridad entre el funcionario y la organización administrativa.

En efecto, se prohibió que los cuerpos y escalas de servidores públicos tengan facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos de la adminis-

tración pública. Se dispuso que las relaciones de puestos de trabajo únicamente puedan determinar los cuerpos o escalas de funcionarios, que desempeñen los puestos a los que corresponde el ejercicio de dichas funciones. Con el mismo objeto, se determinó que los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios de la administración civil del Estado y sus organismos autónomos, así como los servidores públicos dedicados a la seguridad social. Igualmente, sólo pueden adscribirse puestos con carácter exclusivo, a funcionarios de un determinado cuerpo o escala cuando esa adscripción derive necesariamente de la naturaleza y la función que será desempeñada en ellos, y así lo consienta el gobierno español.

Estas disposiciones defensivas, que intentan garantizar que no se confunda la organización de la administración pública y los cuerpos de funcionarios profesionales, también previene contra la virtual estamentación de los mismos. Al efecto, se implantaron una serie de medidas conducentes a promover la movilidad de los funcionarios entre los sectores de actividad." Fue establecida la movilidad de los servidores públicos entre las distintas administraciones públicas, de manera tal que los puestos de trabajo de la administración del Estado y de las comunidades autónomas sean cubiertas por funcionarios

de ambas. Esta movilidad se hizo extensiva a los servidores públicos de la administración local, que se pueden desempeñar en puestos de organizaciones administrativas distintas a las de origen y administración de su comunidad autonómica.

El igualitarismo constitucional que favorece la opción ciudadana al servicio público, sin más divisa que el mérito, junto con el desarrollo de la carrera administrativa profesional constituye un aliado fiel de la democracia y la vida política libre; y, como el Ave Fénix, puede ayudar a perpetuar una cultura democrática del servicio público y contribuir a su restauración después del paso de años oscuros.

Alemania, tal como lo observamos, es el país de los funcionarios y así lo ha permitido refrendar a lo largo de su historia y particularmente en épocas más recientes.

El derrumbe de la República de Weimar en el año 1933, dejó ver descarnadamente cuánto la organización política de la sociedad seguía atrapada en la configuración establecida desde los días del Estado prusiano y que se había desplomado desde finales de 1918^{4 6} Igualmente, la función pública correspondía, por cuanto a su régimen jurídico, al derecho de funcionarios heredado por el extinto régimen imperial. La Constitución de Weimar reguló el derecho fun-

cionarial, incluso en los estados, tomando como base los principios vigentes desde mediados del siglo XIX y que constituían los elementos más sólidos de ese derecho.

Tras la debacle de la República, el servicio público fue regulado uniformemente en todo el Tercer Reich por medio de la Ley de Funcionarios de enero 26 de 1937.⁴⁷ Previamente fueron derogadas la Ley de Funcionarios del Reich y las leyes de funcionarios de los Lander (estados), y reemplazadas por la citada Ley y por la Ordenanza Disciplinaria de los Funcionarios del Reich.

Ambas disposiciones constituyen ejemplos dignos de los absurdos de la desigualdad social, propios del racismo, pues si bien es cierto que conservaron parte de la ancestral escuela del servicio público alemán, requerían también cualidades inusuales. Así, por un lado, se exigía que el aspirante tuviera la nacionalidad alemana y la formación universitaria, y por el otro, que de manera inexcusable fuera de la raza aria y que apoyara sin reservas al Estado nacional-socialista.

El nazismo amenazó también a la estabilidad de cargo, pues tanto el Führer, como el canciller del Reich, tenían la facultad de separar definitiva o temporalmente a cualquier funcionario que no ofreciera la garantía de apoyo ilimi-

tada e incondicional. En abril 26 de 1934 se dotó al Führer del poder para destituir a cualquier funcionario por violación de sus deberes, sin necesidad de atender ningún procedimiento judicial. Tal como lo ha manifestado Carl Ule, este "acuerdo habría supuesto probablemente el fin del funcionariado profesional alemán en su configuración tradicional, si el nacional-socialismo hubiera sobrevivido a la guerra".⁴⁸

Afortunadamente para ese funcionario, para Alemania y para la humanidad, el nazismo fue extinto y esperamos que para siempre.

La carrera administrativa, pues, tiene una relación diversa con la democracia según se trate del país del caso. Empero, como la carrera administrativa está constituida por un DNA llamado política, sea producida por el Estado o la voluntad popular, su función ante mundo abierto y democrático tiende a ser fructuosa y de elevada utilidad. Todo consiste en los arreglos que al respecto se hagan.

Pero si existiera alguna duda acerca de la convivencia entre la administración pública y la democracia, su fraternal hermana: la administración de justicia, puede auxiliar en el reforzamiento de los argumentos.

Uno de los motivos más poderosos que dieron vida a la carrera judicial en el

mundo, y que constituye su esencia, es el imperativo de la independencia de los juzgadores. Se trata de un principio político que atañe, por igual, a los jueces y los tribunales, y es proclamado con énfasis por las constituciones de los países democráticos. De manera similar a los servidores públicos de lo interior y lo exterior, ese principio requiere un estatuto jurídico especial que otorgue las garantías de desempeño a los juzgadores. Los jueces y magistrados deben contar con determinadas garantías, que aseguren que el ejercicio de su función estará sometido únicamente a imperio de la ley.

En los países en los cuales existe la carrera judicial, la selección y promoción de los jueces constituye el mejor indicador del grado de independencia alcanzado por el Poder Judicial, ante los otros Poderes. Siendo así, en la carrera predominan los factores de la imparcialidad, capacidad y mérito, sobre aquellos otros debidos al favor, el oportunismo político y las clientelas.

La carrera judicial coadyuva a alcanzar mayor grado de independencia judicial, como es observable en países como Chile, donde se logró recientemente que la judicatura estuviera aislada de los asuntos políticos.^v La independencia judicial, sin embargo, requiere un equilibrio con la noción de responsabilidad pública.

La carrera judicial española se remonta a octubre de 1840, cuando fue establecida para hacer que la administración de justicia protegiera efectivamente la seguridad personal, la propiedad y otros derechos individuales. Uno de los fundamentos que le dio vida, fue garantizar la independencia judicial a través de la inamovilidad de jueces y magistrados. En el decreto respectivo se mandó que los servidores judiciales que se encontraran ejercitando cargos en la administración de justicia, fueran perpetuos o temporales, permanecerían en los mismos y no fueran depuestos salvo por sentencia ejecutoria." Tampoco serían suspendidos, salvo por orden judicial o disposición real con motivos fundados.

La administración de justicia, cuyo papel es muy principal en el equilibrio de los poderes, se ha profesionalizado a partir de la carrera judicial, para a través de la independencia de los juzgadores efectivamente realizar su función judicial.

Hemos comenzado con México y con México concluimos este trabajo.

Agenda política sobre la Carrera Administrativa en México

Hasta hace poco parecía innecesario que los servidores públicos procedieran

de una asociación política diversa al Partido Revolucionario Institucional, pues desde su fundación, el PRI había significado una fuente de seguridad laboral para ellos. Igualmente, hasta hace poco, escasísimos gobiernos estatales y locales estaban en manos de partidos opositores.

Recientemente, sin embargo, los gobiernos de oposición han proliferado, el Distrito Federal es regido por el Partido de la Revolución Democrática y la Cámara de Diputados es encabezada por un bloque opositor que despojó al PRI de su ancestral dominio. Las condiciones políticas alientan, por consiguiente, que ante la alternancia política, lo administrativo debe obtener la continuidad que solamente le puede brindar un servicio público estable, a través de la carrera administrativa.

Tal como es sabido, toca al Congreso de la Unión expedir la disposición más importante de la administración pública federal: su Ley Orgánica; y en mi entender, puede igualmente corresponderle una Ley sobre el Servicio Civil, pues el Ejecutivo Federal se ha propuesto crear y desarrollar la carrera administrativa en México.

Tomando conciencia de problemas que aquejan al servicio público, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PRüMAP),

de mayo 28 de 1996, se planteó entre otros subprogramas, uno referente a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

He aquí sus trazos generales, referentes al servicio público:

Una de las partes más importantes del Programa, comprende un diagnóstico de la administración pública mexicana, que se puede calificar como objetivo y realista; cuya sección dedicada al servicio público externa la carencia de "una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos". En particular, se destaca la ausencia de la dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivación para que el ejercicio sea honrado, leal, esforzado y creativo. La Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el cobijo del apartado B del Artículo 123 constitucional. Otro problema observable, es que a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones.

Por cuanto a la profesionalización del servicio público, los avances sólo son perceptibles en ámbitos singulares, tales como el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además de la profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad de empleo, la insatisfacción personal del servidor público y la ausencia de flexibilidad para la elevación del desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados, como los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de lata responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inestabilidad de empleo.

Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente, no existe evaluación de rendimiento ni el modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicamente al cargo que se ocupa.

En el diagnóstico referido se enfatiza el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de continuidad, en la permanen-

cia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos. He aquí la causa de la burocratización, la lentitud y los costos del servicio público.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente implica un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Con base en el diagnóstico referido, el PROMAP se propone hacer más rigurosa la selección del personal, usándose las divisas de la probidad y la capacidad: fortalecer la capacitación como base del desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de los servidores públicos; establecer opciones para una "carrera en el ámbito de la administración pública"; incentivar un desempeño eficiente, honrado y responsable; y viabilizar la seguridad de retiro.

Dicho Programa se plantea establecer el "servicio profesional de carrera en la administración pública", para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público; e impulsar una cultura ética de honradez, eficiencia y dignidad, para favorecer los principios de probidad y responsabilidad. La profesionalización abarcará los procesos sustantivos, administrativos, regulatorios y de control,

que sean comunes a la carrera administrativa que será establecida.

Los objetivos se han traducido en líneas de acción, a saber: sistemas de selección, actualización de conocimientos y habilidades; sistema integral de recursos humanos; mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de valores cívicos y éticos, y efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Al efecto, a partir de este año de 1997, está previsto evaluar las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciar una selección más rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Desde 1996 se impartirían cursos de capacitación para potenciar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos actuales, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. A partir de 1988 se cubrirían las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y se aplicarían criterios de perfil deseable, mérito y capacidad. Los estímulos, igualmente, estarían supeditados a la evaluación, desempeño y productividad.

La Secretaría de Hacienda realizaría los proyectos de ordenamientos para establecer la carrera administrativa, "a más tardar en 1997". Finalmente, se inspiraría un cumplimiento cabal del Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, don-

de se plantea un código ético de conducta, y se revisaría la legislación referente a la disciplina de los servidores públicos.

A primera vista, resulta claro que se trata de un proyecto de alcance inmediato, pues no comprende la expedición de un estatuto, ni la carrera administrativa, ni el desarrollo de cuerpos funcionariales, ni el establecimiento de una comisión de servicio civil; tampoco se contempla crear una escuela profesional de servicio público.

Sin embargo, en función del enorme problema a que se enfrente, el PROMAP puede constituir un comienzo prometedor.

Es aquí donde puede entrar en acción el Congreso de la Unión, ahora integrado de manera efectivamente multipartidista, para colaborar con el poder Ejecutivo para establecer a la carrera administrativa. Hay mucho camino por recorrer, comenzando por la realización de necesarias reformas a la Constitución Política de nuestro país.

Debemos recordar que los funcionarios federales tienen únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a un arbitrio ilimitado, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto evita el ejercicio de un sentido estatal de cargo, por el cual el servidor

público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción. El Artículo 124 constitucional, por consiguiente, constituye una de las piezas angulares del servicio público porque establece, por principio, que las funciones públicas están expresamente delimitadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades para los servidores públicos, y define como tales a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (Art. 108). Al efecto, por principio, todo ciudadano tiene la prerrogativa de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las cualidades que mande la ley (Art. 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público. Pero aún no se ha configurado el mecanismo institucional, que haga aplicable el principio de méritos ⁵³

El Programa de Modernización de la Administración Pública constituye un principio para la implementación de la carrera administrativa, pues ese instrumento diseñado por el Ejecutivo federal hará necesario que se altere una importante disposición constitucional. Me refiero a la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del

despacho y demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (Art. 89, fracc. II). Debido a que los otros modos de nombramiento de los servidores públicos son los menos, siendo pues excepción y no regla, dicha potestad presidencial se ejercita de manera omnimoda. Un poco más adelante me referiré a este asunto.

Igualmente, la Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que al efecto se establezcan escuelas de administración pública (Art. 123, apartado b, frace. VIII). Ambos mandatos aún no se cumplen, pues no se ha generalizado el sistema de méritos, toda vez que los planteles universitarios de administración pública han sido establecidos para otros propósitos, no para dar cauce al mandato constitucional.

También la Constitución Política ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez, los recursos económicos de que dispone para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación (Art. 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Art. 109, fracc. III). Sin embargo, aún no existen las disposiciones

ni las instituciones que sirvan para aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, para cualificar su eficiencia y eficacia, ni tampoco la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía.

La Constitución también trata de las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí me ceñiré a la responsabilidad administrativa, que se refiere a las sanciones administrativas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Art. 109, fracc. III). Hay que observar que entre las causas de responsabilidad administrativa, se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas (Art. 113). Sin embargo, como lo adelantamos, no se han establecido los mecanismos ni instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño, pues México carece de la carrera administrativa como un régimen generalizado.

Tal como es observable, por un lado, la Constitución requiere ser reformada para viabilizar el establecimiento de la carrera administrativa; por el otro, ella contiene disposiciones que simplemente se requieren implementar.

Vamos a considerar algunos de los temas de mayor interés.

Comienzo por el principio, por el nombramiento de los servidores públicos. El establecimiento de la carrera administrativa demanda un acotamiento de la facultad presidencial de nombramiento, de modo que en lugar de brindarle la potestad para nombrar y remover libremente a los servidores públicos cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes; se deben limitar los nombramientos que puede realizar de un modo determinado y único. Una variación semejante, contra lo que pudiera pensarse, no debilitaría el poder presidencial, sino que lo fortalecería, porque daría mayor peso institucional al Ejecutivo, estaría a salvo del asedio clientelar de buscadores de puestos, podría hacer los nombramientos de manera más personal y próxima, y abriría un enorme caudal de cargos para ser ocupados por el mérito, la aptitud y la capacidad. En suma, el Presidente de la República coadyuvaría de manera principal en hacer a los funcionarios y empleados públicos, verdaderos servidores del Estado.

En abono de lo anterior, hay que señalar que es posible que los servidores públicos representen hoy en día el 5% o 6% de la población de cualquier país, en promedio, y que su nombramiento constituye un asunto de interés público

de primer orden. Los países de democracia madura han establecido como regla a la igualdad ciudadana ante los cargos públicos, haciendo uso de procedimientos objetivos de selección e ingreso, en tanto que los nombramientos de libertad plena constituyen la excepción.

En segundo lugar, me refiero a la categoría del servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desarrollado dentro de las disposiciones laborales. Aquí, juzgo que el Congreso de la Unión podría considerar un cambio de ámbito constitucional del servicio público, pues sus integrantes desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares.

En tercer lugar trato de los procesos de selección, que requieren un sistema institucional que norme los concursos de ingreso. Al respecto, es menester el establecimiento de una comisión del servicio civil dedicada a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, y que fije los estándares de desempeño exigidos y el modo cómo se deben satisfacer; que aquilate la validez de grados y títulos; y que solicite la intervención de las instituciones universitarias para que colaboren al efecto.

En cuarto lugar me refiero al establecimiento del centro de enseñanza, tal como lo manda la Constitución, que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo federal como un plantel de complementación y aplicación. Debe tratarse, pues, de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos, cuyo destino sea ocupar los cargos de la carrera administrativa y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. Una escuela tal deberá recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso y brindarles la formación administrativa, es decir, la dotación de capacidades de desempeño específicas para ejercitar las funciones públicas.

Hay quienes han pensado que el Instituto Nacional de Administración Pública debería asumir esta función, ayer y hoy. Tal era el concepto de Lucio Mendieta y Núñez, cuando propuso en los años 30 que esa institución se dedicara a la formación de los servidores públicos. Empero, de seguirse esa vía, el INAP debería establecer una escuela propiamente dicha, dependiente de él, con base en el diseño de los planteles universitarios y sus sistemas de acreditación; o bien, convertirse él mismo en una Escuela de Administración Pública. En este último caso, dejaría a sus miembros en calidad de expósitos,

pues el INAP es una asociación civil. Parece que la mejor solución, es que el gobierno mexicano instituya una escuela profesional de servicio público y que el INAP, recuperando su esencia primigenia: que explore mediante investigaciones los problemas administrativos nacionales e internacionales, que difunda el saber, y que congrege a profesionales y académicos de la administración pública.

En quinto lugar, trato al tipo de servidor público que deberá ingresar a la carrera administrativa. Este servidor público deberá integrar cuerpos de funcionarios generalistas, cuyo ejercicio se realizará de manera horizontal a través de las distintas Secretarías de Estado y ocuparan cargos de elevada responsabilidad, cuyo perfil de desempeño es el diseño y hechura de política, la planificación, la coordinación, la dirección, y la evaluación del desempeño gubernamental.

Finalmente, considero al Estatuto de la Carrera Administrativa, una disposición de rango tan elevado como la Ley Orgánica de la Administración Pública, que podría ser expedida por el Congreso de la Unión y que contendría los puntos antes anotados, además de otros no considerados aquí.

Ciertamente habrá personas que se preguntarán acerca de las ventajas de la carrera administrativa: yo solamente

me referiré a dos, entre otras muchas: una es la posibilidad de exigir responsabilidad de desempeño al servidor público, de los actos administrativos que realiza; la otra es la capacidad de ciudadano para poder aquilatar la eficiencia del servicio público, a través de estándares de rendimiento objetivos, transparentes y públicos.

Qué mejores frutos se pueden ofrecer a una ciudadanía que optó por el cambio y que desea que los servidores públicos, en efecto, estén a su servicio.

Fuentes

Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, Administración de Personal y Carrera Administrativa en América. 1986. pp. 139-159.

Bertrand, André el Marceau Long, "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm.!. 1930. 1960. pp. 5-24.

Carbajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Go-

bierno a Querétaro". México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1848.

Castelló-Tárrega, Juan José Mari. "Preparación, Selección y Promoción de Jueces". Varios, Justicia y Sociedad. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 135-163.

Correa Sutil, Jorge. "Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica". Varios, Justicia y Sociedad. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. pp. 165-182.

Chanes, José. *Administración y Política*. Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato. 1997.

Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981

"Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la federación", de agosto 18 de 1824. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

"Decreto sobre Cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829.

"Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837, Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)", México, Archivo General de la Nación, Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados),

"Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces", de octubre 16 de 1840, Gabaldón López, José, La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870), Madrid, Editorial Civitas. 1991. pp. 286-287

"Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852", México, Derecho Internacional Mexicano, tomo III, pp. 303-304,

Díaz Rugama, Alberto, Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana, México, Imprenta El Socialista. 1887.

Escudero, José Antonio. Los Secretarios de Estado y del Despacho. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos.

Haro Bélchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Madrid, Instituto

Nacional de Administración Pública. 1988.

Hintze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". Historia de las Formas Políticas. Madrid, Revista de Occidente. 1966 (1911).

-"Instituciones Estamentales de Occidente". Historia de las Formas Políticas. Madrid, Revista de Occidente. 1968.

Jefferson, Tomás. Escritos Políticos. México, Diana. 1965.

Justi, Johann Heinrich Gottlob van. Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784. p. XI. [Hay una edición reciente, publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, con el título de Ciencia del Estado (Toluca, 1996)].

Kesler, Jean Francois. "La Réforme de l'ENA". La Revue Administrative. Nov.-Dec. 1986. pp. 535-542.

"Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. Derecho Internacional Mexicano. México, Litografía de Filomena Mata. 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada

derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. México, Imprenta del Águila. 1838.

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos.

N. F. "Por una Réforme de L'ENA". La Revue Administrative. Mar.-abr. 1986. pp. 111-114.

Nieto, Alejandro. El Mito de la Administración Prusiana. Universidad de Sevilla. 1962.

Oliván, Alejandro. De la Administración Pública con Relación a España. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954.

Piquero, J. Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública. México, sin datos editoriales. 1856-1858.

"Previsiones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848. Derecho Internacional Mexicano. México, Litografía de Filomena Mata. 1899. Parte **111**, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853. pp. 300-301.

"Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Diario Oficial de la Federación. México, mayo 28 de 1996.

Riquelme, Luis. "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". México, Impreso por Juan Ojeda. 1837.

Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". The Political Quarterly. Vol. 25. 1954. pp. 337-346.

Ule, Carl. La Reforma Administrativa en Alemania. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967.

Weber, Max. "La Política como Vocación". México, Revista de Ciencias Políticas y Sociales. Año V, núms. 16 y 17. 1959.

Notas

I Robson, William. "Recent Trends in Public Administration". **The Political Quarterly.** Vol. 25. 1954. p. 346

2 Se entendía por propiedad de empleo un derecho distinto al patrimonio, y por consiguiente, no era heredado ni heredable; simplemente consistía en una franquicia de "permanencia, garantizada por la ley". Carbajal, Francisco. "Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro". México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1848.

3 "Decreto sobre el nombramiento de empleados por estados de la Federación", de agosto 18 de 1824. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838)". México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Impresos Caja 13 sobre Legislación (Disposiciones sobre Empleados).

4 "Decreto sobre cesantes de los estados de la Federación", de mayo 23 de 1829. "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837. *[ibid.]*

5 "Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos", de abril 18 de 1837. *[ibid.]*

6 Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, signada por Antonio Romero en enero 12 de 1838. México, Imprenta del Águila. 1838. p. 2.

7 "Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales", de enero 27 de 1847. Derecho Internacional Mexicano. México, Litografía de Filomena Mata. 1899. Parte III, pp. 299-300. La mencionada derogación de esta Ley se efectuó en agosto 12 de 1853.

8 "Previsiones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones", de junio 30 de 1848. *[ibid.]*, pp. 300-301.

9 Carbajal, obra citada.

10 Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, signada por José María Lafragua en diciembre 14 de 1846. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847. p. 178.

[ibid.]

12 "Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852". México, Derecho Internacional Mexicano, tomo III, pp. 303-304.

13 *[tu]*

14 "Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre Previsiones respecto de Empleados y sobre las Cualidades de los meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno". "Decreto de octubre 5 del mismo año sobre que los Empleados no puedan percibir dos o más Sueldos". Secretaría de la Presidencia. La Administración Pública en la Época de Juárez. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tres tomos. Tomo 1, pp. 288-292.

[ibid.]

16 Piquero, J. Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública. México, sin datos editoriales. 1856-1858.

17 *[bid.]*

re Riquelme, Luis. "Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana". México, Impreso por Juan Ojeda. 1837.

19 Díaz Rugama, Alberto. Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana. México, Imprenta El Socialista. 1887.

20 *[bid.]*

21 Justi, Johann Heinrich Gottlob van. Elementos Generales de Policía. Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor. Plaza del Ángel. Año 1784. p. XI. [Hay una edición reciente, publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, con el título de Ciencia del Estado (Toluca, 1996)].

22 Escudero, José Antonio. *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuatro tomos. Tomo 1, p. 254.

23 Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1954. p. 79.

- 24 Hinze, Otto. "El Estamento de los Funcionarios". Historia de las Formas Políticas. Madrid, *Revista de Occidente*. 1966 (1911). p. 224.
- 25 *Ibid*, p. 220.
- 26 Nieto, Alejandro. *El Mito de la Administración Prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962. p. 200.
- 27 Raro Bélchez, Guillermo. *Aportaciones para la Forma de la Función Pública en México*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1988. p. 114-117.
- 28 Jefferson, Tomás. Escritos Políticos. México, Diana. 1965. p. 147.
- 29 Weber, Max. "La Política como Vocación". México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*. Año V, núms. 16 y 17. 1959. p. 454.
- 30 *Ibid*.
- 31 Haro, obra citada, p 17.
- 32 *Ibid*, pp. 122-128.
- 33 *Ibid*, p. 145.
- 34 Hintze, Orto. "Instituciones Estamentales de Occidente". *Historia de las Formas Políticas*, Madrid, *Revista de Occidente*. 1968. p. 98.
- 35 Haro, obra citada, pp. 100-111.
- 36 *Ibid*, pp. 108-109.
- 37 *Ibid*, p. 163.
- 38 Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981. p. 359.
- 39 Haro Bélchez, obra citada. p. 200.
- 40 Bertrand, André et Marceau Long. "L'Enseignement Supérieur des Sciences Administratives". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XXVI, núm. 1. 1930. 1960. pp. 5-24.
- 41 Muñoz Amate. Pedro. Introducción a la Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 1957. Dos tomos. Tomo 11, p. 72.
- 42 Debbasch. Charles, obra citada, p. 361.
- 43 Kessler, Jean Francois. "La Réforme de l'ENA". *La Revue Administrative*. Nov.-Dec. 1986. pp. 535-542.
- 44 N. F. "Por una Réforme de L'ENA". *La Revue Administrative*. Mar.cabr. 1986. pp. 111-114.
- 45 Alvarez Alvarez, Julián. "La Carrera Administrativa en España". Quito, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*. 1986. 149-150.
- 46 Ule. Carl. *La Reforma Administrativa en Alemania*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1967. pp. 21-22.
- 47 *Ibid*, p. 24.
- 48 *Ibid*.
- 49 Castelló-Tárrega, Juan José Marí. "Preparación, Selección y Promoción de Jueces. Varios, *Justicia y Sociedad*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1994. pp. 135-136.
- 50 Correa Sutil, Jorge. "Capacitación y Carrera Judicial en Hispanoamérica". Varios, *Justicia y Sociedad*. México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994. p. 181.
- 51 "Decreto de la Regencia declarando la Inamovilidad de los Magistrados y Jueces", de octubre 16 de 1840. Gabaldón López, José. *La Organización de la Justicia en la España Liberal (Los Orígenes de la Carrera Judicial: 1834-1870)*, Madrid, Editorial Civitas. 1991. pp. 286-287.
- 52 "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". *Diario Oficial de la Federación*. México, mayo 28 de 1996.
- 53 Chanes, José. *Administración y Política*. Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato. 1997. pp. 27-37. Buena parte de mis reflexiones en los párrafos siguientes, están inspiradas en esta obra.

La administración pública y el régimen de la política plural

Serrano Migallón. Fernando

Recapitula diversas tesis que manejan la necesidad de replantear el funcionamiento de la administración pública a partir de las nuevas condiciones políticas que han surgido en México desde las elecciones de julio de 1997. Resalta que en México se ha iniciado una nueva etapa política, como resultado de una mayor presencia plural en los órganos de decisión, además de haber incrementado su fortaleza interna al aumentar su capacidad para responder a las demandas de una sociedad compleja. Del mismo modo, analiza cómo valorar el diseño de políticas públicas con base en la distribución de prioridades dentro de la vida social, considerada como una variable de suma importancia para el desarrollo integral de México.

The public administration and the regime of political plurality

Serrano Migallón, Fernando

This work recapitulates various thesis proposing the need of a revision of the public administration's function in view of the new political conditions in Mexico as a result of the federal elections of July, 1997. It emphasizes the fact that Mexico has entered a new political era, as a result of a more plural presence in the decision-making organisms, as well as the fact that the country has improved its internal solidity by increasing its capacity to respond to the demands of a complex society. Moreover, it analyzes the way to appraise the design of public politics based on (he distribution of priorities in the social life, considered a very important variable for the integral development of Mexico.

La administración pública y el régimen de la política plural

*Fernando Serrano Migallón**

México se encuentra en una nueva encrucijada histórica. La vida política nacional está a la puerta de nuevas prácticas y discursos. La tendencia señalada desde hace varios años, en la cual se podía apreciar el gradual surgimiento de fuerzas sociales antes desconocidas o sin presencia activa, que desean su representación en lo político y lo social, han moldeado un nuevo perfil de los grupos y partidos que comparten el ejercicio del poder político. La presencia multipartidista en los ámbitos Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como local y municipal, plantean la necesidad de un nuevo examen de la forma en que la administración pública debe actuar en la perspectiva de la convivencia plural en la política y en su paulatina diversificación.

Existe un riesgo material de confundir la acción de la administración pública y

la acción política. Este riesgo aumenta en la medida que la realidad política, en un momento histórico y en un lugar determinados, es principalmente monolítica, es decir, cuando un grupo detenta la representatividad de la sociedad en su conjunto, pero también, este error se pone en evidencia cuando en la vida política inciden diversos grupos que pueden ser reconocidos como representantes de grupos ciudadanos y de organizaciones. Al observar este fenómeno, puede deducirse con facilidad que existen diferencias substanciales entre la administración y la política. En un grado de cultura política, más o menos avanzada, la administración cumple su objeto con cierta independencia respecto de la acción política de los agentes que se adjudican la representatividad y la legitimidad que la sociedad les ha conferido y reconocido. No como realidades separadas y fuera de sus murallas influencias, sino como dos manifestaciones de la vida pública dirigidas a satisfacer necesidades diversas.

* Director General del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Por administración pública puede entenderse tanto la actividad de gestión del Estado, como el órgano que ejerce la propia administración. La primera de las acepciones se sustenta en una idea material de la acción de administrar, mientras en la segunda, se recurre a un criterio orgánico funcional. Una primera definición puede describir a la administración pública como la actividad del Estado que se dirige a la gestión de satisfactores a las necesidades comunes de la sociedad, y por extensión al órgano del gobierno del Estado que se encarga de dicha gestión proveyendo de los elementos para cubrir las necesidades de la sociedad. ¹

La administración pública es una respuesta de la sociedad, políticamente organizada, al reto que representan las necesidades comunes de los individuos y grupos que conforman la dinámica de la convivencia social. Existe administración pública donde existe una sociedad que ha evolucionado hasta la conformación política que es el Estado contemporáneo.

Una parte fundamental del panorama político contemporáneo, es la división fundamental entre la vida del individuo, en su esfera privada y su actividad particular, y la acción pública del Estado. Ambas esferas tienen sus propias características y sus propias normas, para el particular siempre aplican el régimen de la libertad que la ley le con-

fiere y le protege, a ella están ligados conceptos como la autonomía de la voluntad y la personalidad jurídica; mientras, en materia de la actividad pública, está regida por el principio de legalidad, sus términos fundamentales son la competencia y el régimen de facultades que sólo la Ley puede conferir.

En los primeros tiempos de la organización política estatal, la acción del gobierno de un Estado se limitaba a la simple guardia de las libertades particulares, sin mayor función que la vigilancia de los actos de los propios particulares y de sí mismo; sin embargo, diversos hechos históricos y económicos, como las guerras mundiales y las depresiones económicas, hicieron visible que la acción del mercado y la actividad particular que, por su naturaleza, carece de programa respecto de la organización social, no eran suficientes para satisfacer las necesidades colectivas, por lo tanto, se hizo necesario que la administración pública ampliara su marco de actividades. Esta expansión de actividades supuso una natural invasión de las tareas que anteriormente estuvieron reservadas a la actividad particular.

De la naturaleza de ambos regímenes de actividad surgen diferencias substanciales. Por una parte, la actividad particular, para subsistir y para tener sentido, debe abocarse a la obtención del crecimiento y de la ganancia econó-

mica, es decir, ser rentable y preferentemente lucrativa, no así la administración pública, que se dirige a la satisfacción de necesidades sociales y por lo tanto no está animada por la noción de la ganancia económica, existe un error de concepción en la tendencia que quiere asimilar a la administración pública con la empresa. Si bien, desde luego, es deseable que en lo posible y, en las ramas en que esto puede ser, la actividad pública conserve, por lo menos, un nivel de equilibrio financiero.

Por otra parte, otra de las características que definen y diferencian ambos ramos de la actividad dentro de la vida del Estado, responde a la fundamentación jurídica de las mismas. Por un lado, el régimen de libertad y de compromiso voluntario a que está sujeta a la actividad privada, la Leyes un margen de acción donde todo está permitido salvo aquello que la legislación y la reglamentación expresamente prohíbe, en ella la voluntad de las partes para comprometerse hace las veces de ley entre las partes, consagrada en el principio romano de que *res inter alias acta*, es decir, que los actos jurídicos sólo surten efectos entre las partes que actúan en su conformación. Mientras, para la actividad de la administración pública, la Ley, particularmente la constitucional, son la causa eficiente de su existencia y la delimitación de los actos que puede realizar, en sentido contrario a los particulares, a la admi-

nistración pública sólo le están permitidos los actos para los que la Ley la facultada, fuera de los cuales no tiene presencia jurídica efectiva. Pero, debido a esta naturaleza jurídica y al objeto de su actividad, los actos de la administración pública afectan a todos los individuos de la sociedad y, ligada como lo está, al poder político del Estado, comparte con él las características de su imperio, el uso de la fuerza pública y la coercitividad de sus decisiones, elementos que no corresponden a los particulares.

Esta referencia necesaria entre la actividad de la administración pública y el poder político del gobierno del Estado, nos hace reflexionar sobre las dos distintas facetas del Poder Ejecutivo del Estado contemporáneo. Corresponde al Poder Ejecutivo la aplicación de las leyes "en casos particulares y sin que medie previamente un conflicto de intereses",² respecto de su actividad política, distinta de la administrativa, comenta Rivero "Gobernar es tomar las decisiones esenciales que comprometen el futuro de la Nación: una declaración de guerra, la decisión en favor de una determinada política económica". Esta primera actividad es la que, propiamente podemos llamar política, la de gobernar, que significa conducir el destino del Estado.

Íntimamente ligada a la función gubernativa del Estado, la tarea administrati-

va abarca muchas esferas de la vida comunitaria. Dirigida a la satisfacción de las necesidades públicas, refiere su función a los más diversos campos de la vida cotidiana, sin embargo, sólo algunos de ellos tienen relación directa, o por lo menos cierta trascendencia, en la esfera de lo político y lo gubernativo. La mayor parte de sus actividades se perfilan a la prestación de servicios de consumo cotidiano, seguridad pública, educación, sanidad, comunicaciones y energéticos, por ejemplo. Dichas actividades sólo adquieren dimensión dentro de la esfera de la actividad gubernativa del Estado cuando se constituyen en elementos que definen cierta postura política o se entienden dentro del marco de las decisiones fundamentales para la vida del Estado como entidad políticamente constituida.

Desde luego, existe una relación intrínseca entre política y administración pública. Así, la existencia de un régimen democrático amplía las expectativas de participación dentro de la administración de los bienes y la prestación de los servicios que corresponden al Estado, aumenta su contabilidad y transparencia al sujetar al administrador a los controles constitucionales que rigen su actividad; por otra parte, en regímenes autoritarios o dictatoriales, dichos controles son más oscuros pues identifican al poder político con la función administrativa, constituyendo, en casos extremos, a la prestación del servicio

como una prebenda del político en ejercicio del poder.

A propósito de esta separación entre la administración pública y la tarea político gubernativa del Estado, Georges Vedel, conceptúa a la administración "como el conjunto de actividades del gobierno y de las autoridades descentralizadas ajenas a la conducción de las relaciones internacionales y a las relaciones entre los poderes públicos ejercidas bajo el régimen del poder público". A partir de este comentario podemos fijar dos apreciaciones fundamentales. Por un lado, la idea de que la administración pública no influye, o aún mejor, no tiene trascendencia por sí misma, en las relaciones internacionales del Estado, como sujeto de Derecho Internacional, ni en las relaciones del poder público en cuanto a poder político, pero además, por el otro lado, la existencia de autoridades descentralizadas, auténticas personas jurídicas de derecho público y verdaderos integrantes del poder del Estado, pero que no comparten la función política del mismo.

La expansión de lo público dentro de la vida comunitaria del Estado, es un fenómeno constante a partir de la posguerra. Este fenómeno trae consigo la necesidad de que la administración pública se especialice en cuadros profesionales con mayor perfeccionamiento técnico. Este cuadro, que conocemos

como la descentralización de la administración pública, responde a la necesidad de prestar servicios cada vez más complejos por su detalle técnico, financiero o profesional; las entidades que se generan para satisfacer dicha necesidad comparten la naturaleza pública del Estado, pero poseen también personalidad y patrimonio propios. Por su propia naturaleza y, por haber sido creadas por el Estado con fines exclusivamente técnicos, se encuentran siempre distantes, en su funcionamiento, de los vaivenes inherentes a la política. Es en este ramo de la administración pública donde puede verse con mayor claridad la división formal y material entre política y administración.

El fenómeno de la descentralización de la administración pública, tiene dos facetas importantes. Manifiesta la expansión del Estado occidental hacia áreas de la actividad humana anteriormente reservadas en exclusiva a los particulares, ampliando el ámbito de lo público, entre estas áreas se cuentan la protección de los ecosistemas, la explotación de los recursos naturales y la distribución de sus materias primas y productos, la redistribución del ingreso y, en general, la conducción de la economía. Asimismo, denota una clara tendencia a la estructuración y permanencia de planes y programas que permitan salvaguardar la prestación de los servicios públicos más allá de la presencia o ausencia de determinado grupo de poder

en el ejercicio legítimo de la autoridad.. es decir, constituye como una prioridad estratégica en el desarrollo del Estado y su progreso, el que los servicios públicos obedezcan más a criterios técnicos de rentabilidad y eficiencia, que a discursos ideológicos o cuotas de poder.

Desde luego, una presencia cada vez mayor del Estado en la vida social refleja una expansión del aparato burocrático, aunque esto no esté directamente relacionado con la mayor o menor presencia del Estado dentro de la actividad económica, competitiva, es decir, no debe ser entendido sólo dentro de los estrictos márgenes de una concepción liberal o estatista de la economía, sino al mayor grado de regulaciones administrativas y presencia de entidades dentro de las actividades privadas.

Conviene hacer esta distinción fundamental entre la faceta gubernativa del quehacer público y la esfera de la administración pública, por la importancia que ésta última tiene en la vida cotidiana de los ciudadanos. Tomando en cuenta el principio de la división de poderes, que anima al Estado Occidental contemporáneo, la función de creación del orden jurídico, a cargo del Poder Legislativo, y la de dirimir los conflictos entre ciudadanos y entre éstos y el poder público, como corresponde al Poder Judicial, corresponde al Poder Ejecutivo la aplicación de las le-

yes y las normas, aun sin que medie interés de parte de los ciudadanos y, en ocasiones, en contra de la voluntad de ellos mismos. Es esta función del Ejecutivo la que afecta de modo más cercano y directo la esfera de derechos del ciudadano, es acaso el poder que más presente está en la vida cotidiana de la comunidad. Esto se traduce en la necesidad de establecer con claridad las diferencias fundamentales de la actividad política y la actividad administrativa del Ejecutivo, definir aquellas actividades que responden al interés político de la República y, que en tal sentido, merece ser conducida por políticos propiamente dichos, es decir, por personas con la sensibilidad y el oficio gubernativo que la actividad amerita, y aquellas otras que responden al sentido técnico y pragmático de la administración de los bienes y servicios abocados a la satisfacción de las necesidades públicas. y un tema de la mayor trascendencia que agudiza el análisis, la presencia de un gobierno plural, integrado por diversas fuerzas políticas representativas de distintos grupos de ciudadanos y de interés.

América Latina en general y, México en lo particular, se han visto envueltos en nuevas dinámicas políticas y económicas a partir de la década de 1980. Si bien la evidencia muestra que los gobiernos del área se inclinaron a proponer soluciones económicas como respuesta a sus graves problemas de

subdesarrollo y deficiente redistribución del ingreso, a la larga, se encontraron ante la perspectiva de buscar alternativas políticas que fueran más representativas de sociedades cada vez más complejas y demandantes. Algunos países transitaron de la dictadura a la democracia, ya mediante la conciliación con grupos armados y subversivos, o bien, mediante la transición pacífica. Otros más, entre los que se encuentra México, realizaron una adaptación paulatina correspondiente a los nuevos grupos e intereses políticos. El saldo general latinoamericano fue el de la adopción de la democracia como método de gobierno y de la pluralidad como forma de representación social.

Desde luego, existe una acción recíproca entre las fuerzas sociales y la acción gubernativa del Estado. Esto se traduce en la concepción y actualización de determinadas políticas de administración pública. Eduardo Andrade, resume esa relación de este modo, "el Estado interviene o actúa en un cierto momento o toma una acción concreta por razón de las fuerzas sociales en juego, de cuya acción aparece como resultante cada medida que el Estado adopta. Esas fuerzas que se manifiestan en el seno de la sociedad, determinan su acción".⁵

Este panorama presenta dos niveles de acción claramente diferenciados, por un lado, la acción que determina las políticas dentro de la administración, es

decir, la fijación de prioridades, de agendas con temas sociales, económicos, de seguridad o servicios; en los cuales la mano del político se distingue por fijar programas que seleccionan determinadas conductas públicas, inhiben otras y posponen algunas; y por otro lado, la acción administrativa propiamente dicha, que se traduce en la actividad de brindar los servicios, producir los bienes o controlar las actividades, de acuerdo con la agenda y prioridades previamente fijadas. En la primera, la pluralidad política, como forma de representatividad política, juega un papel de importancia vital, especialmente en el establecimiento de las prioridades y en la proposición de salidas a los problemas prácticos, pero en la segunda, nos estamos refiriendo a un nivel pragmático, a una actividad, la más de las veces, técnica y especializada.

El propio Andrade reflexiona en el sentido de que, "es entonces el conjunto de factores sociales, la correlación de fuerzas en el proceso social, lo que determina la acción que ha de asumir el Estado, combinado con lo que podemos considerar el interés del propio Estado, pero no como un ente abstracto, sino como un conjunto de personas que aspiran a mantener la conducción del aparato estatal y que sopesan cuál de las medidas que puedan tomar reditará mayores beneficios para su propia posición en el interior del sistema que el Estado constituye."⁶ Esta idea, susten-

tada en la observación de la realidad del juego de poder que se desarrolla entre los partidos políticos; ofrece una visión heterodoxa de la política entendida en el sentido clásico del arte de gobernar a los hombres y administrar los bienes de la cosa pública. Desde ese punto de vista, deslindar los límites entre la administración pública y la política, en cuanto a sistema de conducción social.

La idea de que exista un grupo de individuos que detenten el poder del Estado y, en tal sentido, se visualicen a sí mismos con el deber y el derecho a sostenerse en tal posición, ya de modo indefinido como en una monarquía o una dictadura, o sujetos a un período constitucional, como en una democracia republicana, plantea la situación de que el propio gobierno del Estado es, así mismo, una fuerza más dentro del concierto social y no sólo el concertador de las fuerzas que conviven al interior de la comunidad. Este fenómeno, conocido como la autonomía relativa del Estado, se fortalece cuando existen diversas fuerzas políticas que conviven en el ejercicio del poder. Cada una de estas fuerzas utiliza su mayor o menor influencia para lograr la prevalencia de sus programas y discurso ideológico, esto es, favorece o inhibe ciertas políticas de acuerdo con su estructura, idea y cuota de poder. La administración pública, por el contrario, ofrece un panorama, digamos, más uniforme y apo-

lítico, tiene una sola fuente esencial que es el margen legal y constitucional de su competencia, así como está animada por el afán de proporcionar a la comunidad los satisfactores que requiere para su supervivencia y convivencia pacífica.

Es claro, sin embargo, que esta autonomía relativa del Estado, está sujeta a fuertes controles sobre su capacidad de acción. La relatividad de la autonomía radica en dichas manifestaciones de presión social y política, algunas por la dinámica propia de los partidos políticos y grupos de presión representativos de la sociedad, otras más por la sociedad civil organizada y desde luego, las más importantes en el sistema democrático, que son las de la presión electora!. Volviendo al análisis de Andrade respecto de la autonomía relativa del Estado, su opinión parece adecuada en el siguiente sentido, "la autonomía relativa del Estado para la toma de decisiones está condicionada, en buena medida, por el grado de democratización que permita a las distintas fuerzas sociales manifestarse de diferentes formas."?

Sin embargo, la prestación de los servicios, la producción de los bienes y, en general, el adecuado funcionamiento de la administración pública redundan, necesariamente en una sociedad demandante y estratificada, en una nueva presión sobre el sistema político. Un

sistema político, hegemónico o de partidos, que resulta incompetente para mantener, de manera funcional, el aparato de la administración pública, enfrenta una presión más dentro de su esquema político. La demanda del correcto y transparente funcionamiento de la administración pública es común en las sociedades democráticas, se perfila como un interés prioritario para la buena marcha del Estado y señala la existencia de un mínimo de funcionalidad del gobierno aún en situaciones de transición, como el cambio de grupo gobernante, o en crisis políticas en grande o pequeña escala.

Una diferencia más entre la función política del gobierno del Estado, en su papel de rector de la vida pública y, la tarea de administración pública, radica en que sólo la función gubernativa está sujeta a las presiones que provienen de fuerzas externas al propio Estado, no sólo de gobiernos extranjeros y entidades internacionales, sino de fuerzas tales como empresas y grupos económicos privados internacionales y transnacionales, grupos religiosos o movimientos ideológicos. Estas presiones actúan, de modo directo en el poder político del Estado, determinando en cierta medida la configuración de su agenda y decisiones, pero no repercute, sino de modo indirecto en la función de la administración pública, es decir, sólo mediante reflejo de las políticas que ha deter-

minado sin que pueda aducirse que la situación internacional o externa ha impactado de manera propia en la prestación del servicio general de administrar lo público.

Desde el punto de vista que, la intervención del Estado, en la vida y esfera jurídica particular de los habitantes del territorio en que se ubica, corresponde a su propia naturaleza, no puede hablarse de un Estado libre de intervención en tal esfera o un Estado no administrativo. Sin embargo, la presencia del Estado que administra y proporciona satisfactores a necesidades públicas tiene su legitimación en los beneficios que pueda llevar a los ciudadanos, referido al mejoramiento y sustento del nivel y calidad de vida, desde esta óptica resulta evidente que los grupos sociales, representados en los órganos del poder, pueden convertirse en efectivas presiones para que se actúe de modo que los beneficie y, su corolario, "en la medida en que haya menos posibilidad de expresión democrática, serán los grupos más pequeños y privilegiados los que tengan mayor fuerza para determinar la acción del Estado".⁸ Este sería un esquema fundamental de la interrelación entre la pluralidad política en el gobierno del Estado y la administración pública.

Algunos investigadores del fenómeno público han propuesto la reinención del gobierno," a raíz de estas situacio-

nes políticas y administrativas. Es probable que esta sea una visión todavía aventurada, sin embargo, es natural que algunas situaciones innovadoras dentro de la escena política fuercen al Estado a adquirir nuevas conductas, por ejemplo, la necesidad de eficiencia económica propia de una sociedad competitiva, la creciente demanda de desarrollo social y de democratización política y el fortalecimiento de la sociedad civil y de su participación.

La vigencia de la pluralidad política en el gobierno del Estado trae consigo la necesidad de evaluar nuevas formas de respuesta para los retos de la administración pública.

A partir de las diferentes dinámicas que hemos señalado para la función gubernativa y política del Estado, frente a la tarea de la administración pública y, tomando en cuenta el panorama particular de la pluralidad política dentro del gobierno del Estado, situación ahora real en México, se hace necesaria la determinación de estructuras administrativas que permitan una mayor movilidad del sector público en su carácter administrativo, es decir, la cada vez menor presencia de conflictos y toma de decisiones de carácter rutinario y burocrático; en la esfera del mando político, se sigue detentando, desde luego, el monopolio de la fijación de las políticas públicas.

Esto supone la fijación de adecuadas políticas en materias tan diversas como la salud, la seguridad o la educación, que se ven fortalecidas por el diálogo democrático, pero que, en el momento de llegar a la administración pública y entrar en contacto con el ciudadano, requiere que la propia administración pública se convierta en un centro de captura de información útil para el diseño de las políticas. Kliksberg propone algunos ejemplos en este sentido, "Ayes (Ghana) subraya la tremenda complejidad del proceso de la política pública. Kyosti Pekonen hace énfasis en la falta de representación entre gobierno y sociedad, y propone "un modelo de representación interactiva muy importante en sociedades modernas complejas". B. Guy Peters delinea los trazos de un 'Estado participatorio'. Turo Vortanen (Finlandia) resalta la necesidad de apoyar la coordinación en el proceso de la política pública mediante sistemas e información interorganizacional; Xu Zhenhuan (China) ve al mejoramiento de las coordinaciones gubernamentales y empresas estatales como parte integral de las reformas por introducir. Marcel B. Weenswijk's se dedica a los sistemas actuales de evaluación demostrando que fallan en encontrar la complejidad y la ambigüedad del proceso de implementación de políticas, y Paula R. Bilinsky destaca, entre otros errores de los mismos, el que privilegien medir indicadores macroeconómicos y no estándares de vida." 10

El replanteamiento de la funcionalidad del Estado mexicano, a las puertas de un nuevo escenario político, caracterizado por la pluralidad política, es una oportunidad para rediseñar nuevas políticas de administración pública. La descentralización de la administración, por ejemplo, es un camino por donde ya se ha transitado con éxito. El fenómeno de la descentralización, no sólo regional, sino técnica y por servicios, es ya generalizado y, si bien, como señala Gérard Marcou, "la descentralización no necesariamente promueve la democracia", también es cierto que permite una cercanía mayor de la administración pública con la realidad social y las necesidades públicas que pretende solucionar, asimismo, significa un mayor grado de especialización técnica en los cuadros de servidores públicos, dimensionándolos con precisión fuera de las corrientes políticas del momento al afianzarlos en posiciones y escalafones técnicamente definidos.

Sin embargo, dentro de la cadena de la descentralización, la pluralidad política cumple también ciertos efectos. Así, impide que no sólo las élites locales tengan influencia o participación real en la prestación de los servicios, sino que, aumentada la representatividad de los órganos que determinan las políticas públicas, coadyuva a que cada vez más los ciudadanos estén cerca de la gestión administrativa. La pluralidad política, cuando se trata de un hecho

relacionado con el avance de los fenómenos democráticos, previene contra lo que Marcou señala, "la autonomía local puede derivar en la confiscación de poder y, consiguientemente, de los recursos que vienen con él por un grupo político o social dominante".

En el fondo, la cuestión de la mayor o menor independencia de la administración pública del sector gubernativo político del Estado o, en otros términos, de la manera en que las diferencias de ambas funciones del Estado hacen funcional la tarea de gobernar y administrar, plantea un nuevo concepto de Estado, cada vez menos monolítico y, cada vez, más flexible, más parecido a una relación de redes que a una pirámide como tradicionalmente se le ha concebido. Esto significa la sustitución de las antiguas pirámides burocráticas, propensas al dispendio de los bienes a la lucha burocrática por cuotas de poder, al menos en niveles de decisión administrativa, cuando no política, por un sistema de redes de instituciones relacionadas cuyos valores son el servicio, la eficiencia, el manejo óptimo de la información y la coordinación. Este nuevo paradigma, no convierte, como algunos pretenden, al Estado en una entidad de tipo gerencial, pues no pierde de vista su objetivo esencial, que es la satisfacción de las necesidades públicas, sino que limita la función de la llamada tecnocracia, al cumplimiento de sus labores fundamentales, dejando en

exclusiva al sector político democrático la determinación de las políticas públicas.

Desde este punto de vista, es probable, que las antiguas estructuras weberianas de la burocracia, hayan cumplido su cielo histórico, ya que su rigidez puede menos como respuesta ante una situación de incertidumbre y cambio continuo dentro de las sociedades contemporáneas, fenómeno que se ve agudizado cuando existe la pluralidad política en el gobierno del Estado. Debe contarse, entonces, con la concertación de las fuerzas políticas, a través de la actividad democrática, como un elemento de flexibilización de las función administrativa del Estado.

En esta idea del nuevo diseño de las políticas, y de la nueva administración pública, en el marco de la pluralidad política, conviene referirse a la necesidad de la recuperación de la credibilidad del Estado dentro de la vida social. La credibilidad del gobierno del Estado se erosiona cuando la población percibe, de modo real o al menos aparente, ineficiencias en la prestación de los servicios, errores en la determinación de las políticas públicas o crisis de autoridad en la vida del Estado. La primera de estas cuestiones puede ser atacada desde el exclusivo marco de tareas del administrador público, pero las dos últimas requieren, necesariamente, de la acción conjunta de todo el cuerpo

del gobierno del Estado. Un Estado que se retroalimenta con la información que recibe de sus prestadores de servicios básicos, con el contacto de una administración basada en el ciudadano como centro de su actividad y que tiene líneas contables dentro de la determinación de sus políticas públicas, es un Estado que puede aprender de sus propios errores y corregirlos con una velocidad aceptable, es, como se diría en la terminología contemporánea, un Estado inteligente, ávido de recuperar y acrecentar su credibilidad.

Cada Estado debe elaborar su propia agenda de prioridades en materia de políticas públicas. Esto vuelve a situarnos otra vez dentro de la órbita del nivel político-gubernativo, del poder público del Estado, aunque desde luego; al menos en los países en vías de desarrollo o, con cuadros recurrentes de crisis económicas, a veces atribuibles a los procesos de inauguración del desarrollo, existen necesidades básicas que resultan típicas. Entre ellas la reversión de las tendencias demográficas centralizantes en uno o pocos focos urbanos, lo cual incide de modo directo en la incorrecta distribución poblacional; el logro del desarrollo regional de acuerdo con los recursos naturales y humanos de cada área; la ordenación del territorio nacional de modo que la población y la infraestructura estén correctamente relacionadas, y fortale-

cer la descentralización de los servicios públicos.

Desde luego, la mayoría de los elementos de esta agenda, versan sobre asuntos evidentemente económicos. De hecho, los procesos de democratización en el área latinoamericana, antes de acceder a lo político, estuvieron precedidos por fuertes programas económicos, con mayor o menor éxito. Pero, no puede lograrse la reforma del Estado si no es a través de fundamentos políticos y esa, es una lección que ha costado muchos años de desarrollo a nuestra área e, incluso en algunos países, graves conflictos sociales. Existe entonces una agenda básica que sustenta la determinación de las políticas públicas, esta agenda fundamental se refiere a presupuestos políticos relacionados con la democratización de la sociedad, entre sus productos se encuentra, desde luego, la pluralidad política dentro de las cúpulas de toma de decisión al interior del Estado.

Los elementos de esta agenda de pluralización y democratización, que incide de modo directo en el modo en que la administración pública presta sus servicios, puede componerse de elementos tales como la democratización de la sociedad a través del incremento de los mecanismos de participación de los grupos sociales de base y no sólo partidos políticos; la racionalización del Estado mediante el diseño de estrategias

integrales y no sólo de decisiones sectoriales aisladas, y la igualación del desarrollo económico al interior del territorio del Estado; la optimización en la prestación de los servicios públicos.

La superposición de estas dos agendas, una política fundamental y otra de carácter principalmente técnico, administrativo y económico, suponen de hecho una mayor diferenciación entre las funciones políticas y administrativas del poder público del Estado. Sin que, desde luego, dejen de encontrarse íntimamente relacionadas.

Como muchos autores han analizado, no parece existir una relación directa entre democracia y crecimiento, aunque un ambiente democrático parece más idóneo que uno dictatorial para satisfacer las necesidades políticas de una sociedad avanzada. En materia de desarrollo administrativo, parece existir una relación similar. Nzouankeu, comenta que "la descentralización es el complemento necesario e indispensable de la democracia pluralista; la extiende y le permite alcanzar sus objetivos". Sin embargo, una afirmación como ésta no puede ser entendida de modo absoluto. No es sólo la descentralización, y la afinación técnica de los órganos encargados de la administración pública, las demandas propias, en esfera administrativa, de una sociedad democrática y políticamente plural. Pero parece más

cercano a la realidad el que una sociedad, conforme avanza en su sistema político democrático, requiera de formas más ágiles de administración públicas ante una evidente marcha en la complejidad de las necesidades a satisfacer.

La eficiencia y buena marcha de la administración pública de un Estado no puede suponerse como un efecto de la democracia. La pluralidad política, como régimen de representatividad, social y política, avanzado; no corresponde necesariamente a niveles mejores en la prestación de los servicios públicos; pero la noción y experiencia de una vida democrática dentro del Estado sí requiere de mejores y más modernos métodos de administración pública tanto por la mayor demanda de servicios así como por la complejidad de las demandas de una sociedad avanzada. En otras palabras, la dinámica de una política democrática y plural, plantea la necesidad de diseñar políticas públicas de largo y mediano plazo que gocen de una mayor autonomía de la dinámica política de enfrentamiento entre los grupos que comparten el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, exige un mayor nivel de perfeccionamiento técnico y administrativo en los cuadros de servidores públicos de modo que las necesidades básicas de la sociedad sean satisfechas para no constituirse en nuevos factores de juego político.

A partir de que México ha iniciado una nueva etapa de su vida política, como resulta de una mayor presencia plural en los órganos de decisión política, conviene hacer un examen del funcionamiento de la administración pública, su fortaleza dentro del margen de la autonomía relativa del Estado y su capacidad para responder a las demandas de una sociedad compleja. Este análisis puede representar una valoración para el diseño de políticas públicas adecuadas a partir de la correcta distribución de prioridades dentro de la vida social; sin duda, esta es una de las más importantes tareas a que está llamada la nueva realidad política de nuestros tiempos, de su satisfacción depende, en cierta manera, el avance hacia el desarrollo.

Notas

1 Pueden verse algunas otras definiciones en: Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Porrúa. México. 1986, Tomo I. Rivera, Jean. *Droit Administratif*. Précis Dalloz. París. 1980. P. 9 Y Osorio Corres, Francisco Javier. *La administración pública en el mundo*. UNAM. México. 1986. P. 4.

2 Osorio Corres, Francisco Javier. *La administración pública en el mundo*. UNAM. México. 1986. P. 6.

3 Cfr. Rivera, Jean. *Droit Administratif*, p. 11. Citado por Osorio Corres. Francisco Javier. *Op. Cit.* p. 6.

4 Cfr. *Droit Administratif*, Vedel, Georges. PUF, París. 1980, p. 38. Citado por Osorio Corres. Francisco Javier. *Op. Cit.* p. 9.

5 Andrade Sánchez, Eduardo. *La Intervención del Estado en la economía*. UNAM. México. 1986, p. 17.

6 Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. Cu.*, p. 17

7 Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 19

8 Andrade Sánchez, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 29

9 Véase D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing. 1992.

10 Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado*. INAP. FCE. México. 1994, p. 31

11 Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado*. *Op. Cit.*, p. 32.

12 Marcou, Gérard. "Democratization and Decentralization of the State". citado por Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado*. *Op. Cit.*, p. 33.

13 Nzouankeu, Jacques Mariel. "Descentralización y democracia en África". En Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado*. *Op. Cit.*, p. 114.

México: dos regímenes políticos sobrepuestos

Rodríguez Araujo, Octavio

El artículo tiene por objetivo describir y analizar las dos corrientes políticas gestadas en el seno del partido oficial, mismas que han dado forma, a partir de 1920, a los procesos económicos y políticos que ha vivido México hasta la fecha. Dichas corrientes se identifican como "populista-autoritaria", presente desde Alvaro Obregón hasta José López Portillo, y "tecnocrático-neoliberal", de donde han surgido los tres últimos gobiernos del Estado mexicano. Describe los hechos que han caracterizado a cada una de ellas durante los procesos de cambio político y económico gestados en México, así como los problemas de orden estructural que han llevado a ambos regímenes a una crisis política, expresada en el cuestionamiento de las formas de dominación que el gobierno ha ejercido para mantener el Estado de derecho.

Mexico: Two superimposed política! regimes

Rodríguez Araujo, Octavio

The articles purpose is to describe and analyze the two political tendencies created in the core of the official party, which, starting in 1920, have directed the economical and political processes in Mexico up to the present day. These tendencies are identified as the "populistauthoritarian", lasting from the regimes of Presidents Álvaro Obregón through José López Portillo, and the "technocratic-neoliberal", from which the last three governments of the mexican State have arisen. It describes the deeds that have characterized each of them during the processes of political and economical change in Mexico, as well as the structural problems that have led both regimes to a political crisis, as expressed in the questioning of the domination forms employed by the government to keep the state of law.

México: dos regímenes políticos sobrepuestos

Octavio Rodríguez Araujo*

Las elecciones del 6 de julio de 1997 han alterado, por sus resultados, parte de las bases del régimen político mexicano, en realidad de los dos regímenes sobrepuestos que caracterizan al México de estos tiempos. Dialécticamente, los resultados electorales del 6 de julio son, a su vez, producto en cierto modo de la crisis de los regímenes mencionados.

Del párrafo anterior se desprenden tres explicaciones necesarias. 1) Entiendo por régimen político (que no gobierno) una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y en un momento dados. 2) Los dos regímenes sobrepuestos a los que me refiero son: a) el que ha caracterizado políticamente a México desde los tiempos de Obregón (1920-24), y que, genéricamente, denominaré *populista autoritario*, y b) el que han configurado los gobiernos típicamente neoliberales (1982 a la fe-

chal y que llamaré *tecnocrático neoliberal* (que es también autoritario). 3) Los dos regímenes están en crisis: el populista autoritario, porque si bien ha sido sustituido en buena medida y a nivel presidencial (en un país presidencialista) por otro, no ha muerto o desaparecido del todo, y el tecnocrático neoliberal porque sin haberse consolidado ya se percibe la necesidad de modificarlo porque el neoliberalismo, como modelo ideológico-político implantado mundialmente y adoptado en México, de continuar, provocará consecuencias que pudieran ser (algunas ya lo son) irreversibles y gravísimas para la mayoría de la población y, por lo mismo y potencialmente, para los poderes constituidos (en los países centrales y en los periféricos como México) y para los intereses económicos que representan.

I. El antiguo régimen

El régimen populista autoritario no fue uno en todo momento o, si se prefiere,

* Profesor-investigador de la UNAM.

tuvo modalidades propias en distintos periodos. Como tal, podría decirse que desde el gobierno de Álvaro Obregón hasta el de Luis Echeverría (1970-76) se mantuvo, pero los grados de populismo y su orientación no fueron siquiera semejantes en todo momento, aunque se quisiera dar esa impresión con ciertas medidas, como fuera el caso del reparto de tierras durante el gobierno de Díaz Ordaz (más de 24 millones de hectáreas de tierras estériles e inútiles para la agricultura) o de la fama obrerista de Miguel Alemán quien en realidad fuera uno de los grandes impulsores del capital industrial a costa de los niveles de vida de los trabajadores. En rigor, no todos los gobiernos del periodo mencionado fueron populistas, pero sí intentaron parecerlo y contaron para el efecto con las organizaciones corporativas de campesinos y de trabajadores urbanos controladas por aparatos del gobierno, normalmente por la presidencia del país y, desde luego, con el apoyo y el discurso del partido oficial.

El régimen populista autoritario ha tenido, en mi interpretación, dos modalidades principales claramente definidas y sucesivas: 1) una modalidad bonapartista, que podría ubicarse en el periodo comprendido entre 1920 y 1940, Y 2) la modalidad de una democracia autoritaria en la que se mantienen *formas* bonapartistas pero sin su contenido esencial.

La modalidad bonapartista, en una apretada síntesis', se caracterizó: 1) por su origen, en que fue resultado de una crisis de gran magnitud (la Revolución de 1910) y porque ninguna de las clases sociales estaba en condiciones de asumir el poder o de influir determinantemente en él; 2) porque un grupo político-militar, formado al calor de la revolución, tomó el poder sin identificación directa con una clase social particular aunque propiciara un modelo dominante basado en la propiedad privada de los medios de producción, manteniendo una relación de apoyo/control con los trabajadores y un discurso claramente populista aunque, a veces (1926-1934), la actitud gubernamental fuera francamente de derecha y en favor de privilegios a sectores de la nueva burguesía asociada con el poder -principalmente- de Calles (el "Jefe Máximo").

La modalidad de la democracia autoritaria', en el caso mexicano, se dio a partir de que una de las clases sociales, en concreto la burguesía, comenzó a tener suficiente fuerza como para determinar, obviamente en su favor, las políticas públicas, y no, como ocurría todavía en el Cardenismo, como un proyecto "a pesar" de la burguesía que, como clase, estaba en proceso de reestructuración, si no de formación en la realidad posrevolucionaria. Este periodo comenzó, definiéndose poco a poco con mayor claridad, en los años de la II

Guerra mundial, llegando a su plenitud en la llamada *década mundial del desarrollo*, que en México fue conocida como la etapa del desarrollo estabilizador (aproximadamente de 1959 a 1970, aunque la recesión mundial iniciara en 1967).

Las características principales y comunes del largo régimen populista autoritario (en las dos modalidades descritas) fueron intervencionismo estatal (no sólo en la economía); crecimiento constante de la administración pública (más allá de las necesidades de gobierno); dominio absoluto del Poder Ejecutivo (presidencialismo con facultades incluso metaconstitucionales); centralismo político a costa de las libertades de los municipios y del federalismo contemplado en la Constitución; corporativismo como forma fundamental de la organización de la sociedad y de relación con el poder central; libertades acotadas, tales como las de expresión, asociación, de prensa, de manifestación; ausencia de respeto a los derechos humanos; corrupción en todos los niveles de gobierno y de la administración pública y, por si no fuera suficiente, elecciones fraudulentas y manipuladas en todos los niveles de la representación política, además de una política sistemáticamente clientelar del partido oficial hacia los ciudadanos.

A cambio de estos vicios característicos del sistema, en general se sostuvo un

índice sostenido de crecimiento económico con una tasa de desempleo relativamente baja. Dicho crecimiento económico, que se mantuvo a un promedio anual de aproximadamente 6 por ciento desde 1935, no se tradujo en mejores salarios para los trabajadores, ni siquiera a partir del *take off* industrial favorecido por la II Guerra mundial. Las inconformidades generadas por el deterioro de los niveles de vida, sobre todo de los trabajadores de la industria y de los servicios tradicionales en la década de los 50⁶, fueron resueltas por la vía de la represión más que por la negociación política.

Otra característica de los gobiernos de este periodo fue, a pesar de que hubo momentos y aspectos de subordinación a los dictados de Washington, el nacionalismo, tanto económico como cultural e ideológico'. Había una noción clara de la defensa del Estado-nación y, por lo mismo, de la nacionalidad fincada en los valores tradicionales rescatados de la historia de México, aunque ésta no siempre fuera correctamente interpretada.

El arreglo de partidos políticos, en este periodo, sobre todo a partir de 1922, cuando Obregón logró la subordinación de las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados en contra de los carrancistas", estuvo sujeto a los condicionamientos, en la línea y en la disciplina, del jefe del Ejecutivo en tur-

no. Una vez creado —desde el poder— el Partido Nacional Revolucionario (posteriormente PRM y luego PRI), las elecciones se organizaron para favorecerlo, lo que no significaba otra cosa que favorecer al gobierno y, en general, a la gente del Presidente de la República (con la salvedad del periodo dominado por Calles conocido como "el Maximato"). Los partidos opositores, que por supuesto los hubo, fueron impedidos en su crecimiento manipulando los resultados electorales desde el nivel de municipio hasta el poder central, desde las legislaturas locales hasta la federal.

El pluripartidismo existente en México, percible a partir de los años 40, fue más formal que real, puesto que era controlado incluso cuando se necesitaba que hubiera oposición. Así, por ejemplo, cuando el naciente Partido Revolucionario Institucional lanzaba a Miguel Alemán (quien era reputado como hombre de derecha) a la Presidencia (1946), el gobierno saliente se encontró con que no había oposición pues Acción Nacional (fundado en 1939) no presentó candidato, por lo que, a la nueva ley electoral se le añadió un artículo transitorio que, por esa única vez, permitiera el registro de partidos, incluido el Comunista Mexicano (en crisis desde 1940), que no reunían los requisitos cuantitativos de la ley o, peor aún, se impulsó, sobre la marcha, la candidatura de otro hombre del régi-

men, pero a la derecha de Alemán (Ezequiel Padilla), mediante el efímero Partido Democrático Nacional. Fue claro, entonces, que el régimen político, cuando le fuera conveniente, auspiciaba la presencia de la oposición, de la misma manera que la obligaba a desaparecer, como ocurrió con el Partido Fuerza Popular en 1949 o con la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano entre 1952 y 1954.

En ese periodo el partido del régimen y la administración pública dependiente de los Ejecutivos federal y estatales, principalmente, eran dos instancias de poder compartido y con frecuencia complementario. Quienes ocupaban cargos de elección popular, al terminar su gestión pasaban a formar altos puestos en la administración pública, y viceversa (salvo quienes eran castigados políticamente). El presidente del partido, y por lo tanto los puestos de mayor jerarquía, eran (y son todavía¹⁰) nombrados por el Presidente de la República, jefe del Ejecutivo y, por lo mismo, de la administración pública federal. El PRI, entonces, era una especie de escalera de ascenso al poder (la única) en donde se hacía la política en México, pese a su heterogeneidad en sus filas y a la existencia de grupos en su interior. Por la existencia de éstos en el partido, podría decirse que las pugnas de grupo equivalían a las de partidos dentro de un gran partido. Pero al depender la vida del partido, así como los ascensos

políticos, del jefe del Ejecutivo federal, el Presidente de la República era intocable durante su mandato, asumiendo facultades de poder que rebasaban con mucho las atribuciones conferidas constitucionalmente.

La oposición nunca tuvo posibilidades, hasta antes del gobierno de Salinas de Gortari (1988-94), de ocupar una gubernatura estatal o de contar con mayoría en el Congreso de la Unión o en los congresos estatales. Las diversas reformas electorales, previas a la realizada por López Portillo en 1977, fueron, primero, para evitar que la oposición fuera competitiva (como fue el caso de la reforma de 1954 con dedicatoria al Henriquismo!), y posteriormente para darle a los otros partidos entrada relativa a la Cámara de Diputados bajo fórmulas muy precisas que impedían, de facto, que la oposición pudiera obtener mayoría absoluta en relación con el **PRI** (fue el caso de las reformas de 1964, "diputados de partido", y de 1973, supuestamente para auspiciar el registro de nuevos partidos opositores sin posibilidades de ser realmente competitivos).

Este control del jefe del Ejecutivo en turno sobre el partido del régimen, sobre el proceso electoral en su conjunto y sobre el poder Legislativo, permitieron también el control absoluto del poder Judicial, puesto que de la Cámara

de Senadores depende aprobar o no las propuestas que hiciera el Presidente de la República para la constitución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por extensión, de las instancias que de ésta dependen.

El círculo de poder del antiguo régimen no puede cerrarse sin incorporar dos variables más que no por ser tratadas al final son menos importantes: los empresarios y los trabajadores (rurales y urbanos).

Durante el bonapartismo el capital necesitó de los apoyos estatales para formarse, crecer o desarrollarse, según el caso. Con la coyuntura de la II Guerra mundial el capital industrial se convirtió en el eje de la acumulación de capital en México y en otros países de América Latina como Brasil y Argentina. Contó con el apoyo de los gobiernos del régimen, no sólo con obras de infraestructura desarrolladas por éstos, sino con exenciones fiscales más que atractivas para el capital (exención de impuestos a las industrias nuevas y necesarias) e, igualmente importante, con el control de las organizaciones de trabajadores impidiendo huelgas y sindicatos autónomos, como fue el caso de las represiones de 1947 y de 1956-59, incluso con militares, a los trabajadores principalmente ferrocarrileros. Con estos controles, los gobiernos de la segunda posguerra permitieron que los salarios reales de los trabajadores dis-

minuyeran, de 1939 a 1948, a menos de la mitad y que la recuperación del nivel de 1939 se alcanzara hasta 1967¹².

En otros términos, los gobiernos del periodo de la democracia autoritaria favorecieron claramente al capital en perjuicio de los trabajadores, pero al mismo tiempo fortalecieron a la burguesía como clase perdiéndose así la posibilidad de mantener la forma estatal que hemos caracterizado como bonapartista, forma que comenzó a declinar con la II Guerra sin perder algunos rasgos, más como estilo de ejercicio del poder que como esencia del régimen.

11. La crisis del antiguo régimen

Aunque hubo varias crisis políticas en el régimen populista autoritario, éstas no definieron la crisis del régimen pese a que muy probablemente influyeron en ésta. Pero la crisis del antiguo régimen, si bien puede interpretarse como una crisis política más, fue de gran magnitud y, al parecer, definitiva, pese a que, como se dijo al principio, el antiguo régimen no ha muerto del todo. "Una crisis política es expresión del poder político cuando otras fuerzas ponen en contradicción e incluso en riesgo de modificación fundamental las

formas o los modos de dominación (que incluyen la dominación económica y la ideológica), o la dinámica de las formas de dominación que el Estado ejerce para mantener el *statu qua*, que es su principal y genérico objetivo en cualquier nación moderna."¹³

Las principales fuerzas externas al poder político institucional que pueden ponerlo en crisis son: 1) exógenas: las fuerzas económicas dominantes del capitalismo mundial o de una potencia extranjera, y 2) endógenas: las clases sociales que en su lucha ponen en crisis los modos de dominación que permiten que un régimen político --como lo he definido, y por extensión el Estado-- garantice la estabilidad necesaria para la acumulación de capital en un momento dado.

Las crisis políticas previas a la crisis del régimen, fueron básicamente provocadas por razones endógenas. En cambio, la crisis del antiguo régimen y la sobreposición del nuevo régimen, tiene una mayor explicación en lo exógeno y en los cambios substanciales que ha sufrido la acumulación de capital conocida actualmente como globalización (o mundialización) de la economía en el marco del neoliberalismo.

Se dijo al principio que por régimen político (que no gobierno) se entiende una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas

sociales y políticas en un país y en un momento dados. Estas fuerzas sociales y políticas, por supuesto, pueden ser **externas, internas o mixtas (asociación de capitales transnacionales y nacionales)**. En las crisis políticas previas a la crisis del antiguo régimen las fuerzas sociales y políticas internas fueron las que amenazaron las formas o los modos de dominación existentes y básicos para el funcionamiento del régimen. Las fuerzas sociales y políticas que han puesto en crisis al antiguo régimen son fuerzas económicas, principalmente, que han venido determinando no sólo las formas de acumulación de capital a escala mundial sino el papel de los gobiernos en los Estados-nación que se intenta destruir —como tales- para facilitar el modelo neoliberal que no admite más fronteras que las de los países dominantes y hegemónicos, Estados Unidos a la cabeza."

Dicho de otra manera, las crisis políticas previas a la crisis del antiguo régimen fueron producto de la lucha de clases, y la solución que le dio el régimen, autoritario como se ha dicho, fue la represión incluso militar (1947, 1956-59, 1968 Y 1976, principalmente!), además de la escalada militar y paramilitar (la Brigada Blanca, señaladamente) en contra de los movimientos guerrilleros de los años 70 que, pese a la amenaza que representaron para el sistema, no provocaron una crisis política por no haber puesto en peligro los

modos de dominación característicos del régimen hasta ese momento.

La crisis del régimen, del antiguo régimen, **tiene un origen mucho más complejo** que las previas crisis políticas. Está relacionado, internamente, con los promotores y convencidos de la mundialización económica (los tecnócratas nacionales); con la transformación del modelo económico mundial y su marco ideológico: el neoliberalismo; con la crisis económica (y en otros órdenes) que se inicia a mediados de los años 70, y con los efectos que esta crisis económica provoca en la sociedad en términos de cohesión, solidaridad y espíritu de lucha.

Los tecnócratas han existido en tiempos previos al que estamos analizando, pues son producto de las condiciones que privan en ciertos momentos del desarrollo de las fuerzas productivas en la sociedad. Unos son más funcionales que otros a la situación del momento, pero son predicado del sujeto y no el sujeto mismo. Los tecnócratas, entonces, son resultado (funcional, la mayoría de las veces) de una cierta dinámica de acumulación de capital después de un proceso de pérdida de legitimidad y credibilidad de un régimen, en el caso mexicano del régimen posrevolucionario que he denominado populista autoritario y que demostró sin ambages su verdadero rostro y sus limitaciones ante la opción política no

represiva en 1968, concretamente el 2 de octubre de ese año.

Es de tal magnitud la irracionalidad del sistema capitalista, que en un momento dado conviene sustituir la imagen del hombre fuerte, carismático, por la del hombre o del grupo técnicamente apto, que científica y técnicamente, por lo menos en teoría, va a resolver las cosas; es decir, la sustitución del "sabio político" por quien o quienes pueden resolver no intuitiva sino científicamente los grandes problemas de la "sociedad moderna y compleja", también en **teoría**.

La llegada de los tecnócratas al poder no fue producto de negociaciones internas (nacionales) entre los grupos económicos, las clases sociales y el gobierno, sino consecuencia de situaciones objetivas que permitieron u "obligaron" (dirían los gobernantes de entonces) una intervención más fuerte que nunca antes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas situaciones objetivas fueron el endeudamiento externo, la petrolización de la economía (que favoreció la especulación en lugar de la inversión productiva), el déficit fiscal (que era superior a los 150 mil millones de pesos en el último año del gobierno de López Portillo), la creciente inflación, agotamiento de las reservas internacionales de la banca central (propiciado entre otras razones por la

volatilidad de los petrodólares y la fuga de capitales que auspiciaban las crecientes devaluaciones) y, por supuesto, las devaluaciones del peso ante el dólar. En consecuencia, aumento de precios de bienes y servicios públicos, reducción del sector público y del gasto social y deterioro muy considerable del poder adquisitivo de la mayoría de la población, entre otras razones porque en el gobierno 1976-82 se inició la imposición de topes salariales por debajo de la inflación (que se mantiene hasta la fecha), como parte de la política pública para garantizar las ganancias del capital. Incluso durante el breve auge petrolero los salarios reales se ubicaron al nivel de 1970 mientras que el costo de la vida se sextuplicó en el mismo periodo.

La incapacidad del gobierno mexicano para pagar la deuda externa (o siquiera el servicio de ésta) o adquirir nuevos préstamos, su incapacidad también para garantizar la circulación monetaria, el ahorro interno y cubrir el déficit presupuestal, lo llevó a aceptar las recomendaciones del FMI⁶ y de instituciones relacionadas; es decir, de los capitales e intereses dominantes ya en la economía mundial. Con estas aceptaciones los tecnócratas de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, se perfilaron como la fracción triunfante, políticamente, y

la que, supuestamente, salvaría al país de la irracionalidad económica. Los tecnócratas serían funcionales a las necesidades del capital dominante en el mundo y al papel dado por los mercados a México en la nueva división internacional del trabajo en la lógica del cambio estructural.

En el gobierno de López Portillo se pudo percibir suficientemente la crisis del antiguo régimen, acelerada por la reconversión del capital a escala mundial a partir de la declaración de Nixon sobre la no convertibilidad del dólar estadounidense (1971) y de la crisis económica iniciada a mediados de los años 70 (la crisis del petróleo). La pugna entre tecnócratas y neokeynesianos, dentro del gobierno, se hizo más que evidente en las contradicciones entre el Plan Global, eficientista y miope por cuanto a sus efectos sociales, y el Plan Industrial elaborado bajo criterios de la escuela de Cambridge y con base en propósitos de mayor empleo y mejores salarios). Estas diferencias se expresaron también en el seno del PRI, como lo demostró la carrera interna por la sucesión presidencial y, por supuesto, en las filas de las corporaciones obreras y campesinas oficialistas que se vieron fragmentadas internamente por corrientes democratizantes que formaron frentes contrarios a las políticas de gobierno. Asimismo, en términos formales, se vio el deterioro del régimen en las elecciones al resultar Miguel de

la Madrid el candidato presidencial que menor votación tuvo en la historia del PRI, sólo opacado por su sucesor, Salinas de Gortari, quien estuvo todavía más abajo, pese al gran fraude que lo llevó a la presidencia del país.

La tecnocracia, en general, no tenía militancia política en los partidos, en este caso en el PRI; por lo mismo, con muy raras excepciones, no ocupó cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, por ejemplo. El último presidente de México que fue senador y diputado fue Gustavo Díaz Ordaz (1964-70). A partir de Echeverría, con la excepción de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI asesinado en marzo de 1994, los candidatos a la presidencia por el PRI salieron de las filas de la administración pública "sin haberse ensuciado los zapatos" —como dicen los mismos priístas no tecnócratas.

Con el triunfo de los tecnócratas en los puestos más altos del poder, incluida la Presidencia de la República, los viejos políticos han sido desplazados o considerados no funcionales a las "necesidades" de la modernización y, por lo tanto, sustituidos en los cargos importantes de la administración pública. Si a esta situación se le agrega el llamado "adelgazamiento del Estado" que significó la privatización de empresas públicas y la disminución de puestos en la administración pública federal, las

oportunidades para vivir del presupuesto fueron cada vez menores, en comparación con los tiempos del amplio intervencionismo estatal y del crecimiento ciertamente desmesurado del sector público, provocando insatisfacciones, inconformidades, y oposiciones soterradas en el interior del Revolucionario Institucional.

La construcción de un nuevo régimen, impulsada por los tecnócratas en el poder, terminaría por acelerar la crisis del antiguo que, en el modelo de acumulación dominado mundialmente por la ideología neoliberal, es, debe decirse, disfuncional y, al margen de este modelo, obsoleto --al no responder ya a las demandas de la población mayoritaria del país, entre aquéllas, a la democracia en todas las instancias y no sólo la electoral.

III. El nuevo régimen, en crisis antes de consolidarse

Se ha mencionado al principio que en la actualidad hay dos regímenes políticos sobrepuestos en México. Al nuevo le he llamado tecnocrático neoliberal y ha estado configurado por gobiernos típicamente neoliberales desde 1982. Se ha sobrepuesto al anterior por una razón sencilla de entender: si bien los tecnócratas han querido imponer un nuevo régimen, funcional al modelo

económico que defienden, los intereses creados -dentro del sistema- a lo largo de más de 60 años se resisten, como es lógico, a su desaparición. Pero, además y aunque pudiera parecer extraño, no todos los políticos y funcionarios públicos del nuevo régimen coinciden con las políticas económicas y sociales que se han impuesto en los últimos años, y menos cuando se han visto los efectos de estas políticas en el empleo, en el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos y en la soberanía del país.

El modelo económico que defienden los tecnócratas es la relativa mundialización de la economía en el marco ideológico-político del neoliberalismo'. Éste es un patrón superestructural necesario para garantizar los requerimientos de la llamada globalización de la economía que es, como lo demuestran Hirst y Thompson", un mito ya que las compañías genuinamente transnacionales son relativamente raras puesto que la mayoría de las grandes firmas son de base nacional y de relaciones comerciales multinacionales.²⁰ Otra característica que cuestiona seriamente a la globalización es que la movilidad del capital no ha producido una transferencia masiva de inversiones y de empleo de los países desarrollados a los subdesarrollados, sino que la inversión extranjera directa está altamente concentrada entre las economías industriales avanzadas, y el llamado

Tercer mundo permanece marginado tanto de las inversiones como del comercio, considerándose por separado a la pequeña minoría que forman los nuevos países industrializados. En otros términos, el comercio, las inversiones y los flujos financieros están concentrados en la tríada Europa, Japón y Estados Unidos! , permitiendo que estos países tengan la capacidad de ejercer fuertes presiones de gobierno sobre los mercados financieros y otras tendencias económicas. Si pudiera hablarse de globalización, tendría que pensarse más bien en el terreno financiero, pues gracias a la desreglamentación casi universal de los mercados de capitales y de las monedas, son muy pocos los países que pueden ubicarse al margen.

Pero la relatividad de la globalización de la economía no la quieren entender, según toda evidencia, los tecnócratas mexicanos. Piensan, parece, que las ventajas de la globalización, que ellos suponen de verdad mundial, van a alcanzar a las economías de nuestros países, cuando que en realidad lo que se está logrando es la destrucción de la unidad constitutiva del Estado y de los capitales nacionales a la vez que se han acentuado las desigualdades sociales y económicas --tanto en cada país como en el campo internacional-- por la vía del desempleo masivo y de recortes presupuestales del gasto público, sobre todo social-'. Estas desigualdades so-

ciales, sectoriales y regionales han obligado a los gobiernos a adoptar medidas crecientemente autoritarias que niegan en la práctica los valores del liberalismo que dicen defender. La democracia, como les conviene pensarla, se reduce a una democracia de élites y circunscrita al campo electoral en el que los partidos son privilegiados desde el poder como formas de organización abstracta de la sociedad, mientras que ésta es inhibida, por diferentes mecanismos, en sus intentos de organización y participación democrática en asuntos de su competencia e interés.

Los gobiernos del neoliberalismo han privilegiado la economía sobre la política, pero algo no les ha salido bien, pues la economía ha sido un fracaso salvo para los grandes capitales en México; es decir y por igual, nacionales y extranjeros, pero siempre los más grandes. La apuesta, en la lógica de la globalización económica, ha sido a la economía externa y a las inversiones directas de capital. Para lograr estas condiciones se ha sacrificado el nivel de vida y las expectativas de la mayoría de los mexicanos, como bien se reconoce incluso a nivel presidencial.

La crisis económica, que ha sido de larga duración, ha permitido, por un lado (como toda crisis) la concentración de capitales (22 supermillonarios para 1994 sobre los dos que existían en 1991, por ejemplo), y por el otro lado,

la indefensión de la sociedad mayoritaria y, por lo mismo, su depauperación acelerada y a niveles nunca vistos desde la crisis de 1929. Esta indefensión de la sociedad la he tratado de explicar (en otros escritos-) por la misma crisis y uno de sus efectos inmediatos y más devastadores: la individualización de la sociedad; es decir la pérdida de cohesión como tal, de solidaridad entre sus miembros, de acuerpamiento incluso entre las que pudieran ser clases sociales específicas. Esta sensación de naufragio ha propiciado actitudes de "sálvese quien pueda", y los tradicionales egoísmos individualistas de la sociedad civil de que hablaba Hegel han aflorado como nunca antes.

Gracias a esta individualización, acentuada por el peligro real del desempleo masivo, que rebasa con mucho al concepto de "ejército industrial de reserva" (puesto que éste quería decir que podrían ser empleados, mientras que ahora no hay ni habrá empleo para muchos que lo han perdido o que aspiran por primera vez a tenerlo); gracias a esta individualización, decía, se ha podido golpear a las organizaciones de trabajadores existentes, desapareciendo algunas, disminuyendo sus contratos colectivos de trabajo en otras o, simplemente, no permitiendo que se formen sindicatos (como es el caso de las maquiladoras). Al no haber organización siquiera defensiva de los intereses de los trabajadores, los salarios han po-

dido ser disminuidos como en pocos países en el mundo, al extremo de que el director del FMI llegara a declarar (cito de memoria) que en ningún otro país la población hubiera podido soportar las políticas de austeridad impuestas por el gobierno mexicano. En el mismo sentido se expresó el *New York Times*, periódico del que nadie sospecha tendencias izquierdistas, con el siguiente texto: "El grado de disparidad del ingreso en México está entre los peores del mundo y continúa creciendo en forma aberrante. Excluyendo a los países africanos, México tiene el abismo más grande entre ricos y pobres, según estadísticas de la ONU y del Banco Mundial. El 10 por ciento de los ricos controlan el 41 por ciento de la riqueza del país, mientras que la mitad de la población total recibe sólo el 16 por ciento del ingreso nacional".²⁴

La traducción política de esta dramática situación ha sido la pérdida de legitimidad de las organizaciones sindicales y, por extensión --ya que la mayor parte de éstas forma parte del PRI--, la legitimidad del partido oficial.

Si bien por varios años el deterioro del PRI se observaba en el crecimiento de la abstención electoral y muy pocos votos para la oposición, con el tiempo, aunque la abstención siguiera creciendo, la oposición comenzó a ganar votos e, inversamente, el PRI a perderlos cada vez más. El punto de aceleración

de este fenómeno fue la situación económica al final del gobierno de Miguel de la Madrid, el famoso sexenio de **crecimiento cero, como le llamaran** algunos economistas.

Miembros conspicuos del PRI, entre ellos uno de sus expresidentes, tuvieron otra visión de lo que debería ser el desarrollo del país y, al ser bloqueados en sus intenciones políticas dentro de su partido, se salieron de éste para formar la oposición electoral más exitosa en la historia posrevolucionaria del país: el Frente Democrático Nacional. Este Frente fue posible, entre otras razones, porque la insatisfacción generalizada de la población con la economía del país (devaluaciones, inflación galopante, especulación monetaria, cero crecimiento económico y disminuciones muy significativas en los niveles de vida) repercutió en partidos de tradicional apoyo al gobierno en turno (PPS, PARM, PST y otros todavía más pequeños) volviéndolos por primera vez opositores reales' en la elección de 1988.

El triunfo del FDN, escamoteado por el gobierno mediante el sistema de cómputo e impidiendo "la autopsia del cuerpo del delito" (quemando alrededor de la mitad de las cajas electorales), y el aumento de votos en favor del Partido Acción Nacional, fueron factores que harían surgir un desusado interés por las elecciones como vía al poder para desde éste intentar cambiar los

destinos del pueblo mexicano en una dicotomía, todavía no resuelta, entre neoliberalismo y algo distinto que, sólo **en la superficie. pareciera ser una vuelta** al populismo, al corporativismo y al intervencionismo estatal, pero que no es tal.

La elección presidencial de 1988 fue, aunque no se lo propusieran su protagonistas, el parteaguas de la historia electoral de México-" y el cambio de un sistema de partidos a otro para dar lugar a una nueva fase partidaria-electoral que es, sin lugar a dudas, la que vive el país en estos momentos. Es decir, se pasó del -formalmente hablando- pluripartidismo con partido dominante, a un arreglo de pluripartidismo en el que el PRI no parece tener ya los elementos suficientes para recuperar su antiguo papel dominante. En otros términos, la política "de carro completo" del pasado ha cedido lugar a elecciones francamente competitivas en las que es cada vez más difícil falsear los resultados o trucar el proceso.

Es así que la sobreposición de dos regímenes, uno obsoleto que todavía no desaparece del todo y otro que paradójicamente entra en crisis antes de consolidarse, sobre todo a partir de los "errores de diciembre" de 1994²⁷, determinaría en buena medida la crisis del PRI pues, como bien se sabe, éste ha dependido -y así fue concebido-

de un régimen que desde el gobierno se ha querido sustituir por otro, el actual.

En otras palabras, al cambiar el régimen, al ser sustituido por otro, su partido, el del régimen anterior, tenía que resultar disfuncional, tanto como lo es, guardando las proporciones debidas, el corporativismo sindical a las necesidades de las empresas modernas y de las maquiladoras en el modelo postaylorista y posfordista del presente. La "cabal disciplina" del PRI al gobierno en turno, disciplina que no puede obviarse dado el peso de la figura presidencial en el partido y en la política general del país, llevó al PRI incluso a cambios ideológicos -sin consenso- por iniciativa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (el liberalismo social), para regresar al nacionalismo revolucionario durante el gobierno de Ernesto Zedilla, en la XVII Asamblea del partido. Pero la readopción de la antigua pauta ideológica sólo fue parte de la catarsis priísta en que se convirtió la asamblea, ya que en los hechos, con base en la disciplina que emana de la presidencia del país, el neoliberalismo es la ideología dominante, lo que no significa que sea asumida por todos los priístas.

IV. A manera de conclusión

En la lógica de la sobreposición de dos regímenes en crisis, con promesas in-

cumplidas del actual gobierno, como por ejemplo el "bienestar para las familias" que nadie ve, la oposición partidaria ha ganado una enorme presencia que antes no tuvo. Tanto el PAN como el actual Partido de la Revolución Democrática compiten, con crecientes posibilidades de triunfo, con el cansado partido oficial, como ha sido demostrado en las elecciones de 1997, cuando, por primera vez desde 1929, año de fundación del partido oficial, éste perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y, también por primera vez en la historia posrevolucionaria de México, se elige al gobernante del Distrito Federal triunfando la oposición con el otrora satanizado (por Salinas de Gortari) candidato presidencial del FDN.

Pero esta oposición cada vez más competitiva ha tenido costos políticos e ideológicos, especialmente en su flanco izquierdo. La izquierda, para poder competir electoralmente, ha tenido que distanciarse de posiciones ideológicas que la definían en el pasado y ha renunciado a representar a clases y sectores de clase que tradicionalmente la distinguían de los antiguamente llamados partidos burgueses. La razón de estos cambios es simple: las definiciones ideológicas y la representación de ciertas clases sociales (trabajadores y campesinos, por ejemplo) excluyen a otras clases sociales, y tal exclusión se expresa en votos (en realidad en no votos) con el consiguiente riesgo de no poder competir con partí-

dos con mayor apariencia de pluriclasistas. Por lo tanto, la izquierda, para poder competir electoralmente, devino plural en su composición y en sus planteamientos, indefinida ideológicamente, ambigua en sus propuestas y, en consecuencia, semejante en muchos aspectos a sus adversarios.

El único punto que distingue en estos momentos a la izquierda, concretamente al PRD del PAN y del PRI, es que el primero se propone "quitarle las aristas filosas al programa neoliberal"²⁸, es decir un cambio más o menos sustancial en la política económica para que mejore la calidad de vida de los mexicanos y no nada más la de los supermillonarios y sus socios de segundo nivel. De otra manera dicho, el proyecto perredista, a diferencia de los proyectos del PRI y del PAN, es en cierto modo antineoliberal, lo que supone una mayor intervención estatal en la economía, para regularla e imprimirlle orientación a las inversiones como ocurre en los principales países desarrollados (Japón y Estados Unidos de manera sobresaliente), mejorar la planta del empleo, fortalecer la economía en el campo con sentido popular, aumentar salarios, y mantener la seguridad social y la gratuidad o el subsidio de servicios tradicionales que han formado parte del ingreso indirecto de millones de mexicanos, y que ahora han perdido o están en vías de perder.

Pero los cambios en las políticas públicas en un sentido no neoliberal sólo serían posibles bajo dos presupuestos no necesariamente excluyentes: que la sociedad se organizara de tal manera que presionara al gobierno tecnocrático para cambiar su política (lo que, según toda evidencia, no está dispuesto a conceder el presidente Zedillo-?), o que en las elecciones del año 2 mil la oposición antineoliberal ganara la Presidencia de la República, que es la única posición de poder en México donde puede dictarse, al menos formalmente, la política económica y, por lo tauto, el rumbo del país --mientras el presidencialismo siga siendo característica dominante del sistema mexicano.

La sociedad ha tratado de organizarse y uno de los impulsos más significativos para esta organización ha surgido, paradójicamente, de una fuerza armada, clandestina e ilegal: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional con sus diversas iniciativas en este sentido, desde la formación de la Convención Nacional Democrática (agosto de 1994) hasta la propuesta del Frente Zapatista de Liberación Nacional (enero de 1996) y que habría de traducirse en su congreso fundacional a mediados de septiembre de 1997. Pero, lamentablemente, la organización de la sociedad no será tarea fácil, entre otras razones por su heterogeneidad y los muy diversos intereses de sus miembros que, mientras la crisis no sea remontada, mantendrán posicio-

nes individualistas en la mayoría de los casos como fórmula de sobrevivencia impuesta por los estragos de las políticas neoliberales.

La ausencia de fuerza en la sociedad, como presión organizada para revertir las gravísimas consecuencias sociales de las políticas neoliberales, más la ambigüedad ideológica de los partidos políticos y el hecho mismo de que coparticipen en una supuesta transición democrática que es sólo de élites, son factores que no permiten visualizar una alternativa clara a los dos regímenes sobrepuestos.

El gobierno, en el nuevo régimen, ha perdido los modos tradicionales de control y dominación de la sociedad, al extremo de tener que recurrir cada vez más a la presencia de las fuerzas armadas, pero, al mismo tiempo, no ha podido (o querido) resolver las contradicciones extremas que sus políticas neoliberales han provocado en la sociedad. La aparente salud del país, en términos socioeconómicos, sólo existe en las estadísticas macroeconómicas, porque al nivel de la población mayoritaria, que incluye a las empresas no competitivas a escala mundial (que son la mayor parte de las empresas del país), la crisis del modelo es evidente y no se ve mejoría para los próximos 20 años, como implícitamente lo ha reconocido

el presidente Zedilla en su tercer informe de gobierno de septiembre de 1997.

Ni la vuelta al pasado ni el mantenimiento del presente, parecería ser una apreciación válida de reflexión. Pero ¿qué alternativa existe? Cuando se conozca con relativa precisión esta alternativa, se sabrá qué régimen ocupará el lugar de los que aquí hemos intentado describir y analizar. La reflexión sobre este punto, sobre la alternativa al neoliberalismo, es mundial, como lo demuestran no sólo los libros y artículos que se están publicando en todo el mundo, sino también los cambios habidos en la composición de casi todos los gobiernos de Europa. Lo que es un hecho es que un modelo de acumulación con tendencias a excluir a dos tercios de la humanidad de una vida digna, no podrá subsistir por mucho tiempo.

Notas

¹ Las características sobresalientes de estas elecciones fueron: 1) por primera vez en la historia de México fue electo el jefe del gobierno del Distrito Federal por sufragio directo, universal y secreto y, además, dicho triunfo recayó en un partido de oposición de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática, y 2) por primera vez desde la fundación del partido oficial, éste no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

2 No se pasa por alto en esta connotación que en la historia se han registrado populismos de izquierda y de derecha y que, por lo mismo, no caben en la misma orientación el populismo de Lázaro Cárdenas (México), que el de Domingo Perón (Argentina) o el de Getulio Vargas (Brasil), pero esta distinción no es significativa para los fines de este ensayo. Para mayor desarrollo véase *Críticas de la Economía Política* (Edición Latinoamericana), México, Ediciones El Caballito, NU 20-21, julio-diciembre de 1981, "Los populismos".

3 José Blanco, "Génesis y desarrollo de la crisis en México, 1962-1979", *Investigación económica*, México, FE-UNAM, núm. 150, ocr.dic. de 1979, Cuadro 16, p. 48,

4 Para mayor desarrollo puede consultarse Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, II^a edición, 1991, pp. 20-23.

5 Utilizo la expresión "democracia autoritaria" en el sentido que le da Mauro Volpi, *La democracia autoritaria* (Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese), Bologna, Il Mulino, 1979; es decir, como sucesión de una forma de bonapartismo que conserva muchas de las características distintivas de éste, sin ser una democracia más o menos plena, como se entiende en la literatura actual sobre el tema.

6 Véase al respecto, Gutiérrez G., Esthela, *L'Accumulation du capital et le mouvement ouvrier au Mexique: 1950-1960*, Tesis de doctorado, Universidad de París VIII, mimeo, París, 1983.

7 Incluso en los once años del "desarrollo estabilizador", encabezado económicamente por el poderoso y liberal secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, éste declaró que la vinculación económica México-Estados Unidos "podría haber sido de absorción. No lo ha sido -añadió- v. gracias al nacionalismo positivo de México, derivado de su tradición cultural, de su historia y de los valores emanados de la Revolución...". Véase Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México*, s.e., s.f.

8 En la Cámara de Diputados dominaba, como fracción mayoritaria, el Partido Liberal Constitucionalista (carrancista) y, para contrarrestarla, Obregón logró la unión de las otras fracciones en contra de ésta, presu-

miblemente cooptando a los diputados mediante métodos de dudosa institucionalidad. Véase Fernández Christlieb, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, México, Ediciones El Caballito, 1986, p. 17.

9 En el Maximato los presidentes de la República (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez) estuvieron subordinados al Jefe Máximo, Calles. Incluso los secretarios de Estado consultaban con Calles antes que con su jefe inmediato, el presidente en turno del país.

10 En septiembre de 1997 el presidente Zedillo nombró como presidente del PRI a Mariano Palacios, sin ocultar a la opinión pública el origen de esta designación y a pesar de haber dicho que guardaría una "sana distancia" de su partido.

11 Sobre el Henriquismo, puede consultarse Octavio Rodríguez Araujo, "El Henriquismo: última disidencia política en México", *Estudios políticos*, México, CEP-FCPS-UNAM, núms. 3-4, septiembre-diciembre de 1975.

12 Pascoe P. Ricardo y Jeffrey Bortz N., "Salario y clase obrera en la acumulación de capital en México", *Coyoacán*, México, núm. 2, enero-marzo de 1978.

13 Octavio Rodríguez Araujo, "Crisis políticas en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, FCPS-UNAM, Núm. 124, abril-junio de 1986.

14 Una discusión sobre la intención de los capitales que dominan el mundo de hoy de destruir los Estados-nación de los países subdesarrollados, puede verse en Octavio Rodríguez Araujo, "Política y neofiberafismo". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLI, ocr-dic. de 1996, núm. 166, pp. 113-129. Y más específicamente como estrategia contra el neoliberalismo, Octavio Rodríguez Araujo, "El Estado-nación, ámbito necesario en la lucha contra el neoliberalismo y la mundialización económica", *Viento del Sur*, México, núm. 8, invierno de 1996, pp. 54-57.

15 Me refiero a la represión en contra del proyecto de formar una central única de trabajadores y el "charrazo" contra los sindicatos involucrados en esa iniciativa (1947), asimismo, contra los trabajadores de la educación, primero, y luego contra los ferrocarrileros y sus

aliados en el movimiento de 1958 que culminó con una represión militar a principios de 1959. En 1968 la represión, también militar, fue contra el movimiento estudiantil popular y en 1976 contra la Tendencia democrática de los electricistas, impidiéndole que lograra sus propósitos de democratizar los sindicatos en México.

16 Estas recomendaciones significaron, no sólo en México, privatización de empresas públicas, disminución del déficit público, reducción de la administración pública, disminución drástica de los gastos sociales, toques salariales y homogeneización hacia abajo de los salarios, desmantelamiento de los sindicatos como asociaciones de defensa de los trabajadores, desregulación económica del Estado y apertura comercial y a las inversiones extranjeras. En síntesis, eliminar todos los obstáculos que pudieran encontrar los flujos de mercancías y de dinero.

17 El primero postulaba una menor intervención del Estado en la economía, el segundo lo contrario.

18 Una importante discusión sobre la globalización de la economía, en la que los autores demuestran que en realidad es relativa, en Hirst, Paul y Grahame Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, U.K., Polity Press, 1996.

19 *Idem*.

20 Las 200 principales empresas del mundo se encuentran, geográficamente, en Japón (62), Estados Unidos (53), Alemania (23), Francia (19), Reino Unido (11), Suiza (8), Corea del Sur (6), Italia (5), y Países Bajos (4), según datos de Frederic F. Clainnont, *Le monde diptomatique*, México, Edición mexicana, Año 1, núm. 4, septiembre-octubre de 1997 (originalmente en Francia, abril de 1997).

21 A este fenómeno Petrella le llama "Triadización", y menciona que "de los más de 4,200 acuerdos de cooperación estratégica entre las firmas a escala mundial en el periodo 1980-89, el 92 por ciento fueron realizados entre empresas de Japón, Europa Occidental y Estados Unidos". Ricardo Petrella, "Globalization and Internationalization. The dynamics of the emerging world order", en Robert Boyer & Daniel Drache (editors), *States against markets, the limits of globalization*, Londres y Nueva York, Routledge, 1996, p. 77. (Una versión en español del artículo de

Petrella, puede verse en *Viento del Sur*, México, núm. 10, verano de 1997).

22 Al respecto, para el caso mexicano, puede verse el artículo de Armando Labra, "Economía de Estado, salario del miedo" en *La Jornada Laboral*, México, 25 de septiembre de 1997, pp. 6-8, donde se compara la economía mexicana entre 1971 y 1981 con el periodo 1982 a 1996, y se demuestra que no sólo ha disminuido la producción de riqueza sino que los salarios reales, el consumo por persona y el empleo han disminuido de manera alarmante, incluso por comparación con países que en 1980 estaban en peores condiciones que México.

B Octavín Rodríguez Arauja, "Los partidos políticos y la sociedad civil", en Gutiérrez, Esthela (dir.) *El debate nacional*, Tomo II, en prensa.

24 Citado por *La Jornada*, 21/1/96.

25 Enfatizo la expresión "reales" porque sabido es que tanto la candidatura presidencial de Vicente Lombardo Toledano por el Partido Popular en 1952 como la de Cándido Díaz Cereceda por el Partido Socialista de los Trabajadores en 1982, fueron en realidad oposiciones altamente dudosas por el papel que jugaron.

26 Hubo antes de 1988 otros momentos difíciles para el partido del régimen: la elección presidencial de 1940 y la de 1952, ambos momentos provocados por candidatos cismáticos del partido dominante, como también lo fue la elección de 1988. Sin embargo, mientras en aquellas elecciones hubo dudas sobre los resultados, puesto que no hay indicios suficientes para suponer que el PRM y luego el PRI hubieran perdido en favor de Juan Andrew Almazán y de Miguel Henríquez Guzmán, respectivamente, en 1988 las deducciones lógicas apuntaron hacia el triunfo del FDN.

27 Los llamados "errores de diciembre" que se manifestaron en primera instancia como una brusca devaluación del peso, significaron la revelación de una crisis que durante el sexenio de gobierno de Salinas de Gortari se había "ocultado bajo el tapete". Esta crisis fue de tal magnitud que el gobierno de Washington se vio precisado a gestionar, de diversas fuentes, un préstamo a México por más de 50 mil millones de dólares para impedir el hundimiento económico de su vecino del sur.

²⁸ Declaración de Andrés Manuel López Obrador, presidente del PRD, registrada en *La Jornada*, 9/6/97.

²⁹ En su tercer informe a la nación, Ernesto Zedillo propuso convertir su política económica, en términos

del modelo actual de crecimiento económico, en una política de Estado, lo cual, de ser avalado por el Congreso de la Unión, sería la garantía de la continuación del neotiberalismo con apoyo de los partidos de oposición.

La administración pública en tiempos de cambio político

Pardo, María del Carmen

El propósito de este trabajo es destacar desde una perspectiva teórica cuáles serían los rasgos distintivos de una administración pública donde la construcción de políticas y la conducción de programas pasaría de manos de un partido a otro de signo distinto. Asimismo, analiza las propuestas para modernizar las administraciones públicas de las grandes metrópolis, específicamente, la de la ciudad de México en el actual proceso de cambio político. El análisis plantea algunos dilemas que pueden presentarse al tratar de impulsar reformas en los aparatos administrativos de las ciudades para modernizarse, al tiempo que detalla los aspectos a los que se enfrentará el nuevo gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, entre los que destaca el enfrentamiento entre descentralización y autonomía, los retos que implica la globalización, así como las disyuntivas de calidad vs. cantidad y eficiencia vs. equidad en la prestación de servicios públicos.

The public administration in times of political change

Pardo, María del Carmen

The purpose of this work is to emphasize from a theoretical point of view what would be the distinctive features of a public administration in which the policy construction and program direction was to pass from the control of one party to another of different tendencies. Moreover, it analyzes the proposals for the modernization of the public administration of large metropolis, specifically the one in Mexico City in the current process of political change. The analysis includes some dilemmas that might appear when trying to promote reforms leading to a modernization in the cities administrative apparatus, and deals with the aspects the new government led by Cuauhtémoc Cárdenas will have to face, among which these stand out: the confrontation between decentralization and autonomy, the challenges imposed by globalization, as well as the dilemma between quality vs quantity, and efficiency vs equity in the provision of public services.

La administración pública en tiempos de cambio político!

*María del Carmen Pardo**

En la década de los años ochenta la mayor parte de los países latinoamericanos han tenido que enfrentar serios problemas derivados de una crisis económica de magnitudes considerables. Una de las propuestas para hacer frente a esa crisis se ha encauzado a través de un proceso de alcances amplios, la llamada reforma del Estado. Algunos de los rasgos sobresalientes de ese proceso relacionados con los aparatos administrativos públicos han sido también sendos procesos de desregulación, privatización, descentralización y simplificación. Procesos englobados en una caracterización más general, estos es, dentro de esfuerzos de modernización' administrativa.

Todo esto para lograr que el Estado asuma de mejor manera sus responsabilidades y sobre todo para que los gobiernos puedan hacer frente a las crecientes demandas de la población,

teniendo que prestar servicios públicos de forma más eficiente, logrando mayor transparencia en las decisiones, obligándose cada vez más a evaluar las tareas realizadas incorporando mecanismos de rendición de cuentas y, algo fundamental, haciendo partícipe a la sociedad en estos cambios. La meta sería favorecer los esquemas del ejercicio democrático del poder político y con ello fortalecer las bases de legitimidad de Estado. Quizá lo que la transición política está planteando es la necesidad de un cambio en la filosofía de la gestión administrativa pública y quizá también las bases para mejorar la actuación del gobierno que se reflejaría de manera directa en una mejor prestación de los servicios públicos.

La causa o causas han resultado en que la "tradicional referencia de un Estado social, democrático y de derecho, fruto de un relativo aunque eficaz consenso entre las fuerzas políticas y los grupos de poder en la sociedad, sufre importantes quiebras (sic) en sus tres compo-

* Investigadora de El Colegio de México y miembro del Consejo Directivo del INAP.

nentes y en el propio consenso en torno al mismo, si bien con diferencias notables en función de los países y sus circunstancias"² El Estado de Bienestar no puede seguir dando respuesta; los recursos financieros escasean de manera dramática. La democracia no logra articularse a través del juego partidista y de los grupos de interés -particularmente los sindicatos-. Las instituciones políticas del liberalismo no responden a la necesidad de canalizar demandas ciudadanas para transformarlas en políticas públicas legitimadas. J

Los procesos modernizadores, transformadores, adquieren, entonces, particular relevancia en tiempos de cambio político, entendidos como momentos de la evolución social en el que se presentan fenómenos de alternancia. El propósito de este trabajo es destacar desde una perspectiva teórica cuáles serían los rasgos distintivos de la propuesta de una administración pública que actuaría en un escenario político en el que la construcción de políticas y la conducción de programas pasaría de manos de un partido a manos de otro de signo distinto. Asimismo, analizar las propuestas para modernizar las administraciones públicas de las grandes metrópolis" y específicamente la de la ciudad de México en donde un partido político distinto (el de la Revolución Democrática: PRD) al que la había gobernado el país durante los últimos sesenta años (el PRI) ganó los comicios el

pasado 6 de agosto en los que se eligió por primera vez de manera directa al que será su primer gobernador. Asimismo este análisis se haría planteando algunos de los dilemas que pueden presentarse al tratar de impulsar reformas en los aparatos administrativos.

La llegada de un partido político de signo político distinto debe significar la oportunidad para poner en marcha nuevas maneras de quehacer político y administrativo. Es obvio que el triunfo electoral está relacionado con la voluntad de cambio que requiere la sociedad y que este cambio debe verse materializado en acciones novedosas de política y de políticas.

Lo global vs. lo local

La administración pública en las grandes ciudades para modernizarse debe iniciar procesos que deben acompañarse con dos tendencias que pueden resultar encontradas pero que de manera paradójica presionan en una misma dirección: fortalecer esquemas democráticos. Por un lado inscribirse en la llamada globalización para tener las ventajas de los intercambios a nivel, por ejemplo, de sistemas de información para la toma de decisiones. Pero por el otro, la inminente necesidad de poner en valor "lo local", a efecto de poder responder a la característica

esencial de lo que es una administración directa, esto es, la que está cerca y conoce de cerca los problemas de la ciudadanía .

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, se señala que los procesos de integración de grandes bloques subcontinentales han modificado en forma sustantiva la inserción territorial de las ciudades. En el caso del Mercosur, Buenos Aires ha pasado de tener como territorio de referencia los 34 millones de habitantes y los 300 mil millones de dólares del PFI de la Argentina, para pasar a formar parte de un espacio de 200 millones de habitantes con un PIB de más de 1.2 billones de dólares. Ha dejado de tener el monopolio entre las ciudades de rango similar, para compartir un espacio con las ciudades del corredor que va de Santiago de Chile a Bello Horizonte. "La presión sobre las ciudades se incrementa por la transferencia de responsabilidades desde los niveles nacionales y provinciales hasta el nivel local. Buenos Aires pasó de ser una municipalidad a ser casi provincia, con responsabilidades fundamentales en materia de salud y educación".⁵

Globalización estaría significando, en alguna medida pérdida de soberanía; internacionalización, sin embargo, quiere decir con ciertas reservas, poder llegar a compartir experiencias en temas como el que nos ocupa: las es-

trategias de modernización puestas en marcha en otros países. "Esta internacionalización de estrategias macro-económicas y nuevos patrones de gobierno y filosofías sobre la gobernabilidad puede influenciar —desde políticas de ajuste estructural y préstamos (FMI, etc.), hasta micro-estrategias para la administración urbana "Nueva Administración Urbana (Banco Mundial), privatización y algunas otras. Esta "convergencia" internacional de lo que se considera buenas prácticas institucionales, requieren cuidadosas consideraciones y adaptaciones en lugar de adopciones acríticas en gran escala.s

En la administración de las grandes ciudades, al igual que en los otros subniveles de gobierno, poner en valor lo local significa imprimir a las acciones y tareas de gobierno mayor y más clara intencionalidad política; esto es, conocer y hacer valer aquellas responsabilidades que tienen los gobiernos de las ciudades en relación a los centrales y a aquellos de las circunscripciones que incluye (como es en el caso de México los de las delegaciones políticas) o con los que comparte problemas y debiera compartir soluciones, y que también para el caso de México se identifican como zonas metropolitanas. Es necesario, entonces, precisar los ámbitos de competencia sin que esto signifique introducir, como sucedía en el pasa-

do, rigidez en el desempeño de las diferentes unidades administrativas.

Descentralización vs. autonomía

Una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno, una verdadera relación intergubernamental con clara definición de zonas de competencia y de reglas de convivencia, implica en términos de administración moderna incluir, de manera reflexiva y en donde convenga, procesos de descentralización de atribuciones y de decisiones. "La descentralización y la devolución cambian la relación entre varios niveles de gobierno; en los Estados Unidos, por ejemplo, estos procesos desarrollados a partir de los años treinta, fueron impulsados gracias a la aprobación del Acta de la Seguridad Social. Con la aprobación de la reforma a los sistemas de seguridad social de 1996, este cambio en la responsabilidad y autoridad se acompañaron de recursos presupuestales que terminaron con sesenta años de garantías a nivel nacional de asistencia de la niñez y familias, y permitieron a los estados determinar de qué manera asistir a la sociedad y cumplir con el intento de Congreso de mover a las personas de los programas de asistencia al trabajo".⁷ Descentralizar procesos decisivos significa generar espacios de poder con mayor grado de autonomía¹⁰ que tam-

bién debe resultar en un mayor grado de responsabilidad. Debe existir, por lo tanto, no sólo la convicción de compartir la esfera decisoria, sino una conciencia clara de que se comparte también la responsabilidad. Se pueden también incluir procesos de devolución de esas atribuciones que, en otros momentos correspondió tener a los otros niveles. Estos esquemas distintos de relación exigen de manera paralela revisión de la regulación que existe y de los marcos jurídicos que norman la administración de las ciudades. No es conveniente entrar a esta revisión si no se tiene una definición clara de la magnitud del compromiso y de las formas a través de las cuales se puede cumplir. El dilema que plantea la descentralización es el de que, efectivamente a nivel local se asumen mayores responsabilidades, al mismo tiempo que se plantea la exigencia de que el gobierno (en todos los niveles) se reduzca e intervenga menos en la vida de los ciudadanos.

En los procesos de reforma puestos en marcha en la ciudad de México en los últimos años, estos temas consumieron una buena parte de la propuesta modernizadora. Sin negar su valor, es necesario avanzar más para dejar atrás los aspectos formales y poder incluir cambios en el quehacer sustantivo. De la experiencia que se vaya generando en las tareas de gobierno, se pueden ir introduciendo las modificaciones formales que las sustenten. Sobre este

aspecto aparecen puntos de vista divergentes, resultado de experiencias distintas: en algunos casos se está planteando la necesidad de llevar a cabo intensos procesos de desregulación para superar esquemas normativos cerrados y atiborrados de reglamentaciones, en muchos casos, ya obsoletas: éste resulta un insumo fundamental para poder actuar con criterios más flexibles.' En otros ejemplos, lo que parece necesitarse es un esfuerzo de regulación, puesto que existen vacíos normativos que entorpecen la adecuada actuación de la administración. "El poder del control fue utilizado en el pasado en forma abusiva como oportunidad de corrupción en escala masiva".'

En este sentido, los cambios a nivel de la tramitación de asuntos, la simplificación, sí puede ayudar a hacer mas fluida la relación entre la administración y la ciudadanía, y, sobre todo, se convierte en un preciado recurso para erradicar prácticas de corrupción. Introducir cambios procedimentales puede tener un impacto positivo sin que éstos requieran de tiempos largos de maduración y consuman una buena cantidad de recursos.

Para contar con esquemas de relación intergubernamental en los que las reglas estén interiorizadas y sean resultado de decisiones consensuadas, también hay que acompañarlos con nuevas fórmulas de coordinación. Es probable

que los mecanismos hasta hoy existentes respondieran a realidades que han sido superadas, lo mismo se podría decir respecto a los que deben existir para hacer más fluida la relación horizontal entre dependencias del mismo rango jerárquico. Se pueden perfeccionar los que ayudan a la relación vertical, pero se descuida los que favorecen la horizontal. Si ésta no resulta fácil. muy probablemente se esté entorpeciendo también la intergubernamental. La administración de las grandes ciudades, en muchos casos está requiriendo autoridades intermedias que atiendan zonas geográficas que se "comparten" con otras entidades. Este es el sentido de reflexionar en la utilidad de introducir lo que en México se ha identificado como autoridades metropolitanas. Esto supone esfuerzos no sólo de organización sino incluso de hacer compatibles culturas organizacionales distintas. Es importante señalar que en los procesos de modernización emprendidos en otros países se destaca, asimismo, la necesidad de establecer nuevas relaciones y relaciones de naturaleza distinta con otros sectores de la sociedad: en algunos ejemplos la prioridad se ha otorgado respecto a los privados. 10

Cantidad vs. calidad

Por lo que corresponde a la relación de la administración con la ciudadanía, es necesario pensar en un gobierno cerca-

no que facilite la respuesta a la demanda, que es intensa tanto en cantidad como en calidad. Una de las reiteradas fórmulas para facilitar no sólo la participación de la sociedad sino su involucramiento, es la figura de consejos que funcionen como órganos de consulta pero en los que se pueden -incluso- diseñar soluciones. Esta necesidad de contar con la ciudadanía fue una fórmula reiteradamente planteada en la campaña del ahora recién electo jefe del Departamento de Distrito Federal, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Para que esta participación resulte cualitativamente relevante deben introducirse mejores canales para que fluya, pero también de representación. En Latinoamérica y en particular en México, los consejos o las asambleas siguen teniendo un carácter deliberativo y consultivo, lo que hace que la autoridad siga localizada en los responsables de la conducción de los gobiernos de las ciudades.

Respecto al tema de la privatización que ha operado fundamentalmente en lo que concierne a algunos servicios públicos básicamente urbanos, como por ejemplo, la recolección de basura, es necesario reflexionar en términos de los beneficios que se acarrearían con decisiones de esa naturaleza, pero también que pueden ir correspondiendo a distintas intensidades y momentos. Puede darse desde una privatización "intensa, pasando por la introducción

de mecanismos de coparticipación pública y privada hasta la concesión y administración temporal de algunas áreas o sectores de la administración. En los Estados Unidos existen ejemplos de cómo se han puesto de acuerdo para colaborar en la solución de problemas urbanos, el sector público y el privado. A pesar de que en ese contexto parecería una práctica más asimilada a la cultura administrativa, se señala que las universidades han servido como apoyos para convencer y proveer bases empíricas, en el sentido de que esta colaboración es útil y debe servir como sustento en las recomendaciones para elaborar políticas públicas." Existen también ejemplos en los que se han puesto en marcha procesos de consolidación impositiva que arroja resultados positivos. Lo que es importante es destacar que no cabe el traslado mecánico de procesos que pudieron haber resultado exitosos en la administración de los sectores privados. En el Departamento del Distrito Federal se inició en 1995 un Programa de Modernización Administrativa que incluyó como una de sus vertientes la puesta en marcha de una programa de calidad y excelencia, al que se le hicieron las adecuaciones necesarias para que respondiera a los objetivos que debían satisfacer tanto la autoridad en las oficinas centrales como las de las delegaciones."? El dilema que enfrentan y enfrentarán los gobiernos en las ciudades, es que se mueven en un escenario

de atribuciones "ampliadas" gracias a las transformaciones que el gobierno central ha hecho de algunos servicios, pero contando con recursos escasos. De ahí que el reto sea administrar y gestionar en un ambiente austero, con nuevas ideas.

Uno de los aspectos que resaltan en la revisión de las experiencias modernizadoras en las grandes ciudades en otros países, es la importancia concedida a las innovaciones tecnológicas. En este punto, otra vez, habría que reflexionar sobre la incorporación de tecnologías para gestionar de manera más eficaz. Pero quizá el aspecto a destacar es que estos apoyos significan de manera muy fundamental, poder contar con sistemas de información que permitan una mejor y más oportuna toma de **decisiones**.

En un momento de transición política, es pertinente considerar que las estrategias de modernización administrativa para las metrópolis deben incluir redefiniciones de la misión de gobierno, que puede implicar que sea uno más emprendedor y que considere el factor de la competencia en los términos que exigen los intercambios internacionales.

Eficiencia vs. equidad

Es necesario que la redefinición de su misión contemple reconvertir la administración para hacerla más eficiente.

Esto debe traducirse en nuevas formas de gestión de los recursos financieros, para lograr hacer más con menos, hacer mejor con menos y si se desarrollaran, por ejemplo, mejores sistemas de recaudación fiscal, hacer incluso más y mejor con más. Una condición que puede caber en la modernización de algunas áreas o sectores de la administración de las ciudades, es la especialización que requieren materias como el propio manejo de recursos fiscales o el desarrollo urbano. Otro criterio es el de la flexibilidad que parece entrar en contradicción con las formas tradicionales de operación administrativa caracterizadas por los de la jerarquía y la centralización.¹³

En los Estados Unidos existen iniciativas tanto a nivel de las universidades como de algunas fundaciones para apoyar lo que se ha identificado como "prácticas exitosas" (*best practices*) a efecto de tener un inventario de ellas y lograr que la actuación de la administración vaya paulatinamente mejorando. También las fundaciones han apoyado trabajo de investigación que apunta en la misma dirección. De hecho en los últimos años se ha extendido la noción de "reinventar el gobierno", que ha sido incluso puesta en práctica en algunos estados, particularmente en Texas, en donde el vicepresidente Al Gore estableció la *National Performance Review*. "Esta noción ha sido puesta en práctica en el nivel federal y estatal

y los tomadores de decisiones han intentado repensar la misión del gobierno para mejorar, de manera deliberada, la calidad de los servicios públicos".¹⁴

La reconversión de estructuras y procesos administrativos también debe acompañarse del de la cultura organizacional. Cabe plantear que es importante introducir estándares para medir el rendimiento y con esto facilitar, por una parte la tarea de planeación y el establecimiento de metas. Queda claro que la administración de las ciudades ha adolecido de la previsión y planeación para el mediano y largo plazos. Parece que su administración ha sido fundamentalmente de coyuntura y para el corto plazo. Se ha planteado, de igual manera, la necesidad de trabajar más sobre resultados, lo que implica situar en una perspectiva de mayor relatividad a esos ejercicios de planeación hechos en el pasado, en los que se privilegiaba el trabajo sobre metas que resultaban sumamente agregadas. Esta agregación favoreció zonas grises en las que la responsabilidad no quedaba claramente establecida, lo que de manera obvia dificultó el establecimiento de estándares para medir el rendimiento. Pero por la otra, introducir mecanismos que transparenten las decisiones y permitan una oportuna rendición de cuentas.

La modernización administrativa con todas sus bondades no puede ser consi-

derada como un fin en sí misma. Es necesaria para darle viabilidad a las ciudades, lo que implica que cuentan con administraciones no sólo eficientes sino que sirvan para los propósitos de equidad y justicia. Quizá sea en las grandes ciudades en donde los desequilibrios económicos y sociales se manifiesten en su forma más cruda y la inequidad en accesos a bienes y servicios adquiera dimensiones intolerables. La administración no puede ser instrumento de la racionalidad vacía de sentido social. Por ello, es que el recurso humano se vuelve la pieza más preciosa en cualquier propósito modernizador y de cambio. La manera en la que se puede tener una idea del enorme reto que enfrentan los gobiernos de las ciudades, es estableciendo un contraste entre los desafíos que recaen sobre ellos, las expectativas y las exigencias de los ciudadanos y la capacidad de la administración para dar respuestas. Este contraste permite intuir lo crítico y aún explosivo que puede resultar un gobierno que no asuma su compromiso de manera honesta.¹⁵

Las reformas y cambios en los aparatos administrativos deben incluir como tarea prioritaria la consideración de la ciudadanía, de los usuarios de los servicios públicos. Esto quiere decir que al ciudadano no debe entenderse como administrado ni tampoco como cliente. La referencia en el primer caso esconde un tono paterna-

lista y en el segundo, mercantilista. Debe, entonces, eliminarse la visión del poder administrativo, sino la modernización del país seguirá siendo un anhelo histórico inalcanzable. La relación entre el administrador y el ciudadano sólo será de autoridad en los casos estrictamente indispensables. La confianza, el respeto y el entendimiento que deben mediar esa relación sólo pueden originarse en la honestidad, la buena fe y la competencia. Y en algo que parece completamente ajeno a nuestra cultura político-administrativa: el reconocimiento del error por parte de quien detenta el poder, que será autoridad en la medida en la que se legitime con ese reconocimiento. Cuando se dé ese tránsito, los derechos ciudadanos dejarán de ser preceptos de carácter formal, para convertirse en vivencias, experiencias y soluciones reales.

Pero de igual forma, es necesario considerar de manera distinta a las personas responsables de la prestación de los servicios y de la atención ciudadana. La falta de una administración permanente -sobre todo la de una alta administración- puede ser justificada para el caso de México con la ayuda de los más variados argumentos, entre los que han destacado la llamada autonomía sexenal, la exigencia de una fidelidad personal y varios preceptos constitucionales que conceden al jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar una buena

parte de los responsables de los cargos públicos, como era hasta hace muy pocos meses el del jefe del Departamento del Distrito Federal. Dentro de las estrategias de modernización administrativa aparece, entonces, como prioritaria la incorporación de mecanismos que ayuden a contar con un cuerpo de funcionarios profesionalizados; esto es, que existan y se hagan transparentes los procedimientos de ingreso, permanencia, promoción y despido; que premien la idoneidad del perfil profesional con la del puesto, que al mérito se le coloque por encima de otras consideraciones y que se garanticen condiciones de trabajo dignas y estables.

Un problema que se deriva de la necesidad de impulsar reformas y programas modernizadores es el que plantea quién toma las decisiones para emprenderlos y cómo se toman. Existen reformas impuestas, inducidas, participativas. Sea cual fuere el nivel o sector en donde surge la iniciativa del cambio, lo que es necesario lograr es que éste se consense entre los principales involucrados en su puesta en marcha y recepción. Sin duda, esta situación no resulta sencilla y puede tomar tiempo. Sin embargo, los logros positivos van a estar relacionados de manera directa con el grado en el que se logre contar con el apoyo de la mayor parte de los actores de estos cambios.

Políticos vs. administradores

Para emprender reformas modernizadoras es necesario diferenciar las tareas políticas y las propiamente administrativas. En relación con ello, existen ejemplos en los que los liderazgos que impulsan programas de reforma no lo hacen respondiendo a las plataformas políticas de algún partido. Las agendas de los partidos pueden o no incluir tópicos relativos a la modernización de la gestión en las ciudades, e incluso estas propuestas pueden tener distintos grados de apoyo dependiendo del conflicto que se pueda dar dentro del propio partido. De igual manera, es importante calibrar los cambios que pueden ocurrir en términos de las lealtades políticas hacia un partido dependiendo del grado de compromiso que se adopte respecto a los temas, por lo demás sensibles, de la administración urbana, como puede ser la contaminación del ambiente, el uso del suelo y otros. Incluso pueden resultar que los programas de reforma se conviertan en el punto de discordia entre partidos de signo político distinto. Este hay que decir, no fue el caso de la contienda electoral llevada a cabo durante el mes de agosto en la ciudad de México.

Sin embargo, el administrador público debe hallarse en el centro mismo de la organización y de la planeación si se quiere que las tareas y acciones tengan

un mínimo de congruencia con los fines que se persiguen bajo el esquema de asumir de manera diferente y novedosa la responsabilidad pública. El político amparado en la legalidad y en su legitimidad es quién debe establecer las metas a lograr. Ahora bien, los procedimientos, métodos y técnicas, deberían ser la aportación racional del administrador al proceso y misión de gobierno. Tal cosa no puede surgir de la aplicación mecánica de la decisión; el administrador debe, en su terreno, hacer gala de la misma imaginación que el político, puesto que la administración es un problema tanto de conocimiento como de sensibilidad y capacidad creativa. El administrador puede separarse de su función específica no para acotar y disfrutar su pequeña parcela de poder, sino para suplir al político ahí donde no se encuentre. En países como México, en donde el fenómeno de la alternancia llegó apenas a la ciudad de México, sus frutos en la imposición de nuevas formas y modos, de una nueva administración están aún por cosecharse. De ahí que en la gestión cotidiana de la ciudad se encuentren excepciones; esta situación vuelve al administrador en un elemento crucial. Los derechos de los ciudadanos pueden muy fácilmente volverse letra muerta.

El administrador público formará parte de los procesos modernizadores (democratizadores) si es capaz de categorizar,

ordenar y justificar sin demagogia alguna lo que se escapa de la regla. Debe actuar siempre guiado por su vocación de servicio, respetando al ciudadano. Debe, entonces, actuar políticamente, puesto que apegarse de manera irrestricta al manual de métodos y procedimientos, lo llevará a no lograr comprender la variedad e incluso dispersión que requiere su propia actividad. Lo que se requiere es administrar los cambios; el cambio, que por fortuna la política introduce todos los días; y para administrarlos debemos primero comprenderlos, porque esa política es precisamente el ciudadano.

El momento de la transición

Al concluir el proceso electoral que le dio el triunfo al ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, el gobierno saliente encabezado por Osear Villarreal propuso la integración de lo que se conoce como la Comisión de Enlace. Esta comisión está integrada por funcionarios del Departamento del Distrito Federal y por un grupo de personas designadas por el virtual jefe del gobierno de la ciudad de México que entrará en funciones el próximo 1 de diciembre. Esta Comisión ha venido sesionando dos veces por semana y en esas reuniones de trabajo los funcionarios proporcionan información materializada en pla-

nes, proyectos, presupuestos, etc. Esta Comisión significa una experiencia inédita en el cambio de poderes de una administración a otra; incluso tratándose del mismo partido. Cuando inició su gobierno el actual regente, una de sus primeras decisiones fue la de proponer una nueva estructura de organización. Se compatibilizó en nivel de las coordinaciones (que existían en número de cinco) con el de las secretarías generales (que existían en número de cuatro), puesto que ambas tenían funciones de alta responsabilidad cuya práctica igualaba sus niveles jerárquicos. "Esta reestructuración se hizo sin previo conocimiento; se hicieron reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que la Asamblea de Representantes aprobó en el mes que el gobierno iniciaba su administración, diciembre de 1994. Esta reestructuración significó la posibilidad de reducir un 5% las plazas existentes hasta ese momento".¹⁶

Para la gestión administrativa, la referida particularmente a recursos, existe en el Departamento del Distrito Federal la llamada circular número 1, cuya expedición corre a cargo de la Oficialía Mayor. Esta circular, se presume, será un recurso del que echará mano el nuevo gobierno para poder introducir cambios administrativos que no requieren el tratamiento de ordenamiento legal. También se presume que la nueva administración pondrá el énfasis en la

promoción social a diferencia del actual gobierno que la puso en la promoción económica. Para ello será interesante observar, de darse las condiciones para que se transfieran, la operación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal. El gobierno de la ciudad cuenta actualmente con 230,000 servidores públicos. La transferencia de los servicios educativos significaría que pasarían a formar parte de su personal, 200,000 personas más.

De ahí que uno de los problemas que de manera particular se han discutido en el seno de la Comisión de Enlace tiene que ver con la fuerza laboral del Departamento del Distrito Federal, en donde existe un sindicato poderoso, además de los sindicatos de los organismos desconcentrados, (que suman un total de 8) cuya combatividad es ya una rancia tradición, como es en el caso del de los Tranviarios o el del Sistema de Transporte Colectivo; esta fuerza laboral también incluye el personal del sector paraestatal del DDF (que está integrado por 12 unidades). Otra preocupación ha sido la referida a la procuración de justicia, ligado de manera fundamental al gravísimo problema de la inseguridad que vive la ciudad. Otro tema que preocupa es el de la relación con el sector empresarial: El gobierno saliente estableció relaciones con empresarios de manera que se pudiera fortalecer el empleo en la ciudad; para el

nuevo, esta preocupación sigue teniendo importancia; sin embargo, no se sabe cómo podrán establecerse las mejores relaciones con un sector que ha estado lejos de la opción política que representa el gobierno entrante. Finalmente tampoco se sabe con certeza cómo enfrentará el nuevo gobierno la idea de establecer una relación permanente e intensa con la ciudadanía, tal como lo planteó en campaña. Se hicieron llamados a la sociedad en términos de la necesidad de que colabore en la solución de los múltiples y difíciles problemas que aquejan a la ciudad; habrá que conocer la propuesta de los mecanismos que favorezcan esta corresponsabilidad. Existen algunas experiencias en las que se norma la participación para que sea capaz de ejercer un control social sobre los recursos de los gobiernos, la redistribución de la participaciones fiscales, la ampliación de competencias y las transferencias de infraestructura física y servicios, como en los casos de salud y educación."

Desde el punto de vista de la reforma a la estructura se ha discutido la posibilidad de crear nuevas delegaciones, idea que formó parte del Plan Maestro del DDF de 1987. Dividir en dos algunas delegaciones que por su tamaño generan enormes dificultades para su funcionamiento, como es el caso de la Gustavo A. Madero cuya población representa el 40% de la total del Distri-

to Federal. Sin embargo, aunque esta división pueda ayudar habría que buscar otras salidas al grave problema de la ineficacia y corrupción que privan en las gestiones que se llevan a cabo en las delegaciones. El personal de confianza que integra la mayor parte de estas circunscripciones forman de hecho un mercado laboral que al paso del tiempo ha ido generando todo tipo de inercias y vicios. Esta tarea que por su gravedad se vuelve prioritaria tendría un positivo efecto en la relación del gobierno con la ciudadanía. Se pueden expedir convocatorias abiertas para reclutar personal que satisfaga los requisitos y perfiles de los distintos puestos, de manera que se pueda de manera paulatina ir sustituyendo al personal que, por razones de distinto tipo, no podría caber en planes de una nueva administración.

Otro problema al que, sin duda, se enfrentará el nuevo gobierno, es el de la concentración de atribuciones a nivel de las oficinas centrales. Este ha sido un tema que ha formado parte del debate en los planes de reforma del gobierno de la ciudad. Sin embargo, ha habido, por una parte, necesidad de controlar el trabajo de los delegados en términos de equilibrios, debido en muy buena parte al hecho de que esos puestos han estado ocupados por personas que no necesariamente correspondían al perfil requerido; y, segundo, porque es más que evidente que muchas dele-

gaciones no tienen la infraestructura y capacidad administrativa necesarias para haber hecho frente a las atribuciones, en el caso de haberlas hecho extensas. La manera como se podrá ir descargando a la oficinas centrales de responsabilidades que operarían mejor a nivel local, tendrá que ser gradual y en la medida en la que otras acciones vayan tomando lugar, como es la de hacer una mejor selección de los delegados.

Por ello, el tema de la profesionalización de la alta y media función pública forma parte obligada de la nueva administración pública. La curva de aprendizaje de un funcionario de esos niveles (existen alrededor de 120 direcciones generales) está calculada que sea de mínimo un año; este periodo de tiempo exige contar con sistemas de escalafón que premien, por ejemplo, la especialización que requiere muchos de los puestos de la administración del DDF. Esta profesionalización debe ser congruente con la programación y la elaboración de planes. En una unidad administrativa de las dimensiones del gobierno de la ciudad, se ha dado una acumulación de planes y programas, muchos de los cuales resultan francamente obsoletos. Por ello, la limpieza que requiere la administración de personal debe ser congruente con una revisión detallada de los programas existentes. Una vez hecho esto, el ciclo se completará con la puesta en marcha

de efectivos mecanismos de evaluación que logren corregir disfuncionalidades, antes de llegar al punto de la obsolescencia. En algunas experiencias en otros países existen, por ejemplo, institutos de capacitación que prestan sus servicios a los gobiernos de las ciudades, como es el de Capacitación Municipal (ICAM) en Bolivia.

Las dimensiones de la ciudad de México justificarían la existencia de una unidad encargada de reclutar, seleccionar y administrar la gestión relativa a la función pública requerida para ese particular gobierno. Este apoyo significaría dar pasos más seguros en la incorporación de una cultura basada en el mérito, que relegue la establecida a base de criterios clientelares y políticos, que en nada benefician el efectivo desempeño de los funcionarios.

Conclusiones

El cambio político está relacionado para propósitos del gobierno que se estrenará en diciembre de 1997 en la ciudad de México, con la alternancia de partidos. Esto sin duda es un importante cambio. Este cambio debe implicar, sin embargo, la oportunidad de poner a prueba nuevas formas de encarar la gestión de una gran ciudad, como la de México; las experiencias en otros países pueden significar lecciones importantes en los necesarios procesos

modernizadores que hay que imprimir a la administración y gestión públicas.

La "nueva administración", proceso en curso en muchas administraciones de grandes metrópolis y también en la nuestra, genera, sin embargo, dilemas que la experiencia práctica debe ir resolviendo. Para fortalecer procesos democráticos hay que hacer "convivir" de mejor manera lo global con lo local. Parecerían movimientos encontrados; sin embargo, entendidos como dinámicas de un mismo propósito puede uno convertirse en elemento dinamizador del otro.

La tendencia hacia la descentralización de atribuciones y funciones del orden federal al local, parecería un proceso irreversible. El dilema, es que los órdenes locales de gobierno deben asumir la función y la responsabilidad inherente a ella. Sin embargo, no siempre cuentan con los recursos materiales y con la capacidad técnica necesaria para gestionar más tareas y de mejor manera, ya que tienen la presión ciudadana más cerca.

Asumir más responsabilidades no necesariamente implica hacerlo mejor. El dilema es que la exigencia social es ya en el sentido de contar con una administración más eficiente y con mejores servicios públicos, dado que existe mayor conciencia de la calidad de ciudadano como contribuyente. La eficiencia

se intenta garantizar por diversos medios, entre otros la incorporación de prácticas que tuvieron éxito en la administración privada, pero esto no resulta una garantía sino un insumo dentro de un conjunto más amplio de factores, que por momentos parecen atentar contra la pretensión de eficacia.

Esta situación se hace más patente respecto al contenido de equidad que debe seguir teniendo la administración pública. El dilema es que si se mueve bajo esquemas solo rentables y de racionalidad administrativa, muy probablemente esté sacrificando el equilibrio que debe privilegiar entre la respuesta eficaz y la equidad en la cobertura.

No contar con sistemas permanentes para la media y alta administración pública puede justificarse de muchas maneras. Sin embargo, es una omisión que ha repercutido en rendimientos negativos de la administración pública. El dilema es imaginar sistemas que garanticen la aplicación de mecanismos de administración y profesionalización de la función pública, que sirvan para mejorarla y no para enraizar sus vicios.

Notas

1 Agradezco a la Dirección General de Modernización Administrativa del DDF el haberme permitido utilizar los materiales del Seminario sobre Estrategias de Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis.

Una versión corta de este artículo se publicó en *Prospectiva*. Año 3, número 8, 1997.

2 El término modernización se utiliza en España (y para propósitos de este trabajo) y en algún otro país como parteaguas conceptualizador bajo el que se acogen todo ese conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y cómo ha de materializarse ésta. Manuel Villoria "Modernización. administración y gobierno posburocrático", La nueva administración pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), Madrid, Alianza- Universidad Textos, 1997, p.77. (el paréntesis es mío).

3 *Ibid.*, p.81.

4 Tomado de *Ibid.* p.gt.

5 La caracterización de la modernización administrativa en las grandes metrópolis la elaboré tomando como base los documentos y ponencias presentadas en el Seminario sobre Estrategias de Modernización Administrativa en Grandes Metrópolis, organizado por el DDF y el CIDE, del 25 y 26 de septiembre de 1997 en la Ciudad de México.

6 Andrés Borthagaray, "Estrategias de Modernización Administrativa en la ciudad de Buenos Aires", *ibid.*, s/p.

7 Peter M. Ward, "Managing the local while engaging with the global: administration and modernization in contemporary latin america metropoli", paper prepared for the international Seminar, *ibid.*, pp. 1-2.

8 Betty Jane Narver, "Innovation and reform in North America Cities".

9 OCDE, Gobierno en transición. Reformas al sector público en países de la OCDE, Traducción hecha por la Dirección General de Modernización Administrativa del DDF, México, 1997, pp. 5-6.

10 Es el caso de la ciudad de Buenos Aires explicado en la ponencia de Andrés Borthagaray, *op.cit.*, s/p.

11 OeDE, Gobierno en transición. *op.cit.* p.7.

12 B.J.Narver, *op.cit.*, p.7.

13 Véase el trabajo coordinado por David Arellano, *Perspectivas y evaluación del Programa de Modernización del DF (1995-1997)*, México, eIDE. 1997.

14 OCDE, *Gobierno en transición*, *op.cit.*, p.6.

158.1. Narver, *op.cit.* • p.S.

16 Andrés Borthagaray, *op.cit.*, *s/p.*

17 Entrevista hecha a funcionarios del Departamento del Distrito Federal, octubre de 1997.

18 Adhemar Guzmán Ballívia, "Proceso de modernización en el municipio de La Paz-Bolivia", Seminario, *op.cit.*, p.9.

La paradoja de San Lázaro

Ling Altamirano, Alfredo

Estudia el marco jurídico del gobierno interior del Congreso y las paradojas que surgen luego de los resultados de las elecciones federales del 6 de julio de 1997. Además de comentar los aspectos administrativos que implica la conducción del Congreso, señala los órganos administrativos del mismo. Establece el alcance de la figura jurídica de "grupo parlamentario" y destaca el papel de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de reciente aparición y sus facultades de conducción que posibilitan una mayor equidad entre los partidos políticos. Aclara también lo infundado de las posibilidades de ingobernabilidad, las características del bloque opositor y los arreglos parlamentarios después del Tercer Informe Presidencial, entre los que sobresalen los nombramientos y la designación de comisiones. Al final, plantea las posibilidades futuras del bloque opositor.

The San Lázaro paradox

Ling Altamirano, Alfredo

This article studies the legal frame of the Congress' internal government and the paradoxes arising from the results of the federal elections of the 6th of July, 1997. Apart from discussing the administrative aspects involved in the Congress' guidance, it points out to its administrative organs. It also establishes the reach of the legal figure of the "parliamentary group" and emphasizes the role of the recently created Internal Regime and Political Agreement Commission and its faculties that lead to a higher equity among the political parties. It clarifies the groundlessness of the possibilities for ungovernability, the characteristics of the opposition block and the parliamentary compromises arrived at after the Third Presidential Report, among which the appointments and designation of Commissions particularly stand out. Finally, it presents the future possibilities of the opposition block.

La paradoja de San Lázaro

*Alfredo Ling Altamirano**

1. Análisis jurídico del gobierno interior del Congreso

Resulta conveniente y útil a la vez, repasar los preceptos fundamentales a que debe sujetarse el poder público; sobre todo, cuando uno de ellos, el Legislativo, se ha visto sometido a fuertes presiones en los últimos días, a raíz de una nueva conformación pluripartidista en la Cámara de Diputados, con características inéditas.

Los preceptos constitucionales

Nuestra Carta Magna, en su Artículo 50 establece "El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Mucho se ha debatido a lo largo de nuestra historia nacional sobre la conveniencia o no de mantener un sistema bicame-

ral; sin embargo, no es objeto de este análisis entrar a ese debate.

En la práctica, no ha funcionado realmente como un modelo de cámara revisora, pues son extraordinarios los casos -y también extraordinarias las causas- en que se ha devuelto a la Cámara de origen alguna minuta proyecto de decreto revisada por la otra Cámara.

El propio ordenamiento en su Artículo 77 establece: "Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

1. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su **seno**;
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma;
- IV... "

Es evidente que el enunciado "sin intervención de la otra", deja manifies-

* Senador por Guanajuato del PAN.

to el espíritu del constituyente para instituir Cámaras independientes en su régimen interior; lo mismo que las comunicaciones que estableciere cada una con el Presidente de la República. Asimismo, este numeral refiere la facultad de nombrar empleados de la Cámara, en general, pero que el texto señala como empleados de la secretaría de cada Cámara.

La secretaría de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, es parte de la Mesa Directiva, integrada por Presidente, Vicepresidente, Secretarios y Prosecretarios; de modo que la referencia a la "secretaría", no puede ser considerada aisladamente de los demás miembros de la mesa, en este precepto constitucional. La especificación funcional de cada integrante de la directiva deberá contemplarse en la Ley Orgánica del Congreso o en los reglamentos respectivos de cada una de las cámaras.

Sin embargo, la sola referencia a una secretaría de la Cámara, en el texto constitucional, abre la posibilidad que ese cargo sea revalorizado en una nueva Ley Orgánica del Congreso; con la posibilidad de sustituir en un futuro no muy lejano, la figura de Oficial Mayor, que ha sido tradicional en estos organismos de la administración pública.

Los preceptos legales

La Ley reguladora del Poder Legislativo es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 14 de julio de 1994, misma que modificó la dictada en mayo de 1979 y ésta, a su vez, fue reformada en diciembre de 1981.

Este dispositivo consta de 113 numerales y diez transitorios; no obstante su relativamente reciente adecuación, requiere nuevamente reformas para atender y responder a las nuevas realidades que se han presentado en el gobierno interior del Congreso.

Los Títulos en que se clasifica este ordenamiento son los siguientes: Del Congreso, De la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; en cada uno de ellos se desarrolla por separado lo referente a instalación, directivas, comisiones y grupos parlamentarios.

Existe también la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción XXIV del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 1o. se recoge el precepto Constitucional citado antes, referente al sistema bicameral.

Los preceptos reglamentarios

Existe solamente un Reglamento para el funcionamiento del Congreso, en lugar de los dos posibles; muy probablemente, porque el sistema bicameral no se ha practicado cabalmente en México.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgado por el Presidente Constitucional Substituto, Abelardo L. Rodríguez y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Ha sido reformado en 9 ocasiones, la última de ellas, en noviembre de 1981; Y por lo tanto, haría falta una nueva adecuación después de la realizada a la Ley Orgánica del Congreso en 1994. La opinión generalizada de los legisladores federales es que sería conveniente, en lugar de reformar ese reglamento único, de una vez separar los ordenamientos y aprobar por cada Cámara, su propio Reglamento para el Gobierno Interior.

Mientras eso ocurre, el Reglamento vigente consta de 214 artículos, agrupados en capítulos referidos a la instalación de las cámaras, la presidencia y vicepresidencia, los secretarios y prosecretarios, las sesiones, la iniciativa de leyes, las comisiones, las discusiones, la revisión de los proyectos de ley, las votaciones, la fórmula para la

expedición de leyes, la Comisión Permanente, el Diario de los Debates, el ceremonial, la Tesorería y las galerías.

Como puede deducirse, el funcionamiento específico de la Cámara de Diputados, ha tomado una dinámica totalmente diferente al de la Cámara de Senadores; por lo cual, muchas serían las inconveniencias de mantener un mismo ordenamiento para ambas. De tal manera que, los asuntos relativos al Congreso General a la Comisión Permanente, deberán estar regulados por la Ley Orgánica y desaparecerán del Reglamento.

2. El concepto administración en el Poder Legislativo

Con frecuencia se comenta erróneamente que la Administración Pública abarca sólo el ámbito del Poder Ejecutivo; sin embargo, los otros dos poderes también son gobierno, atienden desde sus respectivos ámbitos los asuntos públicos de su competencia; y para realizar adecuadamente su función requieren desarrollar un proceso administrativo, con objetivos generales y específicos, con métodos y procedimientos claros, con planes y programas que faciliten el mutuo entendimiento entre legisladores y, sobre todo, con una visión de Estado que facilite la división y colaboración entre poderes.

En el Poder Legislativo pocas referencias tenemos al respecto de los procesos administrativos internos; y se ha dejado más al "estilo personal de gobernar" de quienes han transitado por las distintas legislaturas como sus respectivos líderes, que caracterizado por métodos derivados de las ciencias administrativas.

Aquí intentaré un planteamiento somero de los cuatro pasos de la administración clásica; planeación, organización, dirección y control.

Planeación

La pregunta obligada ¿Hacia dónde debe orientarse la planeación de una Cámara legislativa? Seguramente obtendría tantas respuestas como objetivos partidistas existen. Pero es indudable que la visión de conjunto sobre los grandes temas nacionales, es lo único que puede orientar hacia objetivos comunes; a pesar de la diversidad, debe prevalecer el marco fundamental del Bien Común.

Si por planeación entendemos el trazo de un puente entre la realidad y el objetivo, el problema se vuelve doble en el ámbito de una Cámara repleta de discrepancias; pues obviamente éstas abarcan tanto la evaluación de la realidad, o sea el punto de partida del puente,

como el objetivo que sería el punto final del mismo. Si existen diferencias respecto a las apreciaciones que sobre el ser se tienen, no necesariamente éstas se muestren divergentes sobre el deber ser. El interés nacional no está a debate; antes bien, son las estrategias diversas las que dificultan los acuerdos.

En otras palabras, el "qué" es relativamente sencillo diseñarlo; el problema son los "cómos" podemos alcanzarlo. y el diseño administrativo de una Cámara como órgano deliberativo, es complicado; no por el diseño en sí mismo, sino por la costumbre atrofiada de "partido dominante", donde precisamente la deliberación, había sido lo de menos importancia.

Así, la planeación en este caso, no implica el modelo de desarrollo político, ni mucho menos cultural de todo el país; pues ello implica una visión de conjunto y una política de Estado. La planeación, en este momento del Poder Legislativo se circunscribe exclusivamente al modelo de institución parlamentaria, donde se privilegie el diálogo entre los grupos y los legisladores, donde haya espacios y momentos suficientes para la discusión seria y profunda de los asuntos de la nación.

En otras palabras, el objetivo del diseño cameral es la deliberación. El fruto de esa deliberación no puede ser prevista por modelo administrativo alguno,

porque se trata de la esencia misma del desarrollo democrático del país.

Organización

Si el objetivo es deliberar con oportunidad y eficacia, un Poder Legislativo debe contar con estructura orgánica, con jefes y subordinados; sin embargo, en una Cámara de Diputados donde no hay un jefe sino quinientos, o en una Cámara de Senadores donde los jefes son 128; no puede hablarse de un diseño clásico de administración, es necesario regular las relaciones dentro de ese pleno de legisladores; y de ahí surge la necesidad de establecer, mediante voto universal, libre secreto y directo de los integrantes de la asamblea de legisladores, una mesa directiva temporal y con facultades restringidas estrictamente a la conducción del pleno y a algunos otros actos de representación externa; pero indudablemente que requiere de apoyos técnicos y parlamentarios para el desarrollo de su función coordinadora.

La mesa directiva se concibe, pues, como un órgano plural, establecido en la Ley Orgánica del Congreso cuyo texto en el Artículo 21 establece: "La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un Presidente, tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos

haya en la Cámara, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios y será electa por mayoría y en votación por cédula".

En la práctica, el Presidente había sido casi siempre del partido mayoritario; y la pluralidad en los Vicepresidentes también se reflejaba en los Secretarios y Prosecretarios; la elección por cédula, después de acuerdos previos se realizaba muchas ocasiones por medio de cédulas prefabricadas con base en los acuerdos de los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios.

Además de la Mesa Directiva, el pleno de la Cámara requiere de comisiones en las cuales apoyarse, para el estudio de los asuntos y la elaboración de los dictámenes respectivos; en ellas recae la responsabilidad delegada por la asamblea de legisladores con la finalidad de agilizar los trámites.

De conformidad con el Artículo 44 de la Ley del Congreso, "las comisiones de la Cámara estarán facultadas para solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio". Esto en lo que se refiere a la Cámara de Diputados; porque en el caso de la de Senadores, de conformidad con el Artículo 75 del mismo ordenamiento,

"las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia".

Como se desprende de este comparativo, en términos generales las comisiones desahogan los asuntos después de analizados y regresan al pleno su dictamen para discusión y, en su caso, aprobación.

Dirección

El problema planteado es muy sencillo; si la Mesa Directiva es importante para el desarrollo y conducción de las sesiones, presidir los debates y convocar a las sesiones, entre algunas otras facultades; subsiste la interrogante sobre el mando administrativo en las oficinas respectivas de los legisladores de cada partido político.

Surge la necesidad de que los Diputados o Senadores, puedan agruparse en sus respectivas Cámaras, de acuerdo a la filiación política manifestada desde el registro de sus candidaturas; y por partido, integrar grupos parlamentarios. De esa manera, los legisladores, todos jefes, se ponen de acuerdo y delegan democráticamente en un coordi-

nadar del grupo su representación para efectos de gobernabilidad interna del cuerpo legislativo.

Control

Para darle seguimiento a los acuerdos tomados por el pleno de cada Cámara, resulta necesario un cuerpo administrativo que, en términos generales requiere conocimientos jurídicos fundamentales en cuestiones de proceso legislativo. Surge entonces otra necesidad: el personal de apoyo parlamentario; pues resultaría imposible que los legisladores estuvieran al pendiente de este tipo de trámites administrativos.

3. Los órganos administrativos del Congreso

En la Cámara de Diputados

Fundamental resulta para la transición de entrega-recepción; pero sobre todo, para darle continuidad institucional a la Cámara de Diputados, la Comisión Instaladora. Se integra ésta por cinco miembros de la Legislatura saliente y es nombrada por el pleno de ella en su último periodo de sesiones. Su nominación debe ser comunicada al Instituto

Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta Comisión Instaladora recibe de la Oficialía Mayor los expedientes electorales relativos a los Diputados de la siguiente legislatura, incluidos los relativos a la asignación de curules por representación proporcional, así como los fallos del tribunal con relación a las impugnaciones presentadas.

El objetivo de esa documentación es que la Comisión Instaladora pueda expedir las credenciales de identificación y acceso a los Diputados electos; así como citarlos a la junta previa que deberá realizarse dentro de los diez días anteriores al inicio de la siguiente Legislatura.

Otro órgano de la Cámara es la Mesa Directiva, cuyas funciones administrativas podemos analizarlas para cada uno de sus integrantes; el Presidente, por ejemplo, puede requerir a los Diputados faltistas a concurrir a las sesiones; incluso, disponer con apoyo en los numerales 63 y 64 de la Constitución, llamar a los suplentes o desentartarles las dietas respectivas, según sea el caso. Asimismo, firma la correspondencia, preside las sesiones, representa a la Cámara en ceremonias y solicita el auxilio de la fuerza pública cuando es **necesario**.

Por su parte, el Secretario o, en su caso el Prosecretario, comprueba la

existencia del *quorum*, extiende las actas de las sesiones, rubrica leyes o acuerdos que expide la Cámara o el Congreso, abre e integra expedientes de los asuntos tratados en la Cámara, lleva un libro donde asienta en orden cronológico las leyes y decretos expedidos por el Congreso o la propia Cámara, vigila la impresión del Diario de los Debates, entre otras facultades.

En la práctica, los Diputados que integran la Directiva, son respaldados por un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, dependiente de la Oficialía Mayor, en los términos del inciso m) del Artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso; y del numeral 22 del mismo ordenamiento.

Las diputaciones estatales y la Gran Comisión existen siempre y cuando se logre la mayoría absoluta en la Cámara por un solo partido político; esto es, 251 o más de los 500 Diputados que integran una Legislatura. En ese caso, de cada entidad federativa se elige entre los Diputados de la mayoría absoluta a un coordinador, y cada uno de ellos forma parte de la Gran Comisión junto con los dos primeros lugares de la lista plurinominal en cada una de las circunscripciones electorales; y adicionalmente, aquellos Diputados que considere conveniente el coordinador de ese grupo mayoritario.

Como en la **LVII** Legislatura ningún partido obtuvo 251 o más Diputados,

no existen, ni la Gran Comisión, ni los coordinadores de las diputaciones estatales. De cualquier manera, las funciones de esta Gran Comisión fueron restringidas por la actual Ley Orgánica al ser modificadas sus facultades de conducción de los asuntos administrativos de la Cámara, con la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación política.

La Tesorería es otro de los órganos establecidos por la normatividad reglamentaria para la administración de los fondos del presupuesto de la Cámara. Su titular es nombrado a propuesta de la Gran Comisión y otorga una fianza para el manejo de esos fondos. Depende del Comité de Administración.

En la Cámara de Senadores

También en esta Cámara se integra una Comisión Instaladora cuya designación también se comunica al IFE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y sus atribuciones y deberes, establecidos por el Artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso consisten sintéticamente en transmitir los documentos de la Legislatura saliente, por inventario, a la Mesa Directiva de la Legislatura entrante.

Igualmente, cita a la junta previa a los Senadores electos, verifica sus identi-

dades, comprueba el quórum, y facilita la elección de la Directiva correspondiente a la Legislatura entrante.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tiene facultades similares a las descritas en el caso de la Cámara de Diputados; sin embargo, existe una diferencia respecto al periodo que abarcan sus integrantes: "Artículo 65. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores...

...El Presidente y los Vicepresidentes durarán en su ejercicio un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo de sesiones ordinarias.

...Los Secretarios y prosecretarios durarán un año en su ejercicio"

En la práctica, se renueva mensualmente la Mesa Directiva, pues en estas condiciones se interpreta que un secretario con un año de duración, tendría más poder que el mismo Presidente de la Directiva.

Las funciones y atribuciones de cada uno de los integrantes de la Mesa son similares a los descritos para el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

En el caso de la Cámara de Senadores, por conservar las tres cuartas partes de la Cámara en los términos de la elección federal de agosto de 1994, y ha-

berse renovado solamente una cuarta parte, el Partido Revolucionario Institucional mantiene la mayoría absoluta; y por lo tanto, sí existe la Gran Comisión.

La Gran Comisión en el caso de los Senadores, se integra por un Senador de cada Estado, incluido el Distrito Federal y por los coordinadores de los grupos parlamentarios. Por esa razón, no existe en el Senado una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; y por ende, también, la Gran Comisión realiza una serie de funciones administrativas en el Senado conforme al Artículo 93 de la Ley Orgánica del Congreso.

Entre otras, la Gran Comisión desarrolla las siguientes funciones administrativas: propone el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara y el de todos los empleados de la misma, vigila el funcionamiento administrativo y provee lo necesario para el funcionamiento de las comisiones por conducto de la Oficialía Mayor; y dirige los servicios internos para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

Pero en el Artículo 73 de la misma Ley amplía esas facultades: "La Oficialía Mayor, la Tesorería, el Cuerpo Técni-

ca Profesional de Apoyo y demás dependencias de la Cámara de Senadores tendrán las facultades y obligaciones que señalen las normas reglamentarias o que les asigne la Gran Comisión". Esto significa que la Gran Comisión puede asignar facultades y obligaciones a las dependencias de la Cámara; es obvio el poder que ello encierra.

4. Los grupos parlamentarios en el Congreso

El régimen de partidos

En la mayoría de los sistemas democráticos del mundo, ocupa espacio importante el régimen de partidos; esto es, un modelo político capaz de encauzar y representar las inquietudes de los ciudadanos por conducto de los instrumentos considerados idóneos como son los partidos políticos.

Normalmente, cualquier ciudadano, por su propio derecho podría presentar sus aspiraciones ante el electorado para dirigir los destinos de la Nación, o para ocupar cualesquier cargo de elección popular; sin embargo, este derecho en la actualidad, se encuentra encauzado o limitado, según el enfoque, al ejercicio que desee hacerse de la representación partidista. Aquí se debate la figura de los candidatos independientes.

Alcances jurídicos del pluripartidismo

Si la participación electoral fuese lo único que en nuestro estado de derecho se presenta como exclusivo por intermediación de los partidos políticos, no sería tan grave; pero cuando los grandes acuerdos nacionales son convocados por el Ejecutivo, considerando solamente a los partidos, entonces empieza a acuñarse un nuevo concepto: la "partidocracia".

En muchas ocasiones, los acuerdos que abarcan la reforma del Estado, deben ser iniciados a partir de las consultas legislativas que se realizan entre los ciudadanos, mediante foros de presentación de propuestas; y a través de ellas, los legisladores, en comisiones plurales recogen las más importantes y las transforman en ley.

En México, no ocurre eso; sino que el Secretario de Gobernación en sus oficinas de Bucareli realiza reuniones con los dirigentes de los partidos y ahí se realizan las propuestas cuyos alcances adquieren carácter de iniciativa que muchas veces se presenta conjuntamente por los coordinadores de los grupos de legisladores; es decir, los acuerdos de los partidos se convierten prácticamente en reformas jurídicas.

No parece esta práctica ser lo más conveniente en un modelo donde el Poder

Legislativo busca rescatar su propia dignidad, independencia y funcionamiento respecto su propia dignidad, independencia y funcionamiento respecto a los otros dos Poderes de la Unión. Sin embargo, las costumbres y tradiciones presidencialistas, requieren de una transición conducida armónicamente por el Ejecutivo; es decir, se requiere cierta dosis de presidencialismo para despresidencializar los asuntos que no requieren del Presidente. Y esto que parece más un trabalenguas que un postulado, resume en gran medida el punto esencial de la transición democrática en nuestro país.

La figura jurídica "grupo parlamentario"

El grupo parlamentario surge como resultado de las manifestaciones partidistas múltiples, crecientes en las Cámaras legislativas; sobre todo, a partir de la aparición de los Diputados de partido, primero; de Representación Proporcional, después; y recientemente con los Senadores de Primera Minoría o de Representación Nacional.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece: "Artículo 70... La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de

garantizar la libre expresion de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados... "

Como puede observarse, en la Carta Magna solamente se habla de las agrupaciones partidistas de Diputados, sin especificar lo relativo a los Senadores; es en la Ley Orgánica del Congreso donde se establece la posibilidad de su estructuración para cada uno de los órganos legislativos.

En los Artículos del 31 al 37 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece la figura jurídica de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados; y en los Artículos del 94 al 99 del mismo ordenamiento, lo relativo a la Cámara de Senadores. En ambos casos se hace referencia al Artículo 70 de la Constitución, como posibilidad de agrupación de legisladores para facilitar las tareas específicas de la Cámara y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo; asimismo, para contribuir a la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen los legisladores.

Los grupos parlamentarios deben estar integrados por legisladores de un mismo partido político; y se requiere un mínimo de cinco Diputados o de tres Senadores, para lograr la conformación de sus respectivas agrupaciones. En ambas Cámaras se requiere la presenta-

ción de documentación que refiera la libre adhesión del legislador a su grupo respectivo, así como lo referente al nombramiento de cada coordinador parlamentario.

El Presidente de la Mesa Directiva, en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones; es decir, al comienzo de la Legislatura, realiza la declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios y a partir de entonces, adquiere los derechos y obligaciones en términos de Ley.

Los grupos parlamentarios también realizan funciones administrativas internas de vital importancia; en el Artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso, para el caso de los Diputados; y en el Artículo 99 de la misma Ley, para el caso de los Senadores; se establece la necesidad de contar con locales adecuados en las instalaciones de cada Cámara, así como de los asesores, personal y los elementos materiales para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo la cantidad de sus integrantes y de acuerdo al presupuesto de cada Cámara.

Es decir, existe personal de la Cámara asignado a cada una de las dependencias, tales como la Oficialía Mayor, la Tesorería, el Grupo Técnico de Apoyo Profesional y la Contadururía Mayor de Hacienda en el caso de los Diputados; sin embargo, cada grupo parla-

mentario cuenta con asesores y personal que, paga el presupuesto de la Cámara, pero son reclutados y seleccionados según las conveniencias e intereses a afinidades ideológicas de cada grupo de legisladores. Asimismo, la Cámara también debe dotar a las comisiones ordinarias de trabajo legislativo del personal suficiente para el desempeño de sus funciones.

Los grupos parlamentarios no tienen personalidad jurídica propia; y por tanto, la contratación de su personal debe ser revisada en los términos de la legislación laboral para garantizar la plenitud de sus derechos.

La figura jurídica "Gran Comisión"

Como hemos planteado más arriba, son diferentes las figuras jurídicas de la Gran Comisión en una y en otra Cámara; pues, mientras en la de Diputados queda restringida a un grupo parlamentario mayoritario cuando éste alcanza una mayoría absoluta; fuera de ello solamente puede proponer a los integrantes de su partido político que habrán de sumarse a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Mientras tanto, en la Cámara de Senadores se entiende integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y por los representantes de los Estados de la

Federación; y funge como Comisión de concertación para el gobierno interior de esa Cámara.

La Gran Comisión, al igual que los grupos parlamentarios, no cuentan con personalidad jurídica para obligarse respecto a sus propios empleados; por lo tanto se entiende, que quien les paga es la Cámara y son las partidas del presupuesto de cada una de ellas las que prevén erogaciones para tales efectos.

Las comisiones legislativas

Las comisiones legislativas son diferentes en cada Cámara, pues se agrupan según las características de los asuntos que en cada una de ellas se desahogan; por supuesto, las de dictamen legislativo, por tratarse de un sistema bicameral, pueden ser consideradas homólogas.

En la Cámara de Diputados se clasifican las comisiones de la siguiente manera: una de Régimen Interno y Concertación Política, treinta y ocho de Dictamen Legislativo, una de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y todas las de Investigación que se requieran; más las Jurisdiccionales cuando se presente el caso, lo mismo que las Especiales para atención y seguimiento de casos políticos de importancia nacional.

En la Cámara de Senadores se establece la formación de las comisiones ordinarias y de las especiales; las primeras son 26 y las segundas, tantas como se acuerde para efectos transitorios incluyendo, por supuesto, las jurisdiccionales. A diferencia de la Cámara de Diputados, en la de Senadores no se prevé la designación de comités y todas son Comisiones; a diferencia de aquélla donde funciona el Comité de Administración o el de Bibliotecas e Informática.

Para los efectos de trabajos conjuntos, funcionan fuera de figura jurídica las "conferencias" legislativas intercamerales; sin embargo, en el Artículo 77 de la Ley Orgánica del Congreso se establece "Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común".

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

Esta Comisión surge ante el reclamo de la oposición en la LV Legislatura para evitar ser desplazados de las decisiones internas de la Cámara de Diputados; y se crea solamente en ésta porque el reclamo fue establecido parcialmente y no se generalizó a ambas Cámaras. Ello motivó las restricciones a la Gran Comisión de la Cámara Baja.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, es el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados; se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y por otro tanto de Diputados de la mayoría, cuando ésta exista; al no ser así, en el caso de la LVII Legislatura, los grupos parlamentarios están representados en ella en forma igualitaria.

Las atribuciones de esta Comisión son las siguientes de conformidad al Artículo 45 de la Ley multicitada; suscribir acuerdos relativos a desahogarse en el Pleno de la Asamblea; proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités, incluidas obviamente las presidencias y secretarías de las mismas; proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara; proponer la designación del Oficial Mayor, del Tesorero, y los nombramientos de los Diputados que fungirán como Consejeros Electorales. Es decir, propone pero dispone siempre el Pleno de la Cámara de Diputados.

5. Resultados políticos del 6 de julio de 1997

Cifras generales

Las cifras generales aquí presentadas, son solamente de resultados electorales y no necesariamente políticos; pero las

repercusiones son de esta índole por la composición de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura.

El Partido Revolucionario Institucional obtuvo 11 millones 427 mil 246 votos; el Partido Acción Nacional, 7 millones 775 mil 401 votos; el Partido de la Revolución Democrática, 7 millones 514 mil 650 votos; el Partido Verde Ecologista de México, 1 millón 114 mil 706 votos; y el Partido del Trabajo, 754 mil 961 votos.

Si estas cifras son analizadas como porcentaje relativo de la votación, se facilita el análisis; el PRI, 39.97%; el PAN, 27.20%; el PRD, 26.29%; el PVEM, 3.90%; y el PT, 2.64%.

Asignación de lugares

Considerando el número de Diputados obtenidos por el principio de mayoría relativa, más los asignados por el principio de representación proporcional, presento un cuadro que sintetiza la comparación entre votos y curules.

Como puede observarse, el único partido cuyo porcentaje de curules es superior al porcentaje de votos, es el PRI; todos los demás, están subrepresentados. No obstante, los pesos relativos específicos de cada grupo parlamentario en la Cámara de Dipu-

tados, se considera a partir de las curules asignadas, sin importar la sobre a la sub representación de cada fuerza política en la Cámara.

En la Cámara de Senadores, a partir del 10. de noviembre la integración será de la siguiente forma: al PRI corresponden 76; al PAN 33; al PRD 17; al PVEM 1; y al PT, 1.

Consecuencias jurídicas

En primer lugar, las consecuencias jurídicas están planteadas por la imposibilidad de integración de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados. Mientras que en la Cámara de Senadores subsiste una proporción mayor de la mitad correspondiente al PRI. En la primera, ningún partido por sí solo, puede tomar decisiones, por carecer de mayoría absoluta; lo contrario ocurre en la segunda.

Este cambio en la relación de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados ha despertado más expectativas que las que debiera; pues en realidad, la gobernabilidad no se pierde, toda vez que, las resoluciones se toman por el pleno y alguna de las propuestas debe salir victoriosa, lo cual provoca algún resultado que obligue.

La ingobernabilidad se presentaría si no hubiera forma de tomar decisiones,

Partido	% de votos	% de curules	No. de diputados
PRI	39.97	47.80	239
PAN	27.20	24.40	122
PRD	26.29	25.00	125
PVEM	3.90	1.60	8
PT	2.64	1.20	6

pero no se da esa hipótesis, por lo tanto, queda descartada la ingobernabilidad. Lo que ocurre es, que las decisiones serán tomadas con otra óptica y no por designación externa al Poder Legislativo, como venía ocurriendo en los tiempos de partido dominante o partido mayoritario.

Consecuencias políticas

Las consecuencias políticas han sido más importantes que las consecuencias jurídicas; toda vez que, si el PRI perdió la mayoría absoluta en la de Diputados, la conserva en la Cámara de Senadores y en una buena parte de las legislaturas estatales en el interior de la República.

Este contraste se ha prestado a manifestaciones marcadas con tintes revanchistas; por un lado, se acusa a la oposición de actuar en conjunto e imponerse sobre la minoría mayor que es el PRI; y por otro se advierte desde

otros ámbitos políticos que la mayoría en el Senado pudiera ser utilizada como un dique para impedir que la oposición de Diputados "se salga con la suya".

Los pronunciamientos políticos han llegado al extremo de amenazar con tratar a la oposición en las entidades del país de la misma forma como ésta trata al PRI en la Cámara de Diputados. Es decir, nuevamente vemos cómo los partidos tratan de manejar las situaciones políticas en realidad, las consecuencias jurídicas, no lo advierten de esa manera.

Consecuencias administrativas

Sin embargo, las consecuencias administrativas, al menos lo relativo al Presupuesto de Egresos, ha despertado una alarma aún mayor; toda vez que se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, otorgada a ésta por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción IV de su Artículo 74.

Como en ese punto no hay posibilidad de contrapesos de la Cámara revisora, cabe preguntar si el Ejecutivo pudiera negarse a la promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de dicho Presupuesto de Egresos en los términos de los diversos incisos del Artículo 72 de nuestra Carta Magna.

La mayoría de las opiniones coincide con la respuesta afirmativa; sí, el Ejecutivo podría regresar con observaciones a la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos; y para enviarlo nuevamente al Ejecutivo se requerirían las dos terceras partes en los términos del inciso e) del mismo numeral 72; y como la oposición ni en su conjunto lograría tal proporción, no podría obligar al Presidente de la República a ejercer un Presupuesto de Egresos con el cual no estuviera de acuerdo.

Sin embargo, el asunto no se resuelve ahí, pues al no haber Presupuesto de Egresos aprobado, una vez iniciado un ejercicio legal, no podría ejercerse partida alguna y quedaría paralizada la administración pública.

Hay quienes opinan que podría ejercerse el Presupuesto del año anterior, pero esa solución requiere de sustento jurídico; y al parecer, no existe la previsión en nuestro marco jurídico.

6. Los bloques partidistas

El bloque opositor en la Cámara de Diputados

Ante la multiplicidad de consecuencias jurídicas, políticas y administrativas para el país, los Diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, se pusieron de acuerdo para lograr votaciones que pudieran superar al número de Diputados de la minoría mayor, el PRI.

El llamado "bloque opositor" fue cuestionado sobre la legalidad de su conformación; lo cual los aludidos respondieron que independientemente de la denominación "bloque" los Diputados podrían ponerse de acuerdo para tratar y resolver sus asuntos de acuerdo a sus propias convicciones. Asimismo, hubo quien hizo referencia a la figura jurídica de "frente", contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lugar de "bloque".

El tradicional mayoriteo de un partido dominante en el pasado, provocó ese acuerdo opositor; pues en la mayoría de los parlamentos del mundo, cada legislador vota de acuerdo a los mandatos de sus electores y no necesariamente por lo de sus dirigentes partidistas; aquí en México los acuer-

dos partidistas de unos, obligan a los de otros.

El bloque mayoritario en la Cámara de Senadores

La mejor demostración de esos "bloques" partidistas resultó la advertencia de la mayoría en el Senado de la República; llegando incluso a la disidencia dentro de sus propias filas, originando la creación de un grupo *sui generis*, denominado "Grupo Galileo"; el cual, sin renunciar a su militancia partidista, esgrimió su derecho a disentir respetuosamente de la "línea" partidista para asuntos de interés nacional.

Los acuerdos partidistas antes del Tercer Informe Presidencial

También ha sido motivo de cuestionamiento si los Diputados electos, antes de tomar posesión, pueden tomar acuerdos y resoluciones que comprometen el gobierno interior de la Cámara. Evidentemente, esto requiere de un más amplio análisis; sin embargo, en apresurada opinión, me parece que el marco jurídico donde se movían los Diputados que habrían de entrar en funciones el 10 de septiembre, marcó los lineamientos que, a la vista de la nación entera, servirían de parámetro para calificar la actuación de los Diputados en los pasos previos a la propia instalación de esa Legislatura.

Las más agrias discusiones se dieron en tres vertientes; primero, el formato del Informe Presidencial; segundo, la citatoria de la comisión instaladora; y tercero, la elección de la Mesa Directiva.

En el primer asunto, los Diputados electos no podrían introducir por acuerdo, así fuera de toda la Cámara, modificación alguna; toda vez que el formato se incluye en términos de ley y cualquier modificación hubiera requerido cubrir todo el proceso legislativo, incluida la comisión revisora y la promulgación por el Ejecutivo. Es decir, no podría cambiar el formato y no habría interpelaciones.

El segundo punto, se complicó por causa del Presidente de la Comisión Instaladora nombrada por la LVI Legislatura, quien, sin haberse dado los supuestos de una segunda convocatoria, la realizó, desconociendo la primera sin causa justificada. El resultado fue que, con apoyo en la firma del Presidente de la Instaladora, y con tres de sus cinco integrantes, la Comisión Instaladora nombrada para tal efecto, sin la presencia del Presidente y Secretario, procedieron conforme a derecho; y la protesta fue tomada a los Diputados presentes.

El tercer asunto, consecuencia del anterior, los Diputados, también como lo establece la Ley, procedieron a la elección de su Mesa Directiva; con la peculiaridad que su Presidente contestaría

el Informe del Ejecutivo. Obviamente la nominación recayó en un Diputado de oposición, ante la ausencia de los Diputados del PRI.

Los arreglos parlamentarios después del informe

Fue más el estruendo que el fondo del conflicto; porque inmediatamente después de la ceremonia Presidencial, todos los grupos parlamentarios estuvieron de acuerdo en programar las subsiguientes directivas mensuales; y, lo más importante desde el punto de vista de gobierno y administración de la propia Cámara, se logró el consenso respecto a la Presidencia e integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Ello demostró que, cuando hay voluntad de fondo, se logran los acuerdos; lo que ocurre muchas veces en el interior de una Cámara deliberativa como lo es la de Diputados, surgen presiones ajenas al órgano legislativo que contaminan el ambiente y enrarecen el clima de las negociaciones internas.

7. Los nombramientos y decisiones administrativas

Designación de comisiones

La designación de las presidencias en las comisiones, resulta un falso debate,

porque ningún partido logra en el seno de ellas la mayoría absoluta; y de nada sirve en la práctica tener la presidencia si no se logra la mayoría de los votos al momento de los dictámenes.

Sin embargo, fue otro motivo de enorme controversia; misma que se resolvió por la vía de la "regla de tres" o de otra manera expresado, en proporción de los Diputados de cada grupo parlamentario, fueron asignadas el número proporcional de presidencias en relación al número de miembros de cada bancada partidista. Así, el PRI logró 27, el PAN 14, el PRD 14, el PT 2 Y PVEM 2.

Igualmente en el Senado de la República, pero con mayor transparencia en la concertación sobre este mismo asunto, la conclusión fue aceptable para todos los grupos parlamentarios; donde el PRI tiene 35, el PAN 15, el PRD 8; en función del número de Senadores en cada bancada.

Sin embargo, lo más importante es, desde el punto de vista administrativo, revisar ahora el perfil de cada presidente de comisión, para apuntalar aquellos casos donde se requiera mejorar el apoyo profesional y técnico; de tal manera que todas las comisiones puedan elaborar dictámenes de calidad.

Es indudable que la reestructuración orgánica de la Cámara de Diputados

será de la A a la Z; toda vez que, por fuerza de la costumbre, quienes se venían desempeñando como Oficial Mayor, Tesorero o algunos funcionarios de la Dirección de Comunicación Social, aplicaban partidistamente su profesión, de tal manera que se requiere adecuar los nuevos perfiles imparciales para profesionalizar todo el ambiente burocrático de la Cámara de Diputados.

Bien podría aprovecharse este impulso de cambio para instaurar un servicio legislativo de carrera en la propia Ley Orgánica del Congreso, como ya lo existe en otras Leyes Orgánicas de la Administración Pública. De esa manera podría evitarse que cada Legislatura tenga que improvisarse nuevamente a todo el personal de las Comisiones y de las dependencias administrativas de la Cámara. El pluripartidismo no debe estar reñido con los esquemas modernos de una Administración Pública con mayor contenido profesional y menos tendencia política partidista.

8. Conclusión

Los resultados de las pasadas elecciones federales del 6 de julio de 1997, dieron como resultado muchas posibilidades y pocas probabilidades. De estas últimas puede desprenderse la Paradoja de San Lázaro, la cual podemos sintetizar como "la oposición tiene el poder y la mayoría es oposición".

El tema de las coaliciones posibles, o el tema de las coaliciones perdurables, o el tema de los juegos de poder parcializado y de la ganancia distribuida, serán nociones que se convertirán en lenguaje común dentro de las columnas políticas de los analistas.

El tema de la "coalición victoriosa" que puede ser una noción preelectoral y el concepto de la "coalición triunfante" que es un tema poselectoral, serán analizados por universitarios, politólogos y políticos.

Incluso las posibles injerencias del Poder Ejecutivo, tratando de "armar" escenarios internos del Legislativo. o tratando de "desalentar o desmontar" las coaliciones opositoras. Lo monolítico de los bloques opositores, será probado por las estrategias desde, por ejemplo, Gobernación, tratando de desmembrar por métodos que pueden ir desde la provocación, la cooptación, la corrupción, la amenaza y otras.

Dependerá de la civilidad y conducción del bloque, que podrán asimilarse los embates, o bien, sucumbir ante ellos.

Democracia y pluralismo

Es evidente que el principal problema de la democracia directa es la toma de decisiones. De aquí que surja de inme-

diato, la necesidad de una democracia representativa y proporcional.

Si la representatividad, principalmente en la Cámara de Diputados, es fiel reflejo de la composición plural de la sociedad, entonces encontraremos la integración de dicha Cámara, en grupos parlamentarios con un número de escaños proporcional a dicha composición social.

Durante muchos lustros y legislaturas, las desviaciones a dicha proporcionalidad que existieron, no fueron errores debidos a la naturaleza y composición geográfica de los distritos electorales, sino debido a la aún existente "cláusula de gobernabilidad" de la Cámara de Diputados, que esta vez no se aplicó, debido a que el partido político con una mayor cantidad de constancias de mayoría, no constituían, *per se*, una mayoría absoluta.

Sin embargo, llegado el momento de tomar en cuenta todos los Diputados a que tiene derecho cada fracción, resultó obvio que hay mayor número de oposición y que, de ponerse de acuerdo -y de hecho, esto sucedió- pueden formar una mayoría absoluta; así sea artificialmente. El resultado de tal manera de entenderse, sería el mal llamado "bloque opositor".

El artificio para lograrlo no tiene secreto, pero mucho de voluntad política:

"considerar como iguales en opiniones y decisiones a las oposiciones". Sin embargo, el hacerlo, le da gobernabilidad a los partidos de oposición, pero desviándose de la proporcionalidad de la pluralidad social.

Tiene una ventaja el dicho bloque, dado que las demandas de las "partes sociales" representadas en la Cámara, tiene igualdad de oportunidades de ver prosperar sus demandas y reducirse la llamada desigualdad social.

Administración y régimen interior

Antiguamente, la gobernabilidad que se daba por un método desleznable y, desgraciadamente, recurrente; antes de "negociar" alguna decisión interna, o cuando ésta se "entrampaba", se daba el llamado mayoriteo", consistente en ejercer la fuerza del número.

Se confundía autoridad formal con gobierno interno y el poder de éste estaba basado en el número. Hoy las cosas son diferentes.

Es difícil predecir la longevidad que tendrá el llamado bloque opositor; pero mientras dure, se podrá avanzar hacia el descubrimiento de nuevas formas de régimen interior. basados en primera instancia en los números y, segundo, las razones y el juego de los mismos partidos, pero representados en desi-

gualdades aritméticas en ambas cámaras. Así, por ejemplo, no es posible la existencia de algún "bloque opositor" en el Senado; a menos que surgieran desprendimientos parciales del grupo con mayoría absoluta y que, dependiendo de lo que hiciesen dichos desprendimientos, como sumarse a otros grupos, o bien, permanecer independientes; permitirían tal vez crecer a la oposición y lograr dicho bloque mayoritario.

Dichos desprendimientos que amenazan, se pueden convertir en bloques de poder hacia el interior del partido mayoritario, mientras amenazan salirse. En caso de hacerlo, su presión se hará sentir, entonces, hacia el interior del grupo opositor, al cual le darían pragmáticamente la gobernabilidad. Serían pues, el fiel de la balanza.

No es casualidad que el Grupo Galileo se haya presentado en el Senado. La imagen especular del fenómeno, en la Cámara de Diputados, podrían ser los legisladores independientes, que podrían negociar con unos (la minoría mayor) u otros (el bloque opositor), su *status*.

Lo que viene

Las consecuencias en el diálogo entre poderes, a causa de la nueva composi-

ción pluripartidista en ambas cámaras del Congreso de la Unión, nos debe llevar a nuevas actitudes, especialmente, en el Ejecutivo.

Quien fue el primero en sentir dichos cambios en las formas y liturgias de comunicación, el Presidente Zedilla. Cambió el tradicional "Día del Informe" para convertirse en el "Día del comienzo de los trabajos del primer periodo de sesiones del Congreso", con el evento del informe presidencial. Para demostrar que no sólo era retórica, dicha "ceremonia" se realizó el primero de septiembre, pero a las cinco de la tarde, retomando lo marcado por el reglamento, cuando en todas las ocasiones habían sido a las once de la mañana, ignorando la norma.

Debemos recordar que la *real politik*; dentro de la Cámara de Diputados, incluye aglutinantes, catalizadores y alianzas, amén de lealtades, entre grupos que comparten áreas comunes, empleados de la Cámara, empleados de las fracciones, asesores internos y externos, los grupos informales dentro de los grupos, que algunas veces pueden ser reconocidos cuando hay sesión plenaria y no solamente de comisiones internas. El *folklore* político los conoce como los diputados del *bronx* o la *burbuja*. *la cúpula...*

Las protoalaciones, que además del interés general, pueden tener intereses

particulares, legítimos o no, que los harán actuar centrifugamente dentro de los grupos parlamentarios. Serán los coordinadores de tales grupos, los que mantengan -dentro de lo posible- la homogeneidad para lograr, dentro del bloque opositor, la hegemonía o gobernabilidad del mismo.

Así, Van Neumann y Morgenstern predecían que todo grupo o partido político que no fuera necesario para vencer, dejaría de ser incluido en la coalición. Para nuestro caso, puede decirse que tales conceptos nos llevarán -casi siempre- a un bloque opositor que tendrá siempre, una precaria ventaja;

es decir, nunca tendrá ventajas cómodas y por ende, a estar en permanente ocupación de las artes y buenos oficios de sus dirigentes y miembros.

Siguiendo el pensamiento de Leiserson, que desarrolló una Teoría del Regateo, nos lleva a pensar además, que de todas las coaliciones posibles, las más probables son -entre otras- las que contemplan un menor número de partidos o grupos. Lo que podría precisarse con Riker, señalando que solamente se formarán coaliciones mínimas. El peligro de la precariedad será, casi indefectiblemente, de manera estructural y continua.

Pluralidad política y administración pública. Los retos del cambio

Ramire: Zozaya, Juan Miguel

Analiza algunos de los principales retos y oportunidades en la administración pública mexicana a partir del cambio político que produjeron los resultados electorales del 6 de julio de 1997. Señala la importancia de la participación ciudadana al tiempo que revisa el marco teórico de la pluralidad política (Lijphart, Eckstein, Furnivall). Examina los resultados electorales de la votación del periodo en cuestión y concluye, entre otros aspectos, que la pluralidad tiende hacia una bipartidización de la competencia distrital, además de presentarse un pluralismo amplio a nivel horizontal (entre los poderes del Estado) y muy desigual a nivel vertical (entre órdenes de gobierno). Concluye que el contexto posibilita a las instituciones políticas mexicanas la posibilidad de compartir el poder y de lograr políticas públicas reales que tengan como sustento la participación ciudadana y métodos profesionales de gestión.

Political plurality and public administration. The challenges of change

Ramire: Zozaya, Juan Miguel

He analyzes some of the main challenges and opportunities of the Mexican public administration after the political change that resulted from the election on July 6th, 1997. He points out to the importance of civic participation, as well as reviews the theoretical frame of political plurality (Lijphart, Eckstein, Furnivall). He analyzes the results from the election of the aforementioned period and concludes, among other aspects, that there is a trend of plurality towards the bipartidization of the districtal competition. In the same way, he argues the existence of a wide pluralism at a horizontal level (among the State's power) and a very unequal one at a vertical level (among government's order). He concludes that such context allows the Mexican political institutions the possibility of sharing power and achieving real public policies based on civic participation and professional administration methods.

Pluralidad política y administración pública. Los retos del cambio

Juan Miguel Ramire; Zozaya "

Introducción

El tejido y la geografía política mexicana alcanzada en 1997 muestran un pluralismo político promisorio - aunque a veces incierto - Después de las recientes elecciones del 6 de julio casi todos saludan la llegada de un nuevo pluralismo político, que anuncia una nueva forma de hacer política y en donde el logro de acuerdos y consensos se convertirá en una tarea básica de las principales fuerzas políticas.

De este nuevo contexto político, el evento más importante quizás sea la existencia de una Cámara de Diputados realmente autónoma e independiente que sirva como contrapeso a un poder ejecutivo fuerte y con poderes ilimitados. La constitución de un "bloque opositor" mayoritario parece advertir lo primero.

Por otro lado, la victoria del PAN en algunas gubernaturas como Nuevo León

y Querétaro (sumadas a las conquistadas en Baja California Norte, Chihuahua y Guanajuato), y el triunfo del PRD en el Distrito Federal, fortalecen la convicción de un pluralismo político en auge. En el ámbito local, el triunfo de los partidos de oposición en diversos municipios urbanos importantes en diferentes estados de la República ofrece un ambiente alentador para crear en un mosaico político nacional diversificado y que dé lugar a un diálogo político más cercano a las realidades que vive la sociedad mexicana.

A raíz de estos cambios, el presente artículo intenta explorar algunos de los principales retos y oportunidades que este cambio político plantea a la Administración Pública mexicana.

La participación ciudadana en el cambio político

Como varios autores han comentado, la experiencia que dejaron los sismos de

* Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1985 fue una significativa participación social, que hasta ese momento sólo se había asomado a la escena nacional en 1968 con el movimiento estudiantil. A pesar de responder a propósitos de organización diferentes, ambas experiencias sentaron un claro antecedente: la posibilidad de cambiar a través de la acción colectiva el estado de cosas.

En el plano político, esa participación cristalizó en 1988, cuando la gente, en su mayoría, se manifestó en favor de Cuauhtémoc Cárdenas para ocupar la Presidencia de la República. El desenlace es de todos conocido, después de una secuela de irregularidades, se reconoció el triunfo de Carlos Salinas, candidato del **PRI**, quedando marcada esa elección en la conciencia ciudadana como la más competida -pero también como la más fraudulenta- de todas hasta entonces realizadas. Sin embargo, el saldo político fue un alto déficit de legitimidad, que hizo crecer la ira ciudadana contra el sistema político mexicano. Parte de la fractura política de! PRI, en esas elecciones fue la pérdida de una gubernatura: Baja California Norte.

Posteriormente, y como producto de esa participación social, que después tomó forma de participación ciudadana, empezaron a registrarse fenómenos de transformación política que afectaron la estructura institucional mexicana. Por una parte, se crearon instituciones

como la Comisión Nacional de' Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, Comisiones de Arbitraje Médico, entre otras. De alguna u otra forma la creación de estas instituciones respondían a las presiones ciudadanas que reclamaban defensas contra la corrupción, la arbitrariedad, la impunidad y el autoritarismo del gobierno.

Algunas de las instituciones que han jugado un papel relevante para encauzar esta participación ciudadana han sido, las instituciones electorales, ya que éstas han dado confiabilidad a las elecciones en todos sus niveles. En particular, el IFE ha mostrado ser una institución eficiente a la hora de organizar comicios.' Eso quedó demostrado con la transparencia con la cual se realizaron las elecciones de 1991, 1994 Y 1997. Esos éxitos no hubieran sido posibles sin la conformación de un servicio electoral profesional, así como de una estructura electoral que tiene presencia en toda la República.

Por otro lado, el Poder Judicial hoy adquiere una imagen más imparcial ante los ojos de la sociedad. Básicamente porque las formas de designar a su titular han cambiado, dándole mayor autonomía a este órgano. Por otro lado, con la reciente creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha dado un paso adelante para construir un orden institucional electoral con credibilidad.

En 1997 el Tribunal ha tenido un papel determinante en la resolución de conflictos poselectorales, a grado tal que hemos testificado cómo algunas de sus resoluciones incluso no siempre están de acuerdo con las decisiones tomadas por el Consejo General del IFE2

Haciendo un balance preliminar -y a riesgo de errar- podemos observar que, en el trabajo del Tribunal Electoral del PJF no ha existido preferencia por alguno de los partidos políticos en lo particular. Las resoluciones que tomó el Tribunal en el caso de las recientes elecciones para diputados en Ocosingo, Chiapas, adjudicándosela al PRI, en Apaseo el Grande, Guanajuato, adjudicándosela al PRI en lugar del PAN, y en Acámbaro, Guanajuato, adjudicándoselo al PRD y no al PRI, demuestran, al menos provisionalmente, una imparcialidad en la ejecución de la justicia electoral.

Pero la participación ciudadana se ha extendido a otros espacios que han contribuido a fortalecer el proceso incipiente de democratización mexicano, y que ha tomado forma en diversas agrupaciones ciudadanas como Alianza Cívica o Causa Ciudadana, o en grupos de observadores electorales que desde sus trincheras vigilan que el desempeño de los actores políticos se lleve a cabo en estricto apego a las normas.

La presencia ciudadana también ha llegado a los medios de comunicación en donde ahora la gente puede expresarse de manera menos dosificada. También se puede apreciar que los medios de comunicación han contribuido con sus tribunas a la promoción de las ideas, propuestas, programas y principios de los partidos políticos y a las demandas de la ciudadanía. Quizás también podemos hablar de que los medios son más democráticos.

Si bien es cierto que los avances son considerables para democratizar al sistema político, también es evidente que algunas instituciones electorales guardan un rezago de eficacia importante, es el caso de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, que si bien recibe denuncias aún se halla lejos de resolverlas satisfactoriamente.

La pluralidad política

Antes de introducirnos en el aspecto del pluralismo partidista sería conveniente revisar el sentido del pluralismo político, es decir, de aquel pluralismo que involucra a la sociedad como un todo.

La noción más clásica del pluralismo político identifica a éste como una condición de la democracia. El pluralismo refleja la participación de todos y cada

uno de los grupos, estratos y demás formas de organización social en las decisiones que toma la autoridad para definir un camino.

Una de las nociones básicas que destaca del pluralismo tiene que ver con el tipo de sociedad de que se trate, Arend Lijphart establece que una sociedad plural es antes que nada una sociedad dividida, y acude a Eckstein para clarificar este término, éste último sostiene que existen "divisiones sectoriales"? que pueden ser de naturaleza religiosa, lingüística, regional, cultural, racial o étnica. En la perspectiva de Eckstein los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación, las escuelas y las asociaciones voluntarias se organizan también en las divisiones sectoriales, donde los grupos de la población son sectores de una sociedad plural.

En América Latina definir el pluralismo representa algunos problemas, ya que nuestros regímenes han sido considerados como autoritarios. Si como algunos teóricos sostienen existen diferentes tipos de democracia, entonces existen diferentes tipos de pluralismo. Por lo cual vincular autoritarismo y pluralismo requiere de la construcción de categorías de análisis muy específicas. Otro problema se presenta cuando hablamos de sociedades plurales y sistemas de partidos, que en la teoría se orienta al debate de separa-

ción de poderes y régimen de partido, de dos partidos y multipartidos. Algunos autores han establecido también otra relación entre el número de partidos y la estabilidad democrática.

Otro de los factores importantes de las sociedades plurales es el elemento cultural, según Furnivall "cada grupo se sostiene por su propia religión, su propio lenguaje y cultura, sus propias ideas y formas". Furnivall define a una sociedad plural como aquella en la que secciones tan diferentes de una comunidad (viven) juntas, pero separadamente, dentro de la misma unidad política"⁴

Por su parte, Lijphart advierte que es necesario estar al tanto de las diferencias cualitativas y cuantitativas dentro de la amplia categoría de sociedades plurales: diferencias entre diversas clases de divisiones sectoriales y diferencias en el grado en el que una sociedad es plural.

Estos elementos del pluralismo político son muy importantes, puesto que si observamos la composición cultural de la sociedad mexicana es fácilmente perceptible que en nuestro país existe una amplia cantidad de grupos étnicos que se mantienen todavía marginados de la vida económica, política y social. Es más, muchos de ellos, como en Chiapas están reclamando ahora una mayor participación en las decisiones políticas

a nivel nacional. Debemos entonces tener cuidado de no desatender también este tipo de pluralismo, por ocuparnos en exceso del pluralismo partidista, que, aunque importante, no olvidemos que los partidos políticos atraviesan, al igual que las instituciones estatales, por una crisis de legitimidad que ha hecho que sus adeptos se alejen cada vez más de ellos."

Pluralismo político en México

El nuevo tejido político que ofrece el país ha adquirido dos formas: una pluralidad política vertical y otra horizontal.

Pluralismo Vertical

En un sentido "vertical" hoy existe una pluralidad política que se manifiesta en el hecho de que en los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- se observa una diversidad de gobiernos que se expresa en el acceso de partidos políticos como el PAN y el PRD a espacios de gobierno que antes sólo eran de "uso exclusivo" para el PRL. Con ello, la vieja estructura de poder centralista empieza a desvanecerse. ¿en qué consiste esa diversidad en los tres niveles de gobierno? Veamos.

En el gobierno federal, la -raquítica- diversidad fue la nominación por parte

del Presidente de la República, del panista, Antonio Lozano Gracia como Procurador General de la República, al inicio de su sexenio. Aún y cuando fue destituido dos años más tarde por el propio Presidente, este acto marcó un hecho insólito en la forma tradicional de componer un gabinete presidencial, en donde el requisito para acceder a él era la filiación al PRL. Con ese nombramiento el Presidente quiso mostrar a la opinión pública su voluntad por mejorar la impartición de la justicia en México, que la gestión de Carlos Salinas se había encargado de desprestigiar con incidentes lamentables de crímenes políticos, narcotráfico, corrupción y violación a los derechos humanos.

En cuanto a los gobiernos estatales, lo más significativo han sido las victorias panistas en Baja California Norte, Guanajuato, Chihuahua, Guadalajara, Nuevo León y Querétaro, Así como la trascendente victoria del PRD en el Distrito Federal. Pero lo más importante, en este nivel de gobierno, no ha sido, el arribo al poder de un partido distinto al PRI, sino la existencia de auténticos gobiernos divididos. De esta manera, "...de 1989 a 1997, ocho estados de la República han vivido en distintos momentos bajo gobiernos divididos, en los que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del Congreso Local (esto es, con 50 por ciento más 1 de la Cámara): Baja California, Guanajuato, Baja California Sur, Chi-

huahua, Aguascalientes, México y Coahuila.⁶ (véase anexo, cuadro a).

A nivel de los municipios también es notorio el avance de los principales partidos de oposición PAN y PRD, en algunos ayuntamientos importantes, tanto por su número de población como por su poder económico, y en particular en ayuntamientos considerados como las cabeceras de algunos estados.

Pluralismo Horizontal

Por otro lado, en un sentido "horizontal" se ha dado un viraje fundamental en la relación entre los poderes Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Estamos presenciando un nuevo tipo de relación que desplaza el viejo poder imperial mexicano, que desde varias décadas ha caracterizado la forma de hacer política por parte del Presidente de la República. La subordinación del Poder Legislativo y el Poder Judicial al Ejecutivo está llegando a su fin.

El pluralismo de los partidos políticos reflejado en la composición de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión ya tuvo sus primeras reacciones. Constituidos en bloque opositor, el PAN, el PRD, el PVEM y el PT han aplicado su fuerza de mayoría en bloque para tomar iniciativas que chocan con la mayoría relativa del PRI, dando como resultado, al inicio de los traba-

jos de la Cámara conflictos muy agudos con el partido oficial. Un hecho relevante fue la firma de un "Acuerdo para el Logro de la Independencia, Autonomía y Gobierno Democrático de la Cámara de Diputados", por parte de los diputados que componen el denominado "bloque opositor". Pero sobre todo destaca el debate que generó el reparto de las presidencias y las secretarías de las principales Comisiones y Comités, que dio como resultado que el PRD y el PAN asumieran la presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (PRD) y la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (PAN).

Las declaraciones del líder de los diputados priístas en el sentido de que su grupo parlamentario "no está tullido ni manco"⁷ y que el trato que la oposición le dé en la Cámara de Diputados será el mismo que el tricolor les dará en el Senado y en los Congresos Locales donde el PRI es mayoría, denota un enfrentamiento abierto por imponer a diestra y siniestra posiciones partidarias por sí mismas, es decir, sin mayor reflexión de lo que la sociedad piense o sienta.

Hacia la competitividad de los sistemas de partidos

El nuevo pluralismo que vive México aún presenta algunos problemas, prin-

principalmente en lo que respecta al nivel de competencia de los partidos. Si bien, el PRI ha venido a menos (en las elecciones federales de 1994, apenas pudo rebasar el 50 por ciento de la votación; esto es, una votación del PRI de 50.2 por ciento, del PAN de 25.8 por ciento y de 16.7 por ciento del PRD), a nivel nacional su voto lo mantienen todavía como partido hegemónico.

Diversos estudios han dado cuenta una competencia muy desigual entre partidos políticos, y en donde siempre, quien sale favorecido es el PRI. Guadalupe Pacheco, por ejemplo, ha identificado, con base en los resultados de las elecciones de 1994, seis diferentes subsistemas de partidos en los 300 distritos uninominales "...el grupo de distritos PRI-dominante (el PRI conserva una posición hegemónica); dos grupos de distrito donde el PRI aún conserva una considerable ventaja pero ya menor, de modo tal que deja mayor espacio al desarrollo incipiente ya sea del PAN o del PRD (grupos PRI-(PAN) y PRI-(PRD)); un grupo, el PRI-plural en el que el PAN Y el PRD simultáneamente siguen de cerca la votación del PRI; por último dos grupos de clara competencia bipartidista, en uno entre el PRI y el PAN, y en otro entran el PRI Y el PRD (Bip "PRI-PRD" Y Bip. PRI-PAN)"⁹ (Véase anexo, cuadro b).

Sin embargo, para el periodo 1994-1997 hubo modificaciones en las prefe-

rencias partidistas. Disminuyó en más de 5.8 millones el voto del PRI; aumentó el del PRD por más de un millón 700 mil votos; aumentó el del PVEM, obteniendo arriba de un millón cien mil sufragios, y bajó el del PAN en un millón de votos.

El patrón de votación de la Oposición ha sido el concentrar gran parte de su respaldo electoral en unas cuantas regiones. Este patrón según Berrueto, tiene dos expresiones "por una parte, se observa una tendencia hacia la bipartidización de la competencia distrital. Con la excepción del Valle de México, en casi la totalidad de los distritos competidos, el PRI se enfrentaba, en realidad, a un solo adversario!". En síntesis, la competencia partidista se ha polarizado. En el centro del país el PRD es la oposición del PRI. En el norte el PAN es la oposición del PRI.

Por otro lado, las votaciones a nivel federal y a nivel municipal resultan también contrastantes. Los partidos de oposición -PAN y PRD- ganan distritos, pero no ganan los ayuntamientos cuando están en disputa. Es más, en algunos ayuntamientos gobernados por la oposición, el PRI gana a nivel de distritos electorales.

Por lo que a nivel de elecciones de ayuntamientos el PRI todavía tiene una eficacia electoral muy amplia, que hace que la competencia sea más desigual en

este nivel de gobierno. Los datos proporcionados por Mauricio Herrera son reveladores en este sentido, ya que demuestran que hasta principios de 1997, las posiciones ganadas por el PRI en relación a los partidos de oposición, a nivel de regidores de mayoría relativa, de representación proporcional y de síndicos procuradores, es todavía muy desequilibrada.¹ (Véase anexo, cuadros e, d y e).

Por lo que toca a la competencia política, podríamos concluir eventualmente que en México se presenta un pluralismo amplio a nivel horizontal y muy desigual a nivel vertical. Lo que ha ocasionado que se sigan preservando bastantes vicios de un sistema presidencialista autoritario.

Aún y cuando existe un sistema de derecho², algunas autoridades no están al alcance del escrutinio público. Existen todavía viejas prácticas ligadas a la naturaleza de un Sistema político que desdibuja fronteras entre el gobierno y el partido dominante.

Si bien es cierto que estamos apenas en las puertas de un auténtico pluralismo político, sería conveniente realizar un análisis más a fondo de las ventajas y de los retos que ofrece este nuevo escenario de cambio político en México.

Retos del pluralismo político sobre la administración pública

La naturaleza actual de las instituciones políticas mexicanas abre la posibilidad para que exista un balance más equilibrado en la ejecución del poder en México. Se puede decir que hay posibilidad para compartir el poder, más que dividirlo.

La nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados ha dado los primeros frutos de democracia real: las presidencias y las secretarías de las principales comisiones y comités, serán presididas por la oposición. Ese acto por sí mismo refleja una condición saludable de la naciente democracia mexicana, que vaticina un seguimiento más detallado de las acciones de la administración pública para evitar en lo futuro hechos de corrupción, impunidad e ineficacia. Sólo en la medida en que el Legislativo funcione como un "gobierno por debate:"³ se podrá desarrollar un trabajo coordinado entre éste poder y el Ejecutivo Federal.

El prejuicio de que la oposición es un riesgo en el gobierno por la falta de experiencia es un mito que ha quedado rebasado. También el miedo a Una virtual ingobernabilidad⁴ que sería el producto de los gobiernos divididos ha resultado ser una falacia, hoy tanto go-

bernadores y líderes parlamentarios -priístas y panistas- han comprobado que no hay tantos problemas ni riesgos como muchos creían. La lección ha sido nítida: la alternancia, la crítica y el debate fortalece a las acciones del gobierno, no hay por qué huirles."

Hoy, con la composición plural del Congreso estamos cerca de lograr políticas públicas reales, en el más amplio sentido del término." Por principio de cuentas, esta dinámica de contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo podrá permitir darle fin a varias acciones del Ejecutivo que se manejan en el plano de discrecionalidad presidencial. La partida secreta¹⁷ es una muestra representativa de las metafacultades del Ejecutivo, fuerte que podría quedar atrás con el PRD al frente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Si existe una discusión transparente de las políticas nacionales en las que participen, no sólo los partidos, sino todos los grupos interesados en las mismas, entonces podemos referirnos a políticas públicas. En síntesis, esas políticas públicas deben ser entendidas como "...un proceso de toma de decisiones realmente público, que tenga como sustento básico, la participación ciudadana, la flexibilidad, el respeto por las minorías, el desarrollo de técnicas y métodos profesionales de gestión, etc. En resumen, transformar nuestra política gubernamental en políticas públicas"¹⁸

La capacidad de absorción de estos cambios políticos por parte del gobierno del presidente Zedilla dependerá de la voluntad política que muestre para convivir en la alternancia política, por lo pronto ha dado gestos claros de que esto pueda ocurrir. La proposición hecha por Cuauhtémoc Cárdenas -jefe electo del Distrito Federal- para conformar una Comisión de Enlace, mediante la cual se entregue toda la información con que cuenta el DDF sobre programas, obras y actividades en curso, así como su anuncio de que aprobará las propuestas que haga Cárdenas sobre quiénes estarán al frente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de Seguridad Pública (nombramientos que constitucionalmente se otorgan a discreción del jefe del Ejecutivo), son gestos que alientan la construcción de una normalidad democrática sana.

Estos antecedentes hacen avanzar, en parte, la posibilidad de una auténtica reforma del Estado. Sin embargo, es importante recordar ¿hasta dónde podemos esperar que estos cambios en la textura política ayuden a resolver muchos de los grandes problemas que los ciudadanos padecemos? La modernización política es importante, pero la modernización económica también. No podemos esperarnos demasiado en lo político, lo económico también es vital, de ello depende extender servicios públicos a la ciudadanía y por lo

tanto que el trabajo de la administración pública sea eficiente.

La pluralidad no sólo debe ser política, también debe reconocer la pluralidad social, y con ello la identificación de las necesidades de grupos que hoy en día reclaman un reconocimiento a su

especificidad cultural. Así la pluralidad además de partidista, también debe ser una pluralidad con tintes de justicia social. Los problemas de Chiapas en este sentido, saltan a la vista, los pueblos indios reclaman su reconocimiento en la diversidad étnica para salir del atraso económico y social en que se encuentran.

CUADRO A

 CRONOLOGÍA DE LAS NUEVE LEGISLATURAS LOCALES EN LAS
 QUE SE HAN PRESENTADO GOBIERNOS DIVIDIDOS, 1989-1997

AÑO DE LA ELECCIÓN	ESTADO	PARTIDO DEL GOBERNADOR	LEGISLATURA
1989	Baja California	PAN	XIII (1989-1992)
1991	Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)
1992	Baja California	PAN	XIV (1992-1995)
1993	Baja California Sur	PRI	VII (1993-1996)
1994	Guanajuato	PAN	VI (1994-1997)
1995	Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)
1995	Aguascalientes	PRI	LVI (1995-1998)
1996	México	PRI	LIV (1996-1999)
1996	Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)

Fuente: Lujambio, Alonso, *Estudio Introductorio. Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, UAM-CNCPyAP, México, p. 14.

CUADROB

 NIVEL DE COMPETITIVIDAD
 Y SUBSISTEMAS DE PARTIDOS EN 1994

Subsistemas de partidos	Oposición menos de 0%	Muy competitivo 0.1 a 10%	Competitivo 10.1 a 20%	Semicompetitivo 20.1 a 30%	No competitivo 30.1 % Y más	Total
PRI						
Dominante	0	0	0	0	57	57
PRI (PRD)	0	0	9	14	22	45
PRI (PAN)	0	15	20	22	10	57
PRI						
Plural	2	13	39	24	7	85
Bípartidismo						
PRI-PRD	5	8	4	0	0	17
Bipartidismo						
PRI-PAN	16	13	0	0	0	29
TOTAL	23	49	72	60	96	300

Fuente: Pacheco, Guadalupe. *La Sana Incertidumbre*. Revista *Vozy Voto*, No. 49, marzo de 1997, p. 37.

CUADROC

 REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA

PARTIDO	CANTIDAD	PORCENTAJE
PAN	1,395	12.56%
PRD	928	8.37%
PARM	23	.21%
PFCRN	5	.23%
PPS	4	.04%
PRT	3	.03%
PT	69	.62%
PRI	7,271	65.59%
Consejos Municipales	19	.20%

CUADRO

REGIDORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

PARTIDO	CANTIDAD	PORCENTAJE
PAN	1,544	32.43%
PRD	1,355	28.40%
PARM	56	1.18%
PFCRN	147	3.09%
PPS	43	.90%
PRT	8	.17%
PT	216	4.54%
PRI	1,242	26.04%
OTROS	152	3.19%

CUADRO E

SÍNDICOS PROCURADORES

PARTIDO	CANTIDAD	PORCENTAJES
PAN	233	10.12%
PRD	214	9.29%
PARM	6	.20%
PFCRN	9	.39%
PPS	6	.26%
PRT	1	.04%
PT	15	.65%
PRI	1,417	61.53%
Consejos Municipales	4	.17%
OTROS	98	17.28%

Fuente: **Herrera, Mauricio**, *Estado Actual del Pluralismo Político en los Municipios de México. Municipio Mexicano, No.2*, mayo de 1997, pp. 13-14.

Bibliografía

- Arend Lijphart, *Democracia en las Sociedades Plurales*, Ediciones Prisma, México, 1988
- Argüelles, Antonio y Gómez, José (comps.) *Hacia la Modernización de la Administración Pública: Una Propuesta de la Sociedad*, Porrúa, México, 1995.
- Gómez, Pablo, *Los Gastos Secretos del Presidente*, Grijalbo, México, 1996.
- Lujambio, Alonso, *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, UAM-CNCPyAP, México, 1996.
- Martínez, Carlos y Ziccardi, Alicia, *Política y Gestión Municipal en México*, Cuadernos de Investigación Social, UNAM, México, 1988.
- Martínez, Héctor, *Políticas Públicas o Políticas Gubernamentales en el Caso de México*, mimeo, México, 1996

Revistas

- Municipio Mexicano*, No. 2, mayo de 1997
- Nexos*, No. 232, abril de 1997
- Nexos*, No. 236, agosto de 1997

- Revista *Voz y Voto*, No. 49, marzo de 1997
- Revista *Voz y Voto*, No. 54, agosto de 1997
- Revista *Voz y Voto*, No. 55, septiembre de 1997

Periódicos

- Reforma*, 13 de julio de 1997
- Reforma*, 25 de mayo de 1997

Notas

1 Melgar. Ivonne, *La Pluralidad Llegó para Quedarse*. Entrevista con José Woldenberg, Sección Enfoque, *Reforma*. 13 de julio de 1997.

2 Véanse por ejemplo, las órdenes de los magistrados del Tribunal para que el Consejo General concediera el registro a tres agrupaciones políticas nacionales - Agrupación Política Alianza Zapatista, Convergencia Socialista y Cruzada Democrática Nacional - a los cuales en primera instancia se les había negado.

3 Eckstein, Harry, *Decision and Cohesion in Oemocracy: A Study of Norway*, Princeton University Press, Princeton, 1966. p. 34.. Cit. por Arend Lijphart *Democracia en las Sociedades Plurales*. Ediciones Prisma. México. 1988. p. 4.

4 Fumivall, J.S., *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Cambridge University Press, 1948, p. 304.. Cit por Lijphart. *Ibidem* p. 17.

5 En este sentido sería muy conveniente que el Gobierno mexicano retomara las experiencias que el pluralismo étnico ha producido en algunas partes del mundo, como en Europa oriental y recientemente en Canadá.

6 Lujambio, Alonso, *Estudio Introductorio, Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*. Congreso Nacional de Ciencia Política. UAM-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1996, p. 14.

7 Véase Bitácora Electoral, Revista *Voz y voto*, No. 55, septiembre de 1997, p.40.

8 Pacheco. Guadalupe. La Sana Incertidumbre, Revista *Voz y Voto*, No. 49, marzo de 1997, p. 37

9 Pacheco, *Ibidem* p.3?

10 Berruete, Federico, La Nueva Geografía del Poder. Revista *Voz y Voto*, No. 54, agosto de 1997, p. 13.

11 En el ámbito del gobierno municipal, la dispersión del PRI con respecto a los otros partidos políticos es muy grande. Aunque recientemente, algunos partidos de oposición han ganado municipios importantes, lo cierto es que el PRI sigue teniendo una posición hegemónica, quizás eso se deba a que desde que la oposición ganó el primer municipio en 1958 en San Luis Potosí, por parte de la Unión Cívica Potosina encabezada por el doctor Salvador Nava, tuvieron que pasar casi treinta años para que la oposición tuviera triunfos sobresalientes en este nivel de gobierno. Para un análisis más detallado de estos primeros triunfos opositoristas véase el trabajo de Carlos Martínez y Alicia Ztecardi Política y Gestión Municipal en México, *Cuadernos de Investigación Social*, INS-UNAM, México, 1988.

12 Según Alberto Begné el proceso de reformas ha sido insuficiente. no sólo por la persistencia de vicios y deficiencias en el sistema electoral...sino sobre todo por la escasa atención que ha prestado a muchos de

los problemas que han impedido y siguen impidiendo el arribo a un efectivo gobierno de leyes. cuyos principios básicos, la garantía de los derechos fundamentales de la persona y la separación de poderes. opacados por las persistentes arbitrariedades en el ejercicio del poder público y por la también persistente preeminencia de los ejecutivos sobre legisladores y jueces, lo mismo en el ámbito federal que en los ámbitos locales, apenas reflejan el creciente despliegue de la pluralidad". Véase Begné, Alberto Democracia y Ley. *Nexos*, No. 232, abril de 1997, p. 11.

13 Guerrero. Omar en: *Hacia la Modernización de la Administración Pública: Una Propuesta de la Sociedad*, Antonio Argües y José Górniz (comps.), Porrúa. México, 1995. p. 28.

14 Aguirre, Pedro, he hecho un recuento de estos prejuicios políticos generados por la presencia de gobiernos divididos tanto en las democracias liberales como en los regímenes latinoamericanos en: Presidentes Vs Parlamentos, Revista *Voz y Voto*. No. 54, agosto de 1997. pp. 53-54.

15 Gobernadores como los panistas Francisco Barrio. Vicente Fox y el priista Jorge Carrillo han confirmado en algunas entrevistas que los gobiernos divididos no generan ingobernabilidad, sino que fortalecen las instituciones políticas. Véanse las entrevistas que les realizó Fernando del Collado en su entrevista titulada El Aprendizaje Democrático, aparecido en la sección Enfoque del periódico *Reforma* del 25 de mayo de 1997.

16 Casar, María El Congreso que Viene. *Nexos*, No. 236. p. IV.

17 Para un estudio más amplio de esta partida véase el trabajo realizado por Pablo Gómez, *Los Gastos Secretos del Presidente*, Grijalho, México, 1996.

18 Martínez, Héctor, *Políticas Públicas o Políticas Gubernamentales en el Caso de México*, mimeo, México. 1996, p. 31.

La libertad y la reforma del Estado

Zorrilla Martínez, Pedro G.

Teoriza sobre el liberalismo y su vinculación con la reforma del Estado. Menciona las características del liberalismo europeo y las diferencias con el surgido en México, que contrario a aquél, no perdió las dimensiones éticas, culturales y políticas, al grado de que se intentó hacerlo compatible con la democracia y con el Estado de Derecho. Al abordar la reforma del Estado, apunta las condiciones que la impulsaron: el incremento de las demandas sociales, el desarrollo, el crecimiento de la administración pública y las transformaciones del entorno mundial. Por último, señala las medidas para adaptar los principios básicos de la convivencia nacional, entre los que destacan avanzar en la descentralización política, otorgar mayor autonomía al Poder Judicial y evitar concentraciones de poder político y económico.

Liberty and the State reform

Zorrilla Martínez, Pedro G.

This paper theorizes about the liberalism and its relationship with the State's reform. It mentions the characteristics of the European liberalism and the differences with the one that appeared in Mexico, which in contrast, did not lose its ethical, cultural and political dimensions, and was intended to be compatible with democracy and the Law State. In discussing the State reform, it points out to the conditions that supported it: the increase of the social demands, development, the growth of the public administration and the transformations of the global scene. Finally, it presents the actions needed to adapt the basic principles of national coexistence, among which stand out the advancement in the political decentralization process, the concession of greater autonomy to the Legal Power and the avoidance of the concentration of political and economic power.

La libertad y la reforma del Estado

*Pedro G. Zorrilla Martínez**

La lucha por la libertad

El liberalismo, como tesis social con dimensiones éticas, políticas y económicas, nació en el pensamiento occidental como resultado de la propia evolución de las ideas, surgido de la lucha contra el absolutismo.

En efecto, en Europa el liberalismo combatió exitosamente contra el poder absorbente, en favor de las libertades y de los derechos de los individuos.

Al triunfar la referida tesis, se hizo el diseño de estructuras para asegurar que el poder político no volviera a ser objeto de abuso, no se ejerciera más de manera arbitraria y total.

Fundamentalmente, estos mecanismos fueron: unas atribuciones claramente expresadas al poder, fuera de las cuales no debería emplearse; un catálogo de

derechos individuales que delinearán una esfera de autonomía individual, dentro de la cual el Estado no podría intervenir; una división del poder, también con el propósito de limitarlo y de hacer que se dieran unos equilibrios y frenos; finalmente, la garantía de un Poder Judicial autónomo, ante el que los individuos pudieran dirimir sus controversias conforme a derecho y, sobre todo, enjuiciar actos de autoridad que estimaren contrarios al derecho. Normas con estas disposiciones constituyen lo que se llama Estado de Derecho. Por tanto, éste es más que Estado legal, y debe tener una materia como la surgida del liberalismo original.

La evidencia de los postulados del liberalismo, más la circunstancia de haberse dado históricamente de manera paralela a un gran desenvolvimiento del comercio, las finanzas y la industria, hizo que la tesis prácticamente se vaciara de su sustancia, salvo por lo que respecta al contenido económico; así, el liberalismo perdió, casi en forma to-

* Miembro del Consejo Directivo del INAP e Investigador.

tal, sus dimensiones éticas, culturales e incluso políticas.

La historia del liberalismo en México no es igual a la europea; en primer término, el liberalismo mexicano luchó por la independencia del país y por la construcción de un Estado laico; además, no se dio en México, en la magnitud con la que sucedió en Europa, un desarrollo económico, financiero y comercial. Por ello, quizás, el liberalismo mexicano no perdió nunca las vertientes ética y social, o cuando menos no en la medida en la que esto se dio en el viejo continente.

Esta versión del liberalismo mexicano sembró semillas que fructificaron durante la Revolución Mexicana, y que se expresaron en los derechos sociales consignados originalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fundamentalmente los agrarios y obreros; después, vinieron varios otros derechos sociales.

Por lo que atañe a la idea de libertad, de aquella negativa, que significó una autonomía individual en la que el Estado no podía entrar, se transformó en una positiva, que autorizaba a los individuos y grupos sociales a pedir la intervención del Estado, para que con la participación de los interesados, se construyeran, en la realidad social y económica, posibilidades concretas, que hicieran efectivas las libertades

para los hombres y mujeres, reales también.

Las opciones políticas, como consecuencia de lo antes referido y de los cambios en el pensamiento y en las circunstancias históricas, mostraron claras diferencias entre las consignadas en las constituciones mexicanas de 1857, y de 1917; esta última, como se dijo ya, estableció libertades reales, para los hombres situados en sus condiciones sociales y económicas; atribuciones del Estado en el campo económico; derechos, específicamente en las materias obrera y agraria, primero, y después en las relativas a educación, salud, abasto, vivienda, ambiente y seguridad social,

El Artículo 27 de la Constitución hizo referencia a la propiedad originaria de la Nación, a los bienes del dominio inalienable de la misma, a la propiedad privada, y a las modalidades que la ley puede imponerle en interés público. Se conformó, al lado del derecho del trabajo, el derecho al trabajo.

Se evidenció, con todo esto, la necesidad de una dimensión ética del liberalismo, y la de hacerlo compatible con la democracia, en todos los órdenes.

Los derechos sociales, que son normas constitucionales vinculantes, obligan al Estado a definir y a aplicar políticas en las materias de los artículos que establecen dichos derechos sociales.

El derecho y los valores y principios sociales

Tanto las opciones políticas fundamentales consignadas en la Constitución como otros valores y principios sociales, que el derecho tiene la capacidad de portar y hacer vivir en la existencia cotidiana de la sociedad, construyen el Estado de Derecho, que para serlo requiere de una forma que aporte orden, seguridad e igualdad jurídicos, y de unos principios y valores, a favor de los cuales se dé el orden y la seguridad mencionados.

Naturalmente, es condición indispensable para vivir el Estado de Derecho y disfrutar así de la armonía y paz que puede asegurar, el obedecer a las leyes, es decir, dotar de la eficacia al Estado de Derecho.

Es verdad que pueden darse, y de hecho se dan, conflictos entre libertad y justicia, al igual que entre derechos individuales y sociales; pero esos problemas son similares a los que se producen en la conciencia de la persona individual, y deben y pueden ser resueltos ante los hechos concretos. Lo inadmisibles sería incurrir en los errores del individualismo y el socialismo históricos, de hacer a un lado la dimensión social de hombre el primero, y la individual y personal el segundo.

La armonía mencionada y la vitalidad del Estado de Derecho y los valores que trae consigo serían, al lado de un desarrollo económico justo, garantías principales de que la política pueda alcanzar la finalidad que le es exclusiva, y que es la de asegurar la vida de la Nación en el tiempo por venir.

Las demandas sociales, el desarrollo y el crecimiento de la administración pública

Si faltara el presente apartado, no quedaría claro por qué en México, pero también en muchos otros países del mundo, se habla de reformas al Estado, es decir, de replantear y mejorar las relaciones de la sociedad con el gobierno, de conformar mejor las defensas de la libertad ante el poder.

Se trata aquí de un relato de los acontecimientos de la última mitad del presente siglo, en el que las sociedades, y la mexicana desde luego, tomaron conciencia de su pluralidad, y cada grupo solicitó del Estado, y concretamente de la administración pública, la satisfacción de todas sus necesidades y exigencias. El Estado, crecientemente, se vio acosado por demandas sociales muy numerosas, inacabables, y muchas veces contradictorias entre ellas. En el afán de responder a dichas solicitudes, el Estado, sin marcar límites o pror.-

dades, empleó más recursos económicos de los que tenía, por una parte; por la otra, creció la administración pública, y se establecieron oficinas y reglas para atender cada tipo de peticiones, hasta el punto de que la misma administración se salió de control; finalmente, funcionarios, frecuentemente improvisados, cedieron a la tentación del clientelismo y el paternalismo, y muchos se hicieron prepotentes, rígidos, autoritarios, o peor aún, cayeron en la corrupción.

Estos hechos, por supuesto, empezaron a afectar cada vez más seriamente las actividades y las libertades de los ciudadanos, hasta que el clamor de protesta fue tal que hubo de proyectarse una transformación de las relaciones entre la sociedad y el gobierno, y una nueva configuración del Estado.

La rigidez, la ineficiencia y la incomunicación administrativas, la omnipresencia del Estado, y adicionalmente las transformaciones espectaculares del entorno mundial, llevaron a hacer el planteamiento de reforma mencionado.

La reforma del Estado y la Constitución

Es cierto que una transformación del Estado no podría ser con el fin de volver a la situación de acusada interven-

ción, hipertrofia y rigidez descrita antes, porque pronto habría otra vez un deterioro en el trato del poder con la sociedad.

Pero también es cierto que la forma no debería proponerse para volver, aun más atrás en la historia, al liberalismo individualista y economicista que se dio en la realidad, es decir, a una tesis despojada de sus características éticas y sociales. Por otra parte, también sería un error privar al Estado, en el caso mexicano, de las funciones que le son esenciales y lo legitiman; tal es el caso de los derechos sociales, es decir, de la responsabilidad estatal de asegurar un desarrollo social.

Lo que seguramente hay que diseñar son: unas medidas para adaptar los principios básicos de la convivencia nacional al tiempo actual; para perfeccionar la democracia; para flexibilizar a la administración pública y aligerarla de lo que, bien meditamente, se considere exorbitante; para adecuarla al nuevo entorno mundial y adiestrarla para emplear las más actualizadas técnicas de gestión, y los equipos modernos de comunicación e información; para avanzar en la descentralización política, es decir, hacia un federalismo real; para sujetar más la vida social y política al Estado de Derecho, y para dotar de plena autonomía a los poderes judiciales. ¡Los que deben poder acceder fácilmente todos los mexicanos.

Los partidos políticos deben generar confianza en los ciudadanos y es necesario crear condiciones para que los medios de comunicación asuman más plenamente su responsabilidad social.

Han de evitarse riesgos de concentraciones de poder político y económico, y deben suprimirse los factores de inestabilidad de países en desarrollo, especialmente las luchas políticas sin reglas claras y con rasgos de rudeza, la improvisación de funcionarios públicos, la bancarrota de la hacienda pública y el endeudamiento excesivo, derivados éstos de la pretensión de satisfacer sin límite todas las demandas sociales.

México, en un mundo que se ha transformado sustancialmente en muy pocos años, debe renovar y replantear sus políticas internacionales. Por lo que toca al ámbito interno, ha de darse, indefectiblemente, un profundo respeto a los derechos humanos, que valen siempre, sin que puedan subordinarse o sujetarse a la terminación de algún proyecto económico o social, o a la superación de determinada situación.

Estos breves señalamientos podrán sugerir otras medidas y tareas que contribuirán, en México, a una reforma del Estado tal, que no lo desnaturalizaran, y sí que mejoraran de manera evidente las relaciones de la autoridad con los individuos y grupos sociales.

Revista de Administración Pública No. 96,

La administración y el pluripartidismo
se terminó de imprimir en enero de 1998
por Carlos Espinosa/Garamond editores,

Privo Avenida 11, núm. 3,
Col. San Nicolás Tolentino, Vergel.

La edición en tiro consta
de 1,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la
Coordinación de Investigación,
Documentación y Difusión del INAP
Distribución a cargo del INAP