

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS POLITICAS PUBLICAS UNA NUEVA RELACION ESTADO - SOCIEDAD

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :
JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ
P A R A O B T E N E R E L T I T U L O D E
L I C E N C I A D O E N C I E N C I A S P O L I T I C A S Y A D M I N I S T R A C I O N P U B L I C A



Director de la Investigación: Lic Rodolfo Jiménez Guzmán

Acatlán, Edo. de Méx.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE.

INTRODUCCION.

PRIMERA PARTE. EL MARCO DE ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

CAPITULO I. DIAGNOSTICO.

1.1. Marco Conceptual.

- 1.1.1. Estado.
- 1.1.2. Estado de Bienestar.
- 1.1.3. Sociedad Civil.
- 1.1.4. Gobierno.
- 1.1.5. Administración Pública.
- 1.1.6. Consenso.
- 1.1.7. Legitimidad.

1.2. Antecedentes.

- 1.2.1. Las bases del Estado mexicano moderno.
- 1.2.2. El México de la posguerra.
- 1.2.3. El desarrollo estabilizador.
- 1.2.4. El crecimiento compartido.
- 1.2.5. Los años de la crisis.

1.3. Entorno.

1.3.1. Entorno internacional.

- 1.3.1.1. Aspecto político.
- 1.3.1.2. Aspecto económico.
- 1.3.1.3. Aspecto social.

1.3.2. Entorno nacional.

- 1.3.2.1. Aspecto político.
- 1.3.2.2. Aspecto económico.
- 1.3.2.3. Aspecto social.

CAPITULO IV.
METODOLOGIA PARA LA ELABORACION Y ANALISIS DE POLITICA
PUBLICA.

4.1. La agenda pública.

- 4.1.1. Necesidades, demandas y problemas.
- 4.1.2. La agenda pública.
- 4.1.3. La determinación de los problemas públicos y su inclusión en la agenda.

4.2. Elementos para la toma de decisiones.

- 4.2.1. Decisión pública y poder político.
- 4.2.2. El proceso de la toma de decisión.

4.3. La implementación de las políticas públicas.

- 4.3.1. Definición de implementación.
- 4.3.2. El enfoque Top Down en la implementación.
- 4.3.3. El nuevo enfoque de la implementación.

4.4. La evaluación de la política pública.

- 4.4.1. Definición de evaluación.
- 4.4.2. Los tipos de evaluación.
- 4.4.3. Intereses presentes en el proceso de evaluación.

TERCERA PARTE.
EFICACIA, EFICIENCIA Y JUSTICIA.

CAPITULO V.
POLITICAS PUBLICAS Y LEGITIMIDAD.

5.1. El enfoque de políticas y su ubicación dentro de las ciencias sociales.

- 5.1.1. Políticas públicas: su relación con la Ciencia Política y la Administración Pública.

5.2. El enfoque de políticas y sus consecuencias en el Sistema Político Mexicano.

- 5.2.1. Los cambios de la sociedad.
- 5.2.2. La participación ciudadana.
- 5.2.3. El predominio del Ejecutivo en la elaboración de las políticas públicas.
- 5.2.4. El presidencialismo frente al enfoque de políticas.

CAPITULO II.
LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA SOCIEDAD.

2.1. La crisis del Welfare State.

- 2.1.1. Del Estado liberal al Estado interventor.
- 2.1.2. La naturaleza de la crisis.
- 2.1.3. El nuevo papel del Estado.

2.2. La sociedad de la información.

- 2.2.1. La revolución tecnológica.
- 2.2.2. Sociedad y tecnología.
- 2.2.3. La nueva sociedad.

2.3. La reforma del Estado en México.

- 2.3.1. ¿Por qué reformar al Estado?
- 2.3.2. ¿Qué es la reforma del Estado?
- 2.3.3. La nueva sociedad mexicana.

SEGUNDA PARTE.
LAS POLITICAS PUBLICAS.

CAPITULO III.
EL ENFOQUE DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

3.1. La Ciencia Política en el siglo XX.

- 3.1.1. El desarrollo de la Ciencia Política.
- 3.1.2. El conductismo y las ciencias sociales.
- 3.1.3. La Ciencia Política norteamericana.

3.2. Harold D. Lasswell y las Ciencias de la Policy.

- 3.2.1. Definición de "policy".
- 3.2.2. Antecedentes del enfoque de políticas.
- 3.2.3. Harold D. Lasswell y las ciencias de la policy.
- 3.2.4. El desarrollo del enfoque de políticas.

3.3. Políticas públicas y reforma del Estado.

- 3.3.1. Las políticas públicas y la crisis del Welfare State.
- 3.3.2. Plan Nacional y políticas públicas.
- 3.3.3. El sentido de lo público.

5.3. El enfoque de políticas: eficacia, eficiencia y justicia.

5.3.1. El concepto de justicia.

5.3.2. La búsqueda de la eficacia en la gestión pública.

5.3.3. La eficacia y la eficiencia gubernamentales como fuente de legitimidad en la relación Estado-sociedad.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N .

INTRODUCCION.

Si una constante hemos de encontrar en los trabajos de investigación presentados a lo largo de estos últimos meses, ésta será la preocupación por los cambios que están ocurriendo en el mundo.

Estos fenómenos abarcan las áreas económica, política social e incluso cultural y tecnológica.

En nuestro trabajo de tesis nos ubicamos en el área política, puesto que es en ésta donde contamos con conocimientos derivados de nuestra formación, que nos permitan participar en el análisis de estos nuevos escenarios.

A finales de la década de los ochenta, el mundo contemplaba el agotamiento del modelo basado en el Estado de Bienestar, después de una década de "crecimiento cero" en la economía.

En nuestro país, fue durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid que se tuvo que hacer frente a los embates del desorden económico, y a las consecuencias de los errores en la toma de decisiones de gobiernos anteriores.

Esta situación ya no podía continuar, en la sociedad civil comenzaba a estructurarse grupos de ciudadanos que pedían una solución efectiva a sus demandas, pero sin una intervención directa del gobierno.

Las entidades corporativas tradicionales, como los sindicatos oficiales, ya no respondían a las expectativas de sus agremiados, porque de los beneficios que debían recibir los trabajadores sólo una parte llegaba hasta ellos, mientras que sus líderes obtenían mayores cuotas de poder.

Tampoco los partidos políticos respondían a las demandas de la población, si bien anteriormente el partido oficial había funcionado como gestor de las necesidades ciudadanas ante las autoridades correspondientes, este papel poco a poco fue siendo rebasado por agrupaciones de profesionistas, amas de casa o de estudiantes, que buscaban una respuesta a sus peticiones de servicios públicos sin tener que afiliarse a algún partido.

Por otra parte, el Estado se encontraba frente a un aparato gubernamental que además de las entidades que componen el Poder Ejecutivo y los diferentes niveles de la administración pública, existía una gran cantidad de empresas a las que el gobierno había tenido que absorber

por el manejo inadecuado de éstas por los particulares, evitando así el incremento del desempleo.

De tal suerte, que el gobierno se encontró manejando desde instituciones bancarias, armadoras de automóviles y embotelladoras de refrescos, hasta restaurantes.

El gobierno del presidente De la Madrid comenzó con la labor de reestructurar y adelgazar el aparato administrativo gubernamental.

Sin embargo, no sería sino hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que se consumaría el proceso de modernización del aparato gubernamental, así como la modificación de la relación de éste con la sociedad civil.

La propuesta concreta en este sentido lo es la Reforma del Estado, propuesta que pretende continuar con el adelgazamiento gubernamental para poder dedicar los recursos del gasto a responder las necesidades y demandas de la población.

Ya no es posible solucionar los problemas del gobierno a través de "llenarlos de dinero", para que finalmente se beneficie a unos cuantos, y el costo de estas acciones recaiga en toda la sociedad.

De ahí que con la Reforma del Estado, se intente aplicar los recursos limitados con los que se cuenta en dar respuesta a los problemas reales más apremiantes de los diferentes grupos que integran la sociedad civil mexicana.

Esta Reforma del Estado pretende no solo ser una moda sexenal, sino un proyecto a largo plazo que establezca las bases del México del Siglo XXI.

Dada la naturaleza de lo que se pretende llevar a cabo con la Reforma del Estado, se ha hechado mano de diferentes herramientas administrativas y de gobierno.

Una de estos instrumentos que se están "re-descubriendo" lo constituye el enfoque de políticas.

Las políticas públicas tiene su origen a mediados del presente siglo, en los trabajos de Harold D. Lasswell, sin embargo, las policy sciences se ubican dentro de la tradición de la búsqueda del "buen gobierno" que se remonta a los trabajos de los consejeros y ministros de los reinos de la India, pasando por los "Espejos" de los príncipes musulmanes, hasta llegar al cameralismo europeo.

La sociedad necesita que se reconozca su complejidad y heterogeneidad, con el fin de que se instrumenten políticas específicas para problemas específicos, teniendo claros los límites entre la esfera de lo privado y lo público, sin que lo público sea sinónimo de "masa", "clase" o "nación", sino que se tengan presentes la libertades y los derechos del individuo, garantizados y respaldados por lo público.

De acuerdo con lo hasta aquí señalado, podemos apreciar la importancia que implica una investigación que se dedique a analizar las consecuencias que tendrá para la relación entre el Estado y la sociedad la introducción de las políticas públicas dentro del marco de la Reforma del Estado.

¿A qué se debe la preocupación del grupo en el poder de dar mayor eficacia y eficiencia a la gestión gubernamental? Como ya lo señalamos, pensamos que se debe a la demanda que está haciendo la ciudadanía de un manejo más responsable y transparente de los recursos económicos, y de una mayor participación en la toma de decisiones.

Al responder a estas expectativas ciudadanas, se está creando una atmósfera de confianza en el gobierno, se le está dando un mayor grado de legitimidad.

Pensamos que en la nueva relación Estado-sociedad, ésta última busca un cambio en el estilo de gobierno, que se maneje de manera más responsable los recursos, y que éstos se empleen en problemas sociales prioritarios, asimismo los beneficios que se desprendan de estas acciones se dirijan a quien verdaderamente lo necesite, mientras que los costos se distribuyan de manera equitativa en la sociedad.

El Estado espera en contraparte una sociedad más participativa y responsable, que así como demanda soluciones, esté dispuesta a participar de manera responsable y consciente en la búsqueda de respuestas a los retos que se le plantean al país.

En nuestro trabajo de tesis también pretendemos contribuir en el estudio del enfoque de políticas públicas, que es una novedad en nuestro país, y que pensamos es una alternativa que bien podría funcionar ante los cambios que vivimos.

Pretendemos que este trabajo sirva como base para investigaciones posteriores que se dediquen al análisis de una política en particular, puesto que nosotros intentaremos proporcionar una visión global de lo que constituye la "policy" pública.

No dudamos de que existen trabajos serios y muy completos respecto a este punto, sin embargo, por ser éstos trabajos de autores europeos o norteamericanos, no se interesan por adecuar sus propuestas a las condiciones que se viven.

Nuestra tesis pretende ser un esfuerzo dirigido a dar a conocer esta herramienta de gobierno, así como las importantes repercusiones que tendrá su adopción en el país.

Retomando nuestro objetivo central, éste será el hacer una revisión, a la luz de la Reforma del Estado, de lo que implica la introducción de las políticas públicas en la relación Estado-sociedad, y el empleo de las mismas como instrumento de legitimación.

La estructura que le daremos a la investigación es la siguiente:

El primer capítulo contiene los elementos conceptuales básicos a partir de los cuales comenzaremos nuestra investigación. Además dedicaremos un apartado breve a los antecedentes de la formación del Estado mexicano moderno, y finalmente, realizamos un breve estudio de las condiciones que privan en México y en el mundo, que hacen de éste fin de siglo una etapa de cambios.

Un análisis de los hechos que llevaron a la cancelación del Estado de Bienestar y al planteamiento en México de la Reforma del Estado por el presidente Salinas, es lo que compone el segundo capítulo de la tesis, además de hacer un diagnóstico de lo que es nuestra "nueva sociedad".

El tercer y cuarto capítulos se dedican propiamente al enfoque de políticas públicas. En el tercer capítulo estudiamos los antecedentes del enfoque de políticas y de las policy sciences en los Estados Unidos, también, ubicamos el papel de la policy pública dentro de la Reforma del Estado, señalando algunas de sus implicaciones.

Posteriormente, el capítulo cuatro abarca los aspectos más sobresalientes del método del enfoque de políticas.

Finalmente, el quinto capítulo es un análisis de la legitimidad como variable dependiente del grado de eficacia, eficiencia y justicia que alcance el gobierno en sus acciones y políticas en la relación Estado-sociedad.

PRIMERA PARTE

**EL MARCO DEL ESTUDIO DE LAS
POLITICAS PUBLICAS.**

C A P I T U L O I

DIAGNOSTICO

PRIMERA PARTE

EL MARCO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

CAPITULO I.

DIAGNOSTICO.

Este primer capítulo de nuestro trabajo de investigación tiene por fin mostrar a grandes rasgos qué es lo que está sucediendo en el mundo en estos momentos. Dar un marco de referencia sobre las condiciones sociales, económicas y políticas que vive el mundo, así como nuestro país.

Todo trabajo de investigación requiere un marco conceptual del cual debemos partir. Obviamente este conjunto de términos en el transcurso del trabajo de tesis se irán ampliando, o incluso se incrementará su número, pero por lo pronto partiremos de siete conceptos que serán fundamentales para que podamos irnos acercando a nuestro objeto de estudio, que finalmente son las políticas públicas y su repercusión en la relación Estado sociedad.

Finalmente, también contemplamos otro elemento importante en los trabajos de investigación como lo es el apartado de antecedentes. Aquí hemos querido mostrar el periodo de crecimiento del Estado moderno mexicano a partir del régimen del Gral. Lázaro Cárdenas, puesto que es en este momento que

la figura estatal comienza a diferenciarse de otras estructuras de la sociedad civil, culminando con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, periodo en el que la relación Estado-sociedad se encuentra en tránsito del corporativismo paternalista a la sociedad heterogénea y participativa, misma que plantea la necesidad de un cambio en el estilo de gobernar.

1.1. MARCO CONCEPTUAL.

1.1.1. Estado.

Una de las empresas teóricas más difícil y fascinante es la de obtener una definición de Estado. Sin embargo y debido a que el presente trabajo no tiene por objeto la elaboración de un estudio de las diferentes teorías que tratan el fenómeno del Estado, únicamente nos limitaremos a destacar lo que entenderemos por el mismo (y por algunos otros términos que en el transcurso de este trabajo iremos ampliando) con el objeto de facilitarnos el acercamiento a nuestro objeto de estudio: las políticas públicas.

Es necesario precisar el empleo que le daremos a la palabra Estado, dados los diferentes usos de la misma. Antonio Bayona (1), nos indica tres formas esenciales:

La primera designa a toda unidad política organizada, independientemente de su momento histórico y

características, de tal forma que podemos hablar de Estado griego o Estado egipcio de la misma forma que del Estado moderno moderno.

La segunda forma indica el tipo de organización política que nace en el occidente de Europa, es el llamado Estado Moderno.

Y finalmente, también podemos emplear el término Estado para señalar a la organización que reúne ciertos requisitos de orden formal y espiritual.

En nuestro trabajo, nos referiremos a la segunda acepción del término Estado. De tal suerte que trataremos de profundizar en la misma.

El Estado moderno se caracteriza, como un sistema político separado de la actividad social; con una soberanía cuya titularidad recae en el pueblo, y cuyo ejercicio se otorga a una "clase política" casi siempre electa. Este sistema se instala en forma de instituciones político jurídicas, que culminan el proceso de unidad nacional en los planos económico, territorial, lingüístico y cultural.

Cerroni define al Estado moderno como "el sistema político representativo (y por tanto separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil) que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el

curso de un proceso histórico que ve 'el nacimiento de la nación' como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico linfático-cultural". (2)

Por otra parte, Heber nos dice que "[...] sociológicamente, el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que toda asociación política, le es propio a saber: el de la coacción física, [...], el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio --el concepto de 'territorio' es esencial en la definición: reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. [...] Esto se considera, pues, como fuente única del 'derecho' de coacción" (3).

Además, nuestro autor señala lo que considera como funciones básicas del Estado (4): la función legislativa, que es el establecimiento del derecho; la función de policía, que es la protección de la seguridad personal y el orden público; la función de justicia, que es la defensa del derecho; el cuidado de los intereses de salud, educación, político sociales y otros que darán pie a la formación de las diferentes ramas de la administración; y el régimen militar, que es la protección del exterior.

De esta forma, en nuestro trabajo, emplearemos la acepción de Estado en el sentido moderno del término, que posee las

características que nos marcan Cerroni y Weber, así como las funciones que nos marca este último autor.

1.1.2. Estado de Bienestar.

El Estado de bienestar (welfare state) o estado asistencial puede definirse como un Estado que garantiza de manera normativa niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, y educación a todo ciudadano como un derecho político y no como beneficencia.

Los años veinte y treinta marcan la creación del Estado de Bienestar, en base a las demandas de los sindicatos obreros. La Crisis de 1929, determina en el mundo occidental un incremento en el gasto público con el fin de apoyar el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores, afectadas por la inflación y el desempleo.

Posteriormente, las dos guerras mundiales le permiten al Estado experimentar una intervención masiva en la producción y en la distribución de bienes.

Sin embargo, es en la Inglaterra de los años cuarenta donde se gesta el principio fundamental del Estado de bienestar:

"[...] independientemente de sus ingresos, todos los ciudadanos -en cuanto tales- tiene el derecho a ser protegidos con pagos en efectivo o con servicios en

situaciones de dependencia a largo plazo (vejes, inválidos...) o de breve plazo (enfermedad, desempleo, maternidad...)" (5)

De esta forma, a partir de la segunda guerra mundial, diversos países llevan a cabo programas de bienestar, los cuales se centran en las fuentes primordiales de inseguridad como el salario inadecuado de los trabajadores, a través de la ampliación de los servicios públicos, el establecimiento de un sistema tributario más equitativo y la creación de órganos laborales firmes, con los cuales sea posible negociar ante los grupos empresariales en igualdad de condiciones; la incapacidad derivada de accidentes, enfermedades, etc., por medio de asignaciones directas en programas de rehabilitación; y el desempleo con políticas fiscales y monetarias que procuren la recuperación económica y la integración de los desempleados a la actividad productiva.

A finales de los sesenta los gastos del gobierno tienden a aumentar más rápidamente que los ingresos provocando la llamada "Crisis Fiscal del Estado" (que trataremos en el segundo capítulo). Esta crisis provocará inestabilidad económica, inflación, etc. que llevarán al Estado a reducir las expectativas de consenso vía bienestar.

1.1.3. Sociedad Civil.

En una primera aproximación, generalmente, la noción de sociedad civil se contraponen a la noción de Estado. Pero el concepto mismo muestra una organización social moderna separada del "status político", a diferencia de cualquier otra organización social premoderna.

La sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos y religiosos respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediando entre ellos o suprimiéndolos. "Retomando la distinción ueberiana entre poder de hecho y poder legítimo, se puede decir que la sociedad civil es el ámbito de las relaciones de poder de hecho y que el estado es la sede de las relaciones de poder legítimo"(6).

La sociedad civil, también se caracteriza como una organización social en la cual el individuo se encuentra dotado de movilidad social y desvinculado del grupo. " En este sentido la sociedad civil caracteriza al mundo moderno". (7)

1.1.4. Gobierno.

Sólo dentro del marco de la separación de poderes el gobierno asume una función que lo distingue tanto de la

tarea de la elaboración de la ley; como de su aplicación, teniendo a su cargo la dirección y gestión de la política estatal.

Podemos definir al gobierno como el conjunto de instituciones e individuos que ejercen el poder político, es decir que determinan la orientación política de una sociedad. Esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano como aquellos en que no lo es; el tipo más importante, sin embargo, es el gobierno soberano, que consiste en un grupo de individuos que comparten la responsabilidad del mantenimiento de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo. (B)

La supremacía del gobierno sobre las demás fuerzas que operan en el seno de la sociedad está garantizada por la tendencia a monopolizar el uso de la fuerza. Es necesario añadir que el poder del gobierno está asociado a la noción de Estado en la sociedad moderna.

Un gobierno será fuerte si se funda en el consenso (que definiremos más adelante), pero, ningún gobierno podrá subsistir si se impone por la fuerza. La fuerza y el consenso son dos elementos que definen al gobierno (B).

El gobierno coincide con el poder ejecutivo, con excepción de todo el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, es decir la administración pública.

1.1.5. Administración Pública.

El Estado se relaciona con la sociedad civil, y el medio por el que lleva a cabo esta tarea es la administración pública. La sociedad civil es el marco de la vida particular y su presencia en el Estado se realiza a través de las clases sociales.

" El Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo" (10).

Omar Guerrero, nos indica una serie de condiciones históricas que deben cumplirse para que la administración pública cumpla como mediadora entre el Estado y la sociedad civil (11):

Primero, que exista una clara separación del Estado y la sociedad.

Segundo, que exista la necesidad de una relación entre el Estado y la sociedad.

Tercero, las formas que adopta la mediación entre el Estado y la sociedad, como ya se dijo, las clases sociales van a mediar entre la sociedad y el Estado; mientras que la administración pública entre el Estado y la sociedad.

Cuarto, la organización de la relación; se van a organizar para tener su delegación en el Poder Legislativo. La administración pública organiza su relación a través del Poder Ejecutivo.

1.1.6. Consenso.

El término consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social respecto a principios, valores, normas, la deseabilidad de ciertos objetivos, y de los medios para lograrlos.

Un consenso total es algo improbable aun en unidades sociales mínimas, y es por tanto difícil de concebir para sociedades complejas. Así, el término consenso tiene un sentido relativo, se debe hablar, por tanto, del grado de consenso existente en una sociedad (12).

Al considerar el grado de consenso existente en una sociedad también es importante diferenciar entre el consenso en un nivel de enunciados generales, del consenso sobre cuestiones específicas, es decir, los principios son expresados en forma general y abstracta, prestándose a interpretaciones diversas; mientras que la aplicación de estos principios en situaciones particulares necesariamente incluirá divergencias derivadas de la contraposición de diferentes fuerzas políticas.

1.1.7. Legitimidad.

Podemos definir la legitimidad como la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permita la obediencia sin que sea necesario, excepto en ciertos casos, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.

"El término legitimidad designa al mismo tiempo una situación y un valor de la convivencia social. La situación que designa ese término consiste en la aceptación del

estado por parte de una fracción relevante de la población; el valor es el consenso libremente manifestado por una comunidad de hombres autónomos y conscientes" (13).

Lo que distingue a la legitimidad de la legalidad es el poder. La diferencia está en que la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio del poder. De aquí que lo opuesto del poder legítimo sea el poder de hecho y lo contrario del poder legal se refiere al poder arbitrario.

1.2 ANTECEDENTES.

1.2.1 Las Bases del Estado Mexicano Moderno.

Lázaro Cárdenas.

El Estado mexicano surge como un ente poderoso, resultado de la fuerza social que hereda de la lucha armada; la movilización de masas organizadas en torno a la figura del Estado tiene su punto culminante en el sexenio del general Lázaro Cárdenas.

En el año de 1934 Cárdenas tomó posesión de la presidencia de la República. Es durante su mandato, cuando la sociedad y el Estado entran de lleno a una etapa de organización y movilización; es el momento en que el proyecto de desarrollo se liga fuertemente a los compromisos sociales derivados de lo asentado en la Constitución de 1917.

Pero, antes de poner en marcha sus proyectos, Cárdenas necesitaba una verdadera libertad de acción, es decir, no sentirse limitado en su actuar por la sombra del general Plutarco Elías Calles, "Jefe Máximo de la Revolución".

Cuando finalmente consiguió exiliar a Calles, Cárdenas se dió a la tarea de fortalecer la institución presidencial, allegándose la fuerza de los sectores populares de la sociedad. De esta forma en México irrumpirían las masas en el mundo político institucional.

Para "encausar" la nueva relación con las masas, Cárdenas transformó el sistema de partidos que integraban el Partido Nacional Revolucionario, fundado por Calles en 1929, reestructurándolo y creando el Partido Revolucionario Mexicano, con una base corporativa, constituida por los cuatro sectores en que se apoyaba la política presidencial: obrero, campesino, popular y militar.

Cárdenas, entonces, empezó a justificar la Revolución. En la medida en que se plasmaban las demandas populares en las instituciones, los actos de gobierno se legitimaban. La agenda del régimen pretendía romper con el atraso, actualizar los sistemas de cultivo incrementar la productividad, incorporar al desarrollo las zonas marginadas.

"En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; primero: constituyeron un efficacísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y se teorizara a la Revolución como revolución 'socialista' y al Estado como un Estado del pueblo; tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado

movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los simplemente electoreros, [...], hasta los altamente nacionalistas...); quinto: daban al statu quo un consenso tan sólido que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerla realmente en peligro". (14)

De esta forma, con la capacidad que mostraba el Estado para congeniar con diferentes intereses, se perfilaba la autonomización del Estado frente a la sociedad.

La sociedad necesitaba hechos concretos, de los cuales el Estado tendría que responder; de esta forma, entre 1934 y 1940, el Estado se convirtió en un "Estado Activo", involucrado directamente en la producción y creación de infraestructura.

En la economía, el principal instrumento de acción estatal fue la ampliación del sector paraestatal, Cárdenas fue el primer presidente que empleó el gasto público fundamentalmente para propiciar el desarrollo económico y social del país.

La acción gubernamental era necesaria para el sistema económico nacional en virtud de las limitaciones del empresariado nacional.

A continuación, en el Cuadro 1, podemos apreciar que en el sexenio cardenista los egresos a partir de 1936 provocan un constante déficit:

CUADRO 1.

INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.
(1934 - 1940)
(Millones de pesos)

ANOS	INGRESOS	EGRESOS	DIFERENCIA
1934	295	265	30
1935	313	301	12
1936	383	406	-21
1937	451	479	-28
1938	438	504	-66
1939	566	571	-05
1940	577	610	-33

FUENTE: René Villareal, El Desequilibrio externo en la industrialización de México, (1929-1975), México, FCE, 1979, p.39 (15).

Cárdenas visualizaba al México del futuro como un país que basaría su desarrollo en la producción agrícola, sin embargo, la industria manufacturera siguió creciendo, e incluso con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se empezó a sustituir bienes de consumo.

Manuel Avila Camacho.

Al gobierno del general Manuel Avila Camacho le correspondió enfrentar los retos que se le presentaron al país como resultado de la Segunda Guerra Mundial.

A nuestro país se le presentó la oportunidad de colocar en el mercado internacional materias primas y productos manufacturados, dado el incremento de la demanda motivado por la guerra, con este hecho se abren la posibilidad de emprender un proceso de "sustitución de importaciones", que

es el desarrollo de una industria nacional aprovechando la contracción de la industrias extranjeras al estar ocupadas en suministrar para la guerra.

Entre 1940 y 1945, el sector manufacturero en México creció a un promedio anual del 10.2 por ciento. La economía no solo creció, sino que cambió estructuralmente, puesto que se inició un proceso de urbanización y la relegación de los sectores primarios.

Paulatinamente, las deficiencias empresariales y la práctica estatal forjaron el sistema de "economía mixta", en el cual convivían en un marco de negociación y conflicto el Estado y el cada vez más consolidado empresariado mexicano.

El Estado mexicano, como producto de la estrategia cardenista, y por necesidades derivadas de la guerra, es un ente con amplia base social; aunque a partir de 1940 el trato preferencial hacia los obreros sufre una contracción, pero no es cancelado.

Ávila Camacho mantiene los mínimos de bienestar social, situación que le permitía mantener su alianza con las clases populares. Los sectores y clases sociales mexicanos empezaron a entender que sólo cuando se reunían en organizaciones definidas podían entablar un diálogo con el Estado.

De esta forma, y con motivo de la guerra, los obreros integraron el Pacto de Unidad Obrera para la Defensa del País, mientras que los empresarios formaron el Consejo Nacional Patronal.

La presidencia continúa afianzándose como centro del sistema político mexicano, ni el Congreso, ni el Poder Judicial recuperarían su independencia del Ejecutivo, y la autonomía de los estados sería siempre relativa.

1.2.2. El México de la Posguerra.

Miguel Alemán.

La industrialización sólo comenzó a desarrollarse plenamente bajo la presidencia de Miguel Alemán.

Muchos de los mercados que México mantenía en el exterior, con el término de la guerra se perdieron, por falta de competitividad, destinándose esa producción para el mercado interno. El crecimiento del sector manufacturero al término del conflicto bélico disminuyó al 5.9 por ciento anual.

Durante la posguerra, hubo una mayor participación de la iniciativa privada. Ya era un hecho la existencia de empresas privadas mexicanas, y también, en consecuencia, de un nuevo grupo de empresarios nacionales conectados ampliamente con las altas esferas de la burocracia mexicana.

La decisión de cerrar nuestras fronteras a la importación de bienes manufacturados facilitó que las nacientes industrias se consolidaran y expandieran, pero sin la obligación de producir bienes de calidad.

Con Miguel Alemán, la administración pública se dedicó principalmente a la creación de infraestructura para el desarrollo del capital. De este periodo datan las grandes inversiones en obras de irrigación y carreteras, que absorbieron alrededor del 22 por ciento del presupuesto federal.

La intervención del Estado en empresas industriales y/o comerciales se reglamentó a través de la "Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica".

Sin embargo, la acción de gubernamental en la economía fue más bien coyuntural, lo que trajo a continuación dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial.

Su diversidad y proyección abarcaban áreas como las finanzas, energéticos, comunicaciones, cinematografía e infraestructura social.

Existía un notable desequilibrio entre el crecimiento de la población y el volumen de los recursos agrícolas y de otros sectores de la economía, mismos que se habían sacrificado para permitir el desarrollo de la industria.

Otro aspecto característico del gobierno alemanista es la centralización burocrática. Como ya hemos señalado, el gobierno al actuar en el ámbito de la economía mostró falta de unidad, que tuvo como resultado la necesidad de una creciente centralización, que tendería a la burocratización.

Alemán continuó con la labor de "institucionalizar la política de masas", o sea, la relación con los grupos sociales entró también en una etapa de burocratización.

José Fernández Santillán, señala que la solidez del Estado mexicano tiene 2 bases: la vinculación con las masas sociales y la organización de un complejo aparato burocrático (16). De esta forma podemos comprender que hasta este momento efectivamente se había consolidado el Estado en México.

La administración pública como acción organizadora del Estado, acentuó su autonomía frente a la sociedad al imponerse definitivamente como la mayor de las fuerzas políticas.

Adolfo Ruiz Cortínez.

Adolfo Ruiz Cortínez no modificó la centralización de la administración pública, heredando íntegramente la estructurada por Alemán.

Sin embargo, la política económica en este sexenio se orientó al incremento del nivel de vida de la población, a través del aumento en la producción agrícola e industrial. Para lograr el incremento de la producción, se trató de mantener la estabilidad de precios, equilibrar la balanza comercial, aumentar los incentivos fiscales y otorgar créditos a la industria.

Pero los esfuerzos en política económica fueron superados por el grave desequilibrio de la balanza comercial, producido por la importación de productos manufacturados y de maquinaria y equipo que demandaba el desarrollo industrial, además del descenso de nivel de precios de las materias primas en el mercado internacional.

Ante esta situación, el gobierno se vio obligado a devaluar el peso, de ocho pesos sesenta y cinco centavos a doce pesos cincuenta centavos por dólar.

Los esfuerzos del régimen por lograr el crecimiento económico, habían desatendido los programas sociales del gobierno.

1.2.3. El Desarrollo Estabilizador.

Adolfo López Mateos.

Con el cambio sexenal se renovó la alianza con los grupos populares al redoblar las reformas sociales en el plano

ideológico. El fortalecimiento de los mecanismos ideológicos trataba de reforzar el proyecto de "desarrollo estabilizador" que pretendía interrelacionar crecimiento económico con estabilidad política.

" El desarrollo estabilizador fue la continuación del programa de industrialización por medio de la atención a otros mecanismos de la actividad económica, como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras y bancos hipotecarios.[...] Asimismo, las condiciones de desequilibrio social y desajustes en los sectores productivos trataron de ser cambiadas mediante la intensificación de los programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque el crecimiento económico siguió siendo la gran meta". (17)

La administración pública en 1958 tuvo importantes cambios con motivo de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en especial en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público, con la creación de la Secretaría de la Presidencia, heredera de la Comisión de Inversiones.

La Secretaría de la Presidencia pretendía racionalizar el gasto público, dando énfasis en la aplicación de la planeación para el desarrollo social. Es debido a esto que

por los requerimientos de la estrategia de desarrollo aparecieran, adoranamente profesionistas y tecnicos en este sexenio.

En vista de la alta complejidad de la organizaci3n de las unidades de producci3n y comercializaci3n, se tiene que emplear una nueva forma de organizaci3n administrativa, en la cual prevalecen las decisiones tomadas en grupo y por especialistas, dejando de lado las decisiones individuales y generales.

En la medida en que aument3 el campo de acci3n estatal, la maquinaria burocr3tica tambi3n creci3, por lo cual era necesario la racionalizaci3n de las diferentes actividades p3blicas.

El asunto de la p3rdida del control se resolvia asi con la aparici3n de los cuadros de profesionistas.

La estrategia de desarrollo estabilizador tendria como sus principales promotores a los economistas ubicados en la Secretaria de Hacienda y en las instituciones el sector econ3mico.

La decisi3n de iniciar el desarrollo estabilizador en un momento critico, oblig3 al gobierno a emprender acciones que le proporcionaran de recursos para activar las inversiones p3blicas. Estas medidas se tradujeron en una

serie de modificaciones al sistema fiscal de captación en 1962.

Sin embargo, no se pudieron instrumentar medidas administrativas integrales, lo que acarreó confusiones. La dislocación entre las viejas prácticas y los nuevos sistemas se profundizó, sirgiendo la necesidad de una nueva centralización administrativa. Había una evidente falta de planeación.

Finalmente no fue posible resolver la disparidad social, más bien se había acentuado. No se pudo incorporar a las masas al desarrollo.

En 1950 el cincuenta por ciento de la población recibió el 19.1% del ingreso nacional; para 1964 disminuyó su participación en 15%. En contraste, el 20.5 de la población con mayores ingresos en 1950 recibió el 59.8% y aumentó en 1963 en 62.6%. (18)

Gustavo Díaz Ordaz.

A pesar de la acentuación de la disparidad social, Gustavo Díaz Ordaz no heredaba problemas económicos graves, de tal forma que el gasto público al término del régimen lópezmateista era elevado. El Producto Nacional Bruto registró un incremento con una tasa del 10%, en tanto que el volumen de negocios se había duplicado.

De esta forma, la preocupación principal del gobierno de Díaz Ordaz fue intentar reducir la brecha entre el crecimiento y la participación de los sectores mayoritarios en sus beneficios.

La combinación de crecimiento económico y estabilidad política, aparentemente alcanzada por México, parecía un ejemplo para los países en desarrollo.

Existía una razonable institucionalización de los grupos obreros y campesinos, pero no sucedía lo mismo con algunos sectores de la clase media.

Desde principios del gobierno de Díaz Ordaz, el descontento de los estudiantes, en su mayoría de la clase media, se manifestó a través del movimiento de médicos y residentes en 1964 a 1965, culminando con el de 1968.

El papel rector del Estado se encontraba fuera de discusión, las demandas de estos grupos no alcanzaron el nivel global, ni instrumentaron una alternativa viable y diferente.

El grado organizativo de los grupos estudiantiles era pobre. El grueso de las masas obreras y campesinas estaba en manos de las organizaciones identificadas con el gobierno: frente al espontaneísmo existía un sistema político cuya base de apoyo seguía siendo la política de masas. (19)

1.2.4. El Crecimiento Compartido.

Luis Echeverría Álvarez.

El esquema del desarrollo estabilizador mantuvo su eficiencia hasta el año 1973, en que la convergencia de una crisis económica nacional con una internacional le puso final. La economía nacional volvió a sentir los efectos de la inflación y de un déficit creciente en su balanza comercial.

El hallazgo de vastos yacimientos petroleros en el sureste a mediados de la década de los sesenta fue una solución momentánea.

Ante el fracaso del desarrollo estabilizador, "[...] es propuesto otro [proyecto] que se adecúe a las nuevas condiciones que impone la crisis. Es un intento para contrarrestar, asimismo, sus efectos en las grandes masas, haciéndolas partícipes de la riqueza generada en la actividad económica, cuya premisa fundamental es que el proceso de desarrollo tiene que contemplar la participación de los grandes grupos sociales. Se trató sobre todo de romper con las viejas diferencias y polaridades. Todo esto sin olvidar las bases del sistema político y social contenidas en la Constitución de 1917. Tal modelo es el Desarrollo Compartido". (20)

Dejar de lado la necesidad de la reforma hubiera significado para el gobierno ser rebasado por la velocidad de los acontecimientos sociales y políticos. Sin embargo, se contaba con la capacidad para captar y solucionar las demandas fundamentales.

El cumplimiento de la función rectora del Estado en el proceso de desarrollo le había obligado a un aumento de su intervención en la esfera de la actividad económica. El sector paraestatal acentuó la práctica de asumir el control de empresas en quiebra, o crear otras en áreas en que la iniciativa privada estaba renuente a explotar.

A partir de 1973, cuando se acentuó la crisis económica, se suplió la baja en el ritmo de inversión privada por medio del gasto público. La mayor parte de los recursos gubernamentales se obtenían a través de préstamos externos.

De esta forma el gobierno trataba de recuperar el apoyo de la base social, puesto que las masas aunque continuaban participando en organizaciones sociales, esa participación continuamente se deterioraba.

Esta estrategia no se podía mantener por mucho tiempo, puesto que el déficit de la cuenta corriente en 1971 era de 726.4 millones de dólares, y para 1976 ascendía a 3 044.3 millones.

Pese a los esfuerzos gubernamentales, la crisis trajo la agudización de la polarización de la riqueza. Mientras las pequeñas y medianas industrias sufrían por la crisis, para los grandes capitales, estos eran tiempos de monopolizar y acumular.

Es así, que ante la relativa independencia política que habían alcanzado los empresarios y banqueros, en 1973 se visualizó una abierta ruptura con el gobierno, debido al asesinato por comandos guerrilleros urbanos de la "Liga 23 de Septiembre" del industrial Eugenio Garza Sada, patriarca del grupo Monterrey.

Se tiene que reforzar la alianza de la presidencia con los grupos sindicales, a pesar de que Echeverría trató de suprimir a varios líderes del sindicalismo tradicional a inicios de su sexenio.

La reforma política, consecuencia de la apertura democrática, tuvo como objetivo ampliar el sistema de representación proporcional y disminuir la edad mínima requerida para ocupar puestos de elección popular, con el fin de reforzar el sistema de partidos.

Sin embargo la apertura de este periodo fue un alegato por reafirmar la legitimidad ideológica e institucional del Estado erosionada por la crisis de 1968.

José López Portillo.

El marco que rodeaba el cambio sexenal en 1976 era de enfrentamiento entre el gobierno y el sector empresarial; dificultades para mantener la paz social en varios estados del país; recesión económica y dificultades en la relación con Estados Unidos.

José Lopez Portillo, para hacer frente a esta nueva situación propone 3 líneas de acción: la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa.

La primera es una convocatoria a todos los sectores de la sociedad para presentar un frente común con el objeto de resolver la crisis. La reforma política pretendía encausar por vías institucionales las diferentes corrientes de la sociedad para evitar la existencia de grupos que pudieran poner en peligro la paz social.

La reforma administrativa se plantea bajo dos grandes estrategias: por un lado el ordenamiento y congruencia de las diversas funciones que corresponden a las entidades gubernamentales (las funciones sustantivas); el otro punto es sistematizar y agilizar aquellas funciones comunes a todos los órganos (las funciones adjetivas).

El sexenio lópezportillista vió en el petroleo la palanca para dejar el estancamiento y reiniciar el desarrollo económico.

Como lo señala Jaime Ros (21), la rápida expansión mostró una creciente vulnerabilidad financiera a través de dos aspectos principales: el patrón de crecimiento y la creciente fragilidad financiera.

En cuanto al patrón de crecimiento, la inversión pública registró una notoria preminencia hacia la industria petrolera (con casi 50% de los gastos de inversión): además la estructura de la inversión privada se modificó hacia los servicios y el comercio, reduciéndose la participación en la industria manufacturera a un tercio entre 1978 y 1980.

Por lo que respecta a la fragilidad financiera, ésta se hace patente cuando se incrementaron los desequilibrios en la cuenta corriente, el déficit fue solventado a través de endeudamiento externo, aumentando de 29 mil millones de dólares en 1977 a 75 mil millones en 1981. Además, la estructura de más de la mitad de la deuda era a plazo corto.

El auge petrolero hizo de México un cliente privilegiado de los bancos internacionales, de tal forma que de 1978 a 1981 mientras que los préstamos de la banca internacional al conjunto de los países en desarrollo se incrementaron en 76%, para México el aumento fue de 146%.

En 1981 el sector privado inicia una oleada especulativa, saliendo del país en 18 meses más de 20 mil millones de dólares.

A principios de 1982 el precio internacional del petróleo comenzó a caer, y la fuga de capitales se incrementaba, además de que casi la mitad de la deuda debía ser pagada o refinanciada en los siguientes doce meses.

Todas las circunstancias mencionadas llevan a que el primero de septiembre de 1982, en su último informe, el presidente López Portillo anunciara la nacionalización de la banca y la adopción de un sistema de control de cambios integral.

1.2.5. Los Años de la Crisis.

Miguel de la Madrid Hurtado.

El régimen de Miguel de la Madrid Hurtado heredó una situación de emergencia. Se presentaba una crisis de carácter estructural, además existían fricciones entre diversos sectores sociales.

El horizonte del nuevo gobierno era de recesión, estrangulamiento financiero, cierre de los mercados monetarios y comerciales internacionales, desempleo con castigo social y caída del gasto público.

Suspendidas las fuentes de financiamiento vía venta de petróleo o deuda, sólo quedaba opción de la inversión privada. Pero, a pesar de todos los incentivos, esta no fluía hacia nuestra economía ya fuese nacional o privada.

Además, los problemas económicos se agudizaron por las pérdidas provocadas por los terremotos de 1985 que representaron 2.7% del Producto Interno Bruto, y las erogaciones para la reconstrucción y rehabilitación afectaron el gasto público de manera considerable.

Finalmente, hacia principios de 1988, ocurrieron varios transtornos económicos, entre ellos la caída de la bolsa de valores, y una nueva devaluación del peso. Como resultado el gobierno propuso y obtuvo la adhesión de los organismos empresariales y de los trabajadores organizados en las centrales obreras y campesinas bajo el control del Estado. De ello nació el Pacto de Solidaridad Económica, que para los primeros meses de 1988 había conseguido desacelerar el índice inflacionario.

Las tensiones sociales generadas por la depresión económica se canalizaron por la vía electoral.

Como nos señalan Aguilar Camín y Lorenzo Meyer (22), en 1982 México no tenía un verdadero sistema de partidos, debido al fuerte presidencialismo y la dependencia de los recursos oficiales, el Partido Revolucionario Institucional era parte de la estructura del gobierno federal. La oposición de izquierda vivía una "permanente marginalidad", mientras que el Partido Acción Nacional a pesar de contar con los elementos indispensables para ser un verdadero partido

político, es decir, penetración social y organización, la acción gubernamental le impedía hacer efectivo su "potencial político".

La crisis propició que comenzara a despuntar un verdadero sistema de partidos y con ello legitimar al gobierno por la vía del voto.

Con la llegada al poder del equipo de Miguel de la Madrid, había desplazado a un sector importante de la clase política, posteriormente, en 1987 un grupo de priistas encabezados por el exgobernador de Michoacán Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y el expresidente del CEN del PRI Porfirio Muñoz Ledo, fomentaron la llamada "Corriente Crítica" dentro del propio partido oficial.

Más tarde, la Corriente Crítica abandonó el PRI para formar una fuerza independiente que contendiera en las elecciones presidenciales de 1988. Es así que se formó el Frente Democrático Nacional por una coalición integrada por los partidos Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y Socialista de los Trabajadores, presentando a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial.

La candidatura cardenista se convirtió en la segunda fuerza política del país, desplazando al PAN y derrotando al PRI en la capital de la República y otras zonas del centro.

Finalmente la lentitud del cómputo de los resultados electorales, la manipulación del proceso y la incredulidad de la opinión pública calificaron de fraudulentos los resultados de las elecciones de julio de 1988. Los resultados oficiales otorgaron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari con un poco más del 50% de los votos, 30% para el cardenismo y 20% para el PAN.

1.3. ENTORNO.

1.3.1. Entorno Internacional.

1.3.1.1. Aspecto Político.

Sin duda, los sucesos de los años recientes han sido espectaculares inesperados e imprevisibles.

La naturaleza de este periodo va más allá de los cambios en la esfera política. Nunca antes la vida humana y las sociedades en las que se desenvuelve habían sido modificadas tan radicalmente en unos cuantos años.

Anteriormente, como señala Carlos Fuentes, los "movimientos hacia la reforma y el cambio de uno u otro lado de la cortina se frustraban porque, si sucedían en la esfera norteamericana, eran descalificados como comunistas; y si ocurrían en la esfera soviética, eran descalificados como capitalistas". (23)

Sin embargo, muchos de estos movimientos reflejaban situaciones o inquietudes que se encontraban lejos de tener algún vínculo con la visión marxista o capitalista de la vida. Estos movimientos eran portadores de sus propios valores.

De esta forma, con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la cancelación de la Guerra Fría, se nos presenta un

abanico de acontecimientos y posibilidades que nos hacen difícil vislumbrar las condiciones en que llegará la humanidad al próximo milenio.

El presente siglo nos ha presentado un hecho innegable, como señala Juan María Alponse (24): el hecho del fracaso del Estado Totalitario, entendido éste como una sociedad cerrada que tiene al Estado como centro de las decisiones colectivas. Dentro de este Estado Totalitario, podemos ubicar naturalmente al Estado Fascista, también a las dictaduras comunistas y latinoamericanas. La transición en Europa de Este sería posible con el arribo de un grupo de reformistas encabezados por Mijail Gorbachov, a la cúpula del poder en la URSS. El proyecto que pusieron en práctica a partir de 1985 tenía por objeto renovar al Estado y la sociedad soviéticos limitados por la carga de una pesada burocracia político-militar. El llevar a cabo este proyecto, condujo a Gorbachov a un acercamiento con los Estados Unidos y al término de la Guerra Fría.

En los demás países que integraban el Pacto de Varsovia, el cambio consistió en desalojar de los puestos de mando a los líderes comunistas ligados a la época anterior a la perestroika, sin embargo, en la mayoría de los países, la sociedad civil no aceptó estos cambios y removiò a los grupos de transición por personalidades independientes.

partidarias del pluralismo político, la economía de mercado y el reestablecimiento de los derechos humanos. (25)

Actualmente, las naciones de Europa Oriental están comprometidas en un proceso extremadamente difícil de transformación económica y social.

El fin de la Guerra Fría ha apuntado a una recomposición del orden internacional, en donde los Estados Unidos se perfilan como la única potencia hegemónica.

Si la guerra del Golfo constituyó un triunfo de la fuerza militar norteamericana, no restauró de manera alguna, el poder político y económico detentado por Estados Unidos a lo largo de treinta años desde el término de la Segunda Guerra Mundial, hasta mediados de la década de los setenta.

"La nación norteamericana se ha quedado sin villanos. No debe buscarlos fuera los enemigos están adentro y se llaman problemas del medio ambiente, derechos de la mujer y de la tercera edad, los cientos de miles de norteamericanos que viven sin techo, un sistema educativo en plena decadencia, la desintegración y vejez de las infraestructuras, las ciudades devastadas por el crimen y la droga, la creciente animosidad racial". (26)

La transición latinoamericana hacia la democracia, fue posible gracias al cambio que operó en la política exterior

de los Estados Unidos a partir de los últimos años de la administración Regan, y durante la administración Bush.

Este cambio de postura consistía en que ante el cese de la Guerra Fría, y por tanto de la cruzada contra el comunismo, ya no fue necesario mantener al apoyo económico y logístico a los gobiernos militares que se habían instaurado en América Latina, especialmente en el Cono Sur del continente.

De esta forma, sin el apoyo del gobierno norteamericano, y ante la presión popular por la instauración de la democracia, poco a poco comenzaron a desaparecer los gobiernos de facto en nuestro continente.

Sin embargo, a las nacientes democracias latinoamericanas, se les presenta el problema de la justicia social. Los nuevos gobiernos latinoamericanos deben enfrentar el incremento de la pobreza absoluta y la polarización de la riqueza.

1.3.1.2. Aspecto Económico.

El mundo también enfrenta cambios en la esfera de la economía. Las economías nacionales apuntan hacia la interdependencia y por lo tanto, la creación de grandes bloques económicos.

En el continente asiático encontramos un poderoso mercado encabezado por Japón y los llamados "Tigres del Pacífico":

Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur.

Por otra parte tenemos a la Comunidad Europea, que además de tratar de integrarse como un bloque económico que le permita competir con otros mercados (principalmente el norteamericano), pretende además, crear una unión política y monetaria.

Y finalmente, para enfrentar a los dos grupos anteriores, Estados Unidos, Canadá y México, recientemente acaban de concluir las negociaciones de un tratado de libre comercio.

Por otra parte, además de esta transformación estructural ante la creación de los bloques económicos, el mundo enfrenta una serie de problemas.

Eric J. Hobsbawm (27), apunta tres problemas materiales que deberá enfrentar la humanidad.

Uno de estos problemas es la explosión demográfica. Únicamente, en Latinoamérica desde 1950 la población se ha multiplicado casi cuatro veces. Nunca habían existido 6000 millones de seres humanos en el planeta.

Otro problema lo representa la polarización del mundo entre países ricos y países pobres. Las economías desarrolladas representaban durante la primera mitad del siglo aproximadamente un tercio de la población mundial; mientras que hoy representan cerca del 15 o 20%

El tercer problema es la ecología. El crecimiento económico ilimitado y sin control que no hace caso de las consecuencias al ambiente, así como de lo limitado de los recursos mundiales, nos conduce al desastre.

1.3.1.3. Aspecto Social.

Durante el presente siglo hemos vivido una importante revolución tecnológica. Se han creado nuevas ramas industriales como los superconductores, la informática, las telecomunicaciones, los satélites, la telefonía celular, etc., que aunados a los "tradicionales" medios de comunicación como la radio y la televisión, hacen posible el acercamiento de individuos de diferentes países. Lo anterior nos ha llevado al proceso de internacionalización del capital, al ser posible superar las fronteras de las naciones-estado, permitiéndonos acercarnos a otros pueblos.

Al nivel veloz de la integración económica no hay compañías nacionales, ni economías estrictamente nacionales.

La ciudad multiétnica y multicultural es el producto inevitable de los sistemas de comunicación modernos.

De esta manera, en el mundo después de la Guerra Fría, cuando surge un problema en alguna parte del mundo, acaba por repercutir en otra parte, ya nada puede ser aislado.

Mientras asistimos a la globalización de la economía, presenciemos también la resurrección de localismos culturales y políticos. Los reclamos de armenios, croatas, eslovacos, catalanes, etc., no parecen tener lugar en el mundo moderno; sin embargo, estos nacionalismos responden a la velocísima integración mundial.

Pero también, debemos entender que "el separatismo es enemigo de la diversidad y que ésta, la diversidad, es el valor real de la convivencia entre las culturas" (28).

1.3.2. Entorno Nacional.

1.3.2.1. Aspecto Político.

El peso del entorno internacional sobre los cambios internos en México puede ser visto como la consecuencia natural de una creciente apertura al exterior, esta nos ha enriquecido pero al mismo tiempo ha cuestionado instituciones, personas y actitudes.

Aguilar Camín (29), nos indica que los cambios que está sufriendo el mundo, han arrojado un nuevo paradigma de modernización, un nuevo camino hacia la viabilidad de las naciones.

Las líneas del nuevo paradigma se perfilan a través de elementos tales como la eficiencia, que es entendida en el

marco de la competencia internacional de empresas y productos; las economías abiertas y los mercados libres, instrumentos como la inversión privada y la tecnología de punta.

Debido a lo anterior, México decide emprender una reforma en su modelo de desarrollo, político y social.

Desde el punto de vista estructural, y de largo plazo, es imposible pensar en la realización del nuevo paradigma sin los componentes que le son esenciales. El primero es la educación, al cual nos referiremos más adelante; el segundo es la democracia.

No es posible pensar la realización plena del paradigma sin competencia política, sin actores económicos independientes, sin ciudadanos educados, políticamente activos y con sus derechos públicos garantizados.

Es así, que el paradigma de la modernidad resulta punzante para los actores tradicionales del corporativismo mexicano.

Para lograr la realización del paradigma se supone una liberalización general de la vida económica y política del país, y por lo tanto implica el deshacerse de fueros particulares de organizaciones, sectores y personas.

Al reducir el papel del Estado, como eje de la vida económica, su capacidad de cooptación y negociación política se reduce, reduciéndose, asimismo, su fuerza clientelar.

1.3.2.2. Aspecto Económico.

Después de dos decenios de crecimiento, América Latina se encontró a principios de los años ochenta en una crisis económica, asediada por las obligaciones de la deuda externa, altos déficit en su balanza comercial e inflación.

La década de los ochenta ha sido dura para la región, y esto ha estimulado a varios países a adoptar reformas económicas fundamentales para corregir los desequilibrios existentes en el medio macroeconómico.

En México, a partir de 1982 se detuvo el crecimiento, y después comenzaron seis años de depresión combinada con inflación creciente; la pérdida de dinamismo de la economía afectó de manera negativa a casi todos los grupos de la sociedad civil mexicana.

Así para la última década del siglo, era necesario lograr y mantener un crecimiento que permitiera mejorar el bienestar de las grandes mayorías y reducir la brecha creada por la crisis en la distribución del ingreso.

El papel y la dimensión del sector público están en proceso de redefinición. El Estado mexicano moderno no quiere

regular y dirigir la construcción de una economía nacional protegida de la competencia externa, no desea el eje de la actividad económica del país. Desea ser el promotor de la actividad de la iniciativa privada, "un Estado menos propietario en lo económico y más eficiente en lo público y social, un Estado sin déficit fiscal, que cobra impuestos, vende empresas ineficientes, crea condiciones generales propicias a la inversión privada y concentra sus esfuerzos en la implantación de una nueva racionalidad pública..." (30).

1.3.2.3. Aspecto Social.

Uno de los más grandes desafíos para México, no sólo lo es el lograr la recuperación y el crecimiento sostenido, sino asegurar que los beneficios económicos lleguen a los estratos más bajos de la población. La década de los ochenta es conocida como la "Década Perdida".

La reducción de la pobreza exige elevar las condiciones de salud y educación de los grupos menos favorecidos, pero también requiere que estos recursos humanos sean incorporados a la actividad económica y que la economía en su conjunto alcance altos niveles de productividad y eficiencia.

Para construir una economía moderna, eficiente, orientada hacia el exterior, se requiere una base de recursos humanos

educada, versátil y capaz de usar la tecnología más moderna.

El éxito para enfrentar los retos que plantea la sociedad posindustrial depende de la calidad del desarrollo de nuestros recursos humanos.

El tipo de desarrollo deseable para nuestro país es el que respete a nuestras culturas tradicionales, e incluso que se apoye en ellas, porque si nos limitamos a la imitación de los modelos de los países desarrollados, solamente agravaremos el malestar existente en la sociedad.

El apoyo a la educación, de esta forma, es fundamental puesto que al contar con individuos educados, que conozcan y analicen los cambios en materia tecnológica y cultural, se atenuarán los efectos del "trauma" hacia el mundo moderno el mundo de la información, de la tecnología.

CITAS Y REFERENCIAS.

1. Ver, Antonio Bayona, "Estado", p. 534.
2. Umberto Cerroni, Politica, p. 128.
3. Max Weber, Economía y sociedad, p. 1056.
4. Ver, op. cit., p. 664.
5. Gloria Regonini, "Estado de bienestar", p. 553.
6. Ver, Max Weber, op. cit., p. 1056.
7. Ver, Umberto Cerroni, op. cit., p. 158.
8. Ver, Norberto Bobbio, "Gobierno", p. 710.
9. Op. cit., p. 711.
10. Ricardo Uvalle, El gobierno en acción, p. 93.
11. Ver, Omar Guerrero, La administración pública en el estado capitalista, pp. 107-112.
12. Ver, Giacomo Sani, "Consenso", p. 316.
13. Lucio Levi, "Legitimidad", p. 866.
14. Arnaldo Córdova, La formación del poder en México, p. 52.
15. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, A la sombra de la revolución mexicana, p. 159.
16. Ver, José Fernández de Santillán, Politica y administración pública en México, p. 72.
17. Idem ant., p. 91.
18. Ver, op. cit., p. 109.
19. Ver, Elena Poniatowska, La noche de Tlatelolco, pp. 11-86.
20. José Fernández de Santillán, op. cit., p. 123.
21. Jaime Ros, "La economía política macroeconómica durante el auge petrolero 1978-1982", pp. 15-23.

22. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, op. cit., pp. 280-281.
23. Carlos Fuentes, "La situación mundial y la democracia", pp. 10-11.
24. Juan María Alponente, "La reforma del Estado" Conferencia dictada el 9 de septiembre de 1992 en el INAP dentro del programa del Curso sobre Reforma Administrativa.
25. Octavio Paz, Pequeña crónica de grandes días, p. 23.
26. Carlos Fuentes, op. cit., p. 18.
27. Ver, Eric Hobsbawm, "Crisis de la ideología, la cultura y la civilización", pp. 51-52.
28. Carlos Fuentes, op. cit., p. 27.
29. Ver, Héctor Aguilar Camín, "El cambio mundial y la democracia", p. 39.
30. Idem ant., p. 45.

CAPITULO II

LA REFORMA DEL ESTADO

Y

LA NUEVA SOCIEDAD.

CAPITULO II.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA SOCIEDAD.

En el presente apartado pretendemos hacer un breve análisis de lo que significan los cambios que señalamos en el capítulo anterior, tanto para el Estado como para la sociedad. Se habla de la necesidad de una Reforma del Estado y el surgimiento de una nueva sociedad, pero ¿qué significan estos fenómenos? ¿Por qué se habla de una "crisis del Estado"?, y sobre todo ¿qué significan estos cambios para México?

Este capítulo ha sido dividido en tres partes. La primera versará sobre los planteamientos teóricos que señalan la necesidad de una reforma del aparato estatal. La segunda parte nos describe las causas que están determinado el surgimiento de una nueva sociedad.

Y, finalmente, describir la forma en que nuestro país está enfrentando estas nuevas situaciones.

Pretendemos no extendernos en el tema, puesto que este apartado apenas constituiría el planteamiento de un extenso trabajo de tesis, sin embargo, trataremos de elaborar un marco suficiente relativo a este planteamiento, de tal suerte que nos permita ubicar a nuestro objeto de estudio: las políticas públicas.

2.1 La Crisis del Welfare State.

2.1.1 Del Estado liberal al Estado Interventor.

En este siglo, y a raíz de la crisis de 1929 y de la segunda guerra mundial, hemos presenciado la transformación de un tipo de Estado llamado "liberal" a un Estado "social de derecho".

El Estado liberal era "[...] la ampliación de la sociedad civil de mercado entre los individuos privados formalmente libres e iguales y su condición externa de reproducción o realización (monopolio coactivo contra infractores internos o amenazas externas)".(1)

La sociedad civil en el Estado liberal se asentó en el desarrollo de la ciencia y la tecnología (la era de los descubrimientos y los inventos que impulsarían la Revolución Industrial), y también en "el principio del intercambio equivalente", producido por la visión de un mercado integrado por hombres libres e iguales.

El papel que jugaba la ciencia y la tecnología en esta sociedad era obvia: a través del conocimiento, el espíritu humano había dejado de creer para poder entender. Con el Renacimiento el hombre ocupaba el centro del universo y era la medida de todas las cosas. El hombre era dueño de su destino y podía dar rienda suelta a su sed de conocimiento.

De esta forma el mundo conocido ya no se limitaba a Europa, el norte de Africa y Tierra Santa, ahora era posible importar especias del Lejano Oriente, y posteriormente, metales preciosos del Nuevo Mundo.

En el siglo XVII fueron muchas las aportaciones que significaron un paso hacia adelante en la historia del pensamiento científico. El interés por las matemáticas y por la experimentación fue enorme y el resultando teorías y descubrimientos que, constituirían la base de gran parte de la ciencia moderna.

Finalmente, como producto de los avances técnicos y la acumulación de capital a través de las minas de las colonias españolas fue posible la Revolución Industrial.

La revolución industrial inició en el área textil, específicamente en el renglón algodonero. Posteriormente el empleo de máquinas no se limitó a la producción de tejidos, sino que afectó a todas las ramas manufactureras. Pero, en tanto que la fuerza motriz fueran los animales o el agua, no podía aparecer el sistema fabril. Este sólo surgió con la invención de la máquina de vapor.

La invención de la máquina de vapor sentó la base de una nueva distribución de las empresas industriales. Antes, todas las fábricas, impulsadas por energía hidráulica, podían emplazarse solamente a orillas de los ríos de

corriente caudalosa y rápida, lejos de las ciudades, los mercados y las fuentes de materias primas. Ahora todo había cambiado. La máquina de vapor podía instalarse en cualquier lugar. En adelante, las fábricas podían construirse cerca de los mercados, los grandes centros de población, en los que se reclutaba a los operadores de las máquinas.

La sociedad, como ya lo habíamos señalado, estaba concebida dentro de las relaciones de producción y no en la dominación social en virtud del principio de intercambio equivalente.

La sociedad civil se planteaba como autorregulable, puesto que los individuos recibían el equivalente a su fuerza de trabajo, y la existencia de ganancia era el "justo premio" al capitalista por su inversión; así con una sociedad autorregulada, el Estado solo tenía la función de asegurar la realización de la sociedad (el "Estado Gendarme").

Sin embargo, en el siglo XIX se cuestionaría este "principio de equivalencia" en los trabajos de Carlos Marx.

Marx a través de la definición del término "plusvalía" (como trabajo no pagado) demostró la desigualdad en el intercambio entre el capital y la fuerza de trabajo, imposibilitando la autorregulación de la sociedad civil. El intercambio desigual lleva a un incremento en la riqueza de

la clase capitalista y a la agudización del conflicto social, de ahí que se necesite la intervención del Estado para mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo por medio de su activismo jurídico y coactivo.

Poco a poco las crisis económicas y sociales han empujado el cambio histórico del capitalismo liberal al capitalismo organizado, es decir, el paso del Estado liberal al Estado social-administrador: el Welfare State, el Estado asistencial o benefactor.

El Welfare State nace de una necesaria vinculación entre los principios del mercado y las exigencias de justicia social.

En el nuevo mercado ya no se intercambian únicamente fuerza de trabajo y capital, sino que entran como variables un conjunto complejo y articulado de intereses.

Los sujetos de intercambio ya no son sujetos libres e iguales, sino las organizaciones de masa: los sindicatos, las cámaras empresariales, los partidos políticos y los aparatos del Estado.

El Estado del bienestar ha servido como un instrumento pacificador de las democracias capitalistas. Esta pacificación de la sociedad según Claus Offe (2) consiste en:

1. En la obligación estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en servicios) a los ciudadanos por parte del Estado.
2. En el reconocimiento del papel de los sindicatos en la negociación colectiva y en la elaboración de políticas.

"Se considera que ambos componentes estructurales del Estado del Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación del poder entre trabajo y capital, y de este modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituyan el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado". (3)

De esta forma, el Estado ha pasado a ocupar el papel de asegurar la reproducción de la sociedad en cuanto tal. El Estado ahora organiza y administra las relaciones de producción, mismas que se institucionalizan y legitiman solo con la intervención del Estado.

El Estado se encuentra alejado de las concepciones liberales que sugieren su no intervención en los procesos económicos. La economía del Estado pone el acento con el gobierno como conductor de los procesos económicos y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la vida económica.

Con la intervención del Estado en la vida económica y la prestación de servicios sociales, ha ido surgiendo y consolidándose un cuerpo numeroso y complejo de funcionarios públicos que planifican controlan y mantienen en equilibrio el mercado en general, así como sus condiciones políticas y sociales que incluyen la compensación a los grupos sociales débiles, y tareas de expansión de los servicios públicos.

Pero, como veremos en el siguiente apartado, el Estado del bienestar no es la panacea a los problemas del mundo moderno.

2.1.2 La naturaleza de la crisis.

El mundo está en crisis. Este término económico tiene su origen en el lenguaje médico con el cual se califica al periodo de manifestación aguda de una afección; es el cambio favorable o desfavorable sobrevenido en una enfermedad.

"Hoy, tres elementos no son ya dudosos: la situación llamada crisis tiene fundamentos estructurales mucho más que coyunturales, concierne a la totalidad de las economías mundiales y, lejos de limitarse a lo económico y financiero, traduce un cuestionamiento de las estructuras sociales, las normas culturales y los valores en los que reposa nuestra civilización". (4)

La crisis afecta nuestro sistema de valores, las ideologías y la legitimidad. Los sistemas de educación y protección social son criticados por su rigidez e ineficacia.

Además, muestra "síntomas" como: saturación del mercado de artículos de consumo masivo, y por lo tanto, un decremento de las ganancias en la producción de estos bienes, baja rentabilidad de empresas y, en consecuencia, del capital.

Por otra parte, los indicadores sociopolíticos más claros de la crisis son el renacimiento de los conflictos sociales, aunados al incremento de las reivindicaciones y demandas de prestaciones dirigidas al Estado.

La relación Estado-economía está en crisis, y ésta situación va no puede ser remediada por el intervencionismo y la planificación estatal.

Ciudadanos y grupos organizados, acostumbrados a un crecimiento constante se ha encontrado ante un estancamiento e incluso una baja en los indicadores económicos. Estos mismos sujetos han presionado al gobierno a mantener el mismo nivel de los servicios sociales a los que estaban acostumbrados.

De esta suerte, lo que "está en cuestión es el fracaso del Estado, la bancarrota de la política. Y bajo estas metáforas lo que se inscribe y se apunta es la crisis del Welfare State, la crisis fiscal del Estado, la crisis asistencial-benefactor del Estado keynesiano, del Estado plan e interventor, del Estado de la administración social, hasta llegar a los actuales temas de la 'crisis de gobernabilidad' o del hecho de la 'ingobernabilidad' sin más". (5)

Esta crisis del Welfare State es imputable a un desequilibrio entre las demandas sociales y los recursos estatales.

Claus Offe (6), al respecto menciona que el fracaso del Estado consiste en dos elementos:

1. A la sobrecarga de expectativas por parte de los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc., a los que se ve sujeto el Estado.
2. Como consecuencia del punto anterior, el Estado se encuentra imposibilitado de satisfacer dichas demandas porque los recursos así como la capacidad de gobierno son demasiado escasos para poder encausar efectivamente dicha carga de demandas.

El Estado del bienestar se ve sujeto al constante incremento de demandas por parte de las fuerzas económicas: el capital necesita de subsidios e impuestos bajos que le permitan competir. El trabajo, por su parte, necesita del constante incremento del salario, y prestaciones.

El Estado no cuenta con los recursos económicos para cubrir tal cantidad de demandas, que además, no se compensan con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, esto impide que el Estado cuente con los recursos necesarios para su actuar.

Lo anterior lo vemos en la relación entre el gobierno de los Estados Unidos y los grandes monopolios: "Esta situación consiste en síntesis, en que el sector monopólico socializa sus costos privatizando sus beneficios. Su política es muy clara: se opone a las industrias estatales que puedan competir con él, es decir, se oponen a toda posibilidad de socialización de los beneficios; que el Estado dé Seguro de Enfermedad, pero que de ninguna manera socialice la industria de los medicamentos". (7)

Por otra parte, el corporativismo garantizaba el control de las fuerzas políticas a través de su institucionalización. Además, el corporativismo era la forma en que la sociedad planteaba sus demandas al Estado.

Sin embargo, los beneficios que lograban las corporaciones comenzaron a quedarse en las cúpulas y no llegar a las bases, aunque los costos de estos beneficios se distribulan a toda la sociedad.

Estos grupos dejaron de cumplir con las expectativas de sus agremiados, y éstos terminaron por crear agrupaciones independientes para tratar de solucionar sus problemas.

Por otra parte, hay una ola de opinión del ciudadano común en contra de los partidos políticos, puesto que éstos, al igual que las corporaciones ya no cumplen con las expectativas que les dieron origen y terminaron por ser organismos sin representatividad real.

Este es, en forma breve, el panorama que presenta la crisis del Estado del bienestar.

2.1.3 El nuevo papel del Estado.

La recesión mundial que se presentó en las décadas de 1960 y 1970 produjo el renacimiento del neoliberalismo, aunado a doctrinas monetarista.

Estas doctrinas señalaban al Estado del bienestar como el responsable de exacerbar los conflictos sociales en lugar de armonizarlos. El Estado, según esta corriente, impide que las fuerzas del mercado funcionen de un modo apropiado, que favorezca la paz y el progreso.

Lo anterior se debe a dos causas fundamentales:

1. La carga fiscal y normativa que el Estado impone al capital, desalienta la inversión.
2. El papel que el Estado ha dado a los sindicatos, ha fomentado una excesiva protección al trabajador, que impide el desarrollo del trabajo duro, y propicia el incremento de los costos de producción por lo honoroso de las prestaciones de los trabajadores.

"Tomados conjuntamente, ambos enfoques conducen a una dinámica de crecimiento declinante y crecientes expectativas, de 'sobrecarga en la demanda' económica (conocida como inflación) y una sobrecarga en la demanda política ('ingobernabilidad'), que cada vez puede satisfacerse menos por medio de la producción disponible".

(8)

Para detener el aumento de la ingobernabilidad, esta corriente propone desviar las demandas que no pueda atender el Estado hacia el libre mercado; la gobernabilidad aumentará vía des-estatización de los servicios públicos, incluyendo los "monopolios económicos" e incluso reformar el régimen de seguridad social, de asistencia y de trabajo.

Con todo esto, será posible eliminar un gran número de demandas antes de que se generen.

Otras demandas podrán ser "filtradas" a través de la administración pública y seleccionadas como "insumos" accesibles al Estado; e incluso, por último, se pueden llegar a ser rechazadas por irracionales. (9)

De esta forma, la capacidad estatal de resolver necesidades de la sociedad nuevamente llegará a su "nivel normal".

Sin embargo, "la brusca desaparición del Estado del bienestar abandonaría al sistema en un estado de conflicto explosivo y anarquía. El embarazoso secreto del Estado del Bienestar es que puede hacerse destructivo (como tan enfáticamente demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho sistemáticamente ignorado por los críticos conservadores): La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin el Estado del Bienestar". (10)

Sin una conveniente política de vivienda social, educación pública y servicios sanitarios, el funcionamiento de una economía industrial sería difícil de pensar.

2.2. La sociedad de la información.

2.2.1 La revolución tecnológica.

La interacción del hombre con sus tecnologías ha transformado al mundo y al propio hombre.

En estos momentos nos encontramos en los primeros pasos hacia un nuevo tipo de sociedad mundial, una sociedad muy diferente a la que conocemos actualmente. Un papel importante en esta transformación lo ocupan las nuevas tecnologías derivadas de la microelectrónica y de los nuevos descubrimientos de la biología molecular.

"El éxito del desarrollo tecnológico y de la aplicación del método científico para la determinación del resultado de la Segunda Guerra Mundial indujo a los gobiernos de posguerra y sus industrias a destinar masivos recursos a la investigación científica y a su aplicación a la tecnología" (11)

Los orígenes de la microelectrónica están en el invento del transistor y en el desarrollo de calculadoras digitales programadas y con memoria a finales de los años cuarenta.

Fue a mediados de los años cincuenta cuando el transistor alcanzó el éxito comercial.

Hacia los años sesenta y setenta se inventaron los circuitos impresos sobre la base de semiconductores, que eran más pequeños y rápidos que los tubos de electrones (los bulbos) y que los elementos de conexión electromecánicos. Pronto comenzaron los técnicos a fabricar piezas electrónicas cada vez más pequeñas formadas por silicio.

La iniciativa de la miniaturización via semiconductores se debió a los programas militares de cohetes y satélites en los Estados Unidos.

De esta forma los militares financiaron numerosos proyectos, de los cuales en principio nadie pensaba que pudieran tener un valor comercial ni que, en una escala más amplia, tuvieran aceptación para el uso civil.

En la actualidad el uso de la microelectrónica se ha extendido a las fábricas, las oficinas e incluso en el hogar; además, la microelectrónica es aplicable a otros tipos de tecnología avanzada. Tal es el caso de los robots.

Actualmente existen varias decenas de miles de auténticos robots, cuyas funciones son digitadas electrónicamente y que pueden realizar el trabajo de cualquier especialista.

La mitad de ellos están en Japón y una cuarta parte en Estados Unidos. (12)

El incremento de la aplicación de robots es tan considerable que, en pocos años estarán funcionando en todos los sectores de la producción.

Otra aplicación de la microelectrónica afecta al sistema de información. Existen ya en todo el mundo miles de almacenes electrónicos de información.

Estos "cerebros electrónicos" son de gran interés porque son el único medio capaz de dominar el explosivo crecimiento del saber creado por el hombre.

Cada año se publican en el mundo 600 000 libros nuevos, 20 millones de artículos e innumerables informes, folletos, etc. Por su parte, los bancos de datos pueden tener almacenados en síntesis hasta cinco millones de publicaciones que pueden ser "llamadas" en pocos segundos mediante un sistema de búsqueda formalizado. (13)

Por otra parte, la revolución en las comunicaciones permite la transmisión, casi instantáneamente, de esta información a cualquier parte del mundo.

El fax, los sistemas de correo electrónico, la fibra óptica, los satélites, etc., así como los medios "normales" como la radio y la televisión permiten el acercamiento de los pueblos y el uso del conocimiento por cualquier persona.

2.2.2 Sociedad y tecnología.

Todas las tecnologías que han surgido, desde el uso del fuego, hasta el rayo láser, tienen múltiples implicaciones en la organización del trabajo, al cambiar las necesidades de mano de obra: desplazan mano de obra de cierto tipo y al mismo tiempo crean requerimientos de otra clase; se abren

nuevos mercados, los viejos se estancan o desaparecen; surgen nuevas prestaciones de servicio. De forma compleja y casi inadvertida, todo el entramado de la economía, así como nuestra sociedad, se ve sometido a un profundo cambio de estructuras.

Nuestra época se caracteriza por los grandes pasos con que avanzan las innovaciones técnicas con nuevos descubrimientos o con el perfeccionamiento de tecnologías ya conocidas.

El efecto revolucionario de la nueva tecnología se basa en la miniaturización: los microcircuitos (chips) son baratos por ser pequeños, además, se conectan rápidamente y se instalan en relojes de pulsera, marcapasos y cohetes.

Por todo lo anterior, se puede explicar fácilmente el que actualmente dominan las llamadas "industrias científicas".

Hoy más que nunca, la información significa riqueza, y el acceso a ella, poder; estamos en los umbrales de la era de la información, donde el conocimiento se transforma en el factor económico clave. El valor comercial de todas las informaciones almacenadas se estimó en 1982 en aproximadamente 45 000 millones de dólares. (14)

Por otra parte, con la extensión de los medios de comunicación, es posible utilizar éstos para fines educativos, para entretenimiento, para la transmisión de

noticias (a menudo con distorsión y trivialización, como se hizo con la transmisión de la "Guerra del Golfo Pérsico"), e incluso para condicionar y desviar la opinión del público.

En las elecciones influye, hoy más que antes, la proyección del carisma o su carencia (como lo pudimos ver en las últimas elecciones presidenciales en Estados Unidos).

Actualmente en algunas sociedades totalitarias existe el problema de la censura que impide la circulación de la información. Pero, en la mayor parte de las sociedades occidentales el problema es el contrario, hay una superabundancia de información sin refinar ni digerir que surge de los medios que nos rodean.

De esta forma, la estrategia que emplean varios gobiernos es el libre flujo de la información para inundar al público con ella. La superabundancia de datos se ha convertido en uno de los medios de los que se valen los gobierno y los algunos grupos para oscurecer los problemas en beneficio propio, deslumbran y distraen a los ciudadanos con grandes cantidades de datos sin procesar, que nadie es capaz de digerir. (15)

Los progresos tecnológicos de esta nueva sociedad se realizaron en su mayor parte en los países

industrializados, y sus efectos han sido mínimos en los países en vías de desarrollo. Sin embargo ningún país podrá prescindir de estos avances puesto que se podrían ver privados de sus beneficios y reducir su competitividad en el mercado internacional.

Habrà una mayor interrelación entre individuos y países (como ya lo hemos señalado) y, por lo tanto, habrá una mayor complejidad de instituciones y sociedades.

Pero, también habrá una separación entre los que conocen el funcionamiento de las nuevas tecnologías y los que simplemente las operan.

Corremos el peligro de caer en una nueva Edad Media, en la que se utilizaría la tecnología, pero no se entendería; en la que a nivel economía y política, en los puestos de mando se tomen decisiones a puerta cerrada por una élite en virtud de su saber.

2.2.3 La nueva sociedad.

La nueva sociedad está abriéndose paso a través de las sociedades arcaicas, proceso que hace difícil la tarea de la toma de decisiones en el sector público y en el privado.

Se ha descuidado la conducta individual en la participación en el proceso político y la determinación de su resultado.

"Muchos autores [y gobernantes] siguen suponiendo que, de algún modo y en alguna parte, existe un 'interés público' o 'interés general' divorciado de los intereses de los individuos". (16)

Ante un mundo más interconectado, ante tantos avances tecnológicos, la sociedad es cada vez más compleja existen diversos grupos con objetivos también diferentes.

Ahora, una sociedad es políticamente más desarrollada en la medida en que las relaciones de poder abarcan a más personas, es decir, en el grado en que hay más ciudadanos participando directamente en los destinos de su país.

El redescubrimiento del individuo es un elemento importante en esta sociedad de la información.

Después de su glorificación egoísta en la era del Estado liberal, llegó la era de la masa, y del Estado del bienestar. Ahora se regresa al individuo, pero no al individuo egoísta, (en la sociedad de la información, un ser aislado casi sería impensable), sino a un individuo que se relaciona con otros para lograr la satisfacción de sus necesidades, y que exige el respeto de sus derechos.

El nuevo individuo pide menos reglamentos, menos tutela y más negociación, sin embargo, se le exige más responsabilidad.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por esto, la educación ocupará un lugar preponderante en el nuevo mundo que se encuentra en formación. La educación debe preparar al hombre para el conocimiento y el entendimiento de las nuevas tecnologías, así como prepararlo para asumir mayores responsabilidades en su relación con la sociedad.

Por otra parte, también se deberán proporcionar más adecuadamente las cuotas sociales. No será tolerable en el futuro la existencia de la extrema riqueza y la extrema pobreza.

La presión de los hechos es tal que debemos cambiar o desaparecer.

A los individuos como a las organizaciones no les gusta el cambio, pero se tendrá que dar con medidas que sin duda serán impopulares, caras y dolorosas.

Se tendrá que modificar nuestro estilo de vida y pautas de consumo, así como incorporar el espíritu de iniciativa, de disciplina y los más altos niveles de exigencia.

Pero, como señalábamos, somos reacios al cambio, si nuestras mentes no están preparadas para estas mutaciones, no habrá nada que hacer.

2.3 La reforma del Estado en México.

2.3.1 ¿Por qué reformar al Estado?

Como ya lo hemos podido apreciar en la parte de los antecedentes de este trabajo, el modelo de desarrollo que siguió nuestro país de 1934 a 1982 nos muestra que aunque hubo muchos avances en el nivel de vida de la población, sin embargo, los desequilibrios sectoriales y la concentración del ingreso hicieron del bienestar una tarea inconclusa.

La marginación social y la exclusión de nuevos sectores es quizá la principal debilidad que se observa en el país en este largo periodo.

Los gobiernos de la década de los setenta percibieron esta realidad e intentaron darle respuesta a partir de la expansión del gasto sin poder alterar las bases estructurales del modelo.

La crisis de financiamiento agravó los resultados, y las metas del bienestar se alejaron más.

La situación de crisis del Estado del bienestar vale también para el Estado mexicano posrevolucionario, puesto que se transformó en un Estado hiperactivo. El Estado se convirtió en una entidad omnipresente en todos los aspectos

de la vida social. Empezó grandes obras y administró por igual el petróleo, la electricidad, hoteles, restaurantes, teatros, etc.

"Acumulación de capital, crecimiento de la riqueza social y pacificación del conflicto fue y es la sustancia que se esconde detrás de los tópicos 'industrialización del país', 'desarrollo de la nación', 'modernización del Estado', 'economía mixta', 'Estado nacional-popular, etc.'" (17)

El modelo económico acumulaba un constante desequilibrio externo y requería un continuo apoyo estatal: protección, subsidios, sobrevaluación monetaria, exenciones fiscales, etc. Mecanismos que al subvencionar aún más al capital, susitaron la concentración del ingreso lesionando los beneficios del consumidor. Cabe recordar que durante los setenta se recurrió al ahorro externo tanto privado como público.

La actividad del Estado crecía en ausencia de la actividad de los particulares.

Así, para los primeros años de la década de los ochenta, era ya imposible continuar con el desarrollo del sistema bajo las reglas de los dos sexenios anteriores: gasto, subsidios y financiamiento externo.

Resultaba imperativo reconocer la presencia de una nueva sociedad, más plural y compleja; más urbanizada y con una clase media calificada y organizada. Asimismo, de una clase empresarial más definida en sus intereses políticos. También el surgimiento político y económico de un sector informal marginado de las estructuras del sistema.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se ha hecho manifiesta la diversidad social y política del país. Desde entonces la demanda política se ha centrado en exigir legitimidad en los procesos electorales. Se busca alcanzar un sistema institucional que acepte la pluralidad y garantice la gobernabilidad.

El nuevo régimen optó por sentar las bases de una transformación profunda de la economía y de la sociedad. La tarea fundamental de índole interna fue la reformulación del consenso social a través de la consulta popular (el Sistema Nacional de Planeación Democrática), con la cabida de todos los grupos que reclaman participación en el sistema. La concertación mostró su valor en 1988 con la suscripción del Pacto de Solidaridad.

La participación ciudadana, sus vínculos con las diversas instancias estatales, se vuelve en el presente un imperativo en la orientación democrática del sistema. Sólo por medio de ella pueden contrarrestarse las vías

autoritarias hacia la modernización y la transformación del régimen.

Por otra parte, se ha insistido en la necesidad de que México diversifique sus exportaciones. La reorientación de la producción hacia el exterior fue favorecida por la contracción del mercado interno, además de la necesidad de modernizar la planta productiva instalada para aprovechar la tecnología de punta y la apertura a la inversión extranjera directa, darían la pauta para iniciar el proceso de modernización económica.

Debia entonces conjugarse la reestructuración económica con el impulso hacia formas superiores de organización democrática.

La nueva lógica del proyecto nacional requería que el papel del Estado como productor disminuyera drásticamente, que el de la inversión privada (tanto interna como externa) aumentara en la misma o mayor proporción en que disminuyera el estatal, que el peso del petróleo en el total de las exportaciones fuera cada vez menor y que el de los productos manufacturados y los servicios fuera mayor.

2.3.2 ¿Qué es la Reforma del Estado?

El 1 de diciembre de 1988 tomó posesión de la presidencia Carlos Salinas de Gortari, al cual se presentaba un

reto: consolidar los cambios que se habían iniciado en el sexenio anterior.

El nuevo presidente era conciente de la necesidad de cambiar para permanecer, así que desde su mensaje de toma de posesión señaló:

"El Estado al inicio del nuevo siglo y del nuevo milenio, no puede ni debe intentar ser el único actor, sino el conducto de una sociedad democrática; no el más grande, sino el más justo y eficaz; no el más absorbente de la fábrica social, sino el liberador de su enorme energía. [...] El bienestar en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo, que suplanta a esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad". (18)

La modernización debe responder a la necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la integración y en la actuación del Estado.

Con la modernización se trata de dar dirección y profundidad al cambio, esto es, para conseguir que el cambio llegue a las estructuras básicas de la sociedad, y poder modificar, desde su raíz, los comportamientos cotidianos.

Las tres metas de la modernización salinista son la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo para elevar al nivel de vida de los mexicanos. Estas tres metas son reclamos que se han vuelto preocupación de la sociedad.

Aunque la modernización del país no es sólo la modernización del Estado, esta última se considera estrategia fundamental de esta transformación.

Según las nuevas concepciones, la calidad progresista de un Estado se mide por el aliento dado a las libertades individuales y por la participación popular organizada en la cosa pública. Por ello mismo, la operación del Estado debe estar fundada en la concertación, abrirse plenamente a la participación de la sociedad y actuar con un apego intachable a la ley.

La reforma del Estado es uno de los planteamientos programáticos mediante los cuales se pretende desarrollar la modernidad. Tiene como propósito reestructurar el orden institucional para que la oferta política no se vea excedida por la demanda social y, en consecuencia, se tenga la capacidad para disipar posibles problemas de gobernabilidad.

A partir de su primer informe de gobierno, el presidente Salinas plantea claramente la necesidad de una reforma del Estado, e invita a toda la sociedad a participar de este proceso.

El proponer el proyecto de reforma del Estado, parte de una visión crítica del papel del Estado en los últimos años, además de que se trata de adecuar a nuestro país a la nueva situación internacional.

"De este modo, la reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población, a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la soberanía de la nación en las condiciones de la gran transformación mundial. Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, de mejores instrumentos y, sobre todo, de una actividad estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos". (19)

La reforma parte del reconocimiento de que los mecanismos en los que se fundaba el intercambio entre sociedad y Estado, y por los cuales el Estado amplió su ámbito en la economía, ya no funcionan y por ende son incapaces de resolver los conflictos sociales.

"La reforma que lo agilice [al Estado] y lo haga eficiente demanda ampliar los espacios a la iniciativa de

los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia". (20)

El presidente Salinas se muestra interesado en el ejercicio responsable de la autoridad, y además por el apego a la Constitución. El Estado debe cumplir con el mandato constitucional de procurar el bienestar de las mayorías. "El Estado no cumplía porque no tenía recursos para atender todo lo que poseía y para responder a lo que, por ley, debía hacer". (21)

De esta forma, con los recursos que se liberaron con la renegociación de la deuda y con la venta de las empresas paraestatales, se reorienta el gasto hacia infraestructura y servicios.

Y finalmente, con la constante preocupación de Salinas por ampliar la participación de las comunidades y de los grupos privados, destaca la importancia del Programa Nacional de Solidaridad: "El Programa Nacional de Solidaridad [...], tiene un claro sentido democrático: exige y alienta la participación y la organización de la comunidad". (22)

2.3.3 La nueva sociedad mexicana.

Dotar al Estado de nuevas dimensiones, pero sin que pierda su capacidad de regulación, es la idea principal de la Reforma del Estado.

La Reforma del Estado propuesta por el gobierno tiende a rescatar el compromiso asumido por la Revolución con los mexicanos que no cuentan con los servicios más elementales.

Uno de los puntos de definición más difícil para ello, ha sido el cuestionarse hasta dónde la administración pública puede deshacerse de atribuciones sin perder la capacidad para dar más a los que menos tienen.

Para que el debate fuese tal, para que no se limitara a los marcos generales, sería preciso poner a discusión lo que nuestro Estado ha sido hasta ahora y lo que, según los proyectos posibles, habría a llegar a ser.

Allí radica la limitación más importante del proceso que abrió Salinas con la necesidad de reformar al Estado. Sin sociedad activa, el Estado no puede reformarse.

El poder del Estado mexicano descansa en buena medida en su alianza con las clases populares y que, por tanto, tiene que satisfacer al menos los intereses esenciales de las mismas.

Como bien sabemos nuestra sociedad es una sociedad compleja. "Por complejidad entendemos una estructura social fuertemente diferenciada, masivamente organizada e interdependiente". (23)

En nuestra sociedad coexisten sistemas de producción capitalistas y precapitalistas, sistemas que asimilan las tecnologías más avanzadas en el mundo y sistemas de producción de antes de la conquista.

Así como coexiste estas formas de producción, también coexisten formas diversas de organización con intereses también diferentes. Estos grupos se encuentran a lo largo y ancho del país y pugnan por convertir sus intereses particulares en normas de carácter nacional.

En 1988, muchos de estos grupos se expresaron a través de un voto de castigo al gobierno, en el que habían encontrado más promesas que cambios reales, sobre todo en el terreno de la economía, movilizándose de esta forma en defensa de sus intereses.

Sin embargo, esta inquietud en el transcurso de la administración salinista, ha ido decayendo.

A Salinas, para gobernar, le ha hecho falta una sociedad activa, en donde el gobierno pueda renovar sus apoyos. (24)

Al nuevo presidente le hacia falta la colaboración colectiva. Esto lo ha intentado buscar a través de PRONASOL, sin embargo, a pesar de los esfuerzos oficiales, todavía se mantiene el recelo de la gente.

El gobierno, en la recomposición de sus relaciones con las fuerzas políticas activas, ha propiciado acciones de concertación que no siempre son lo amplias que se desearia por la negativa de algunos grupos a entablar el diálogo.

Existe una pobreza de interlocutores: los partidos políticos, por lo general, se ocupan sólo de conflictos coyunturales, sin esforzarse por diseñar programas alternativos al gubernamental.

El partido oficial, tampoco ha sido un buen interlocutor, pues gran parte de su estructura sigue cooptada por los viejos cacicazgos que se oponen al cambio (y a dejar su cuota de poder). De esta forma ante la ausencia de una sociedad verdaderamente activa, el presidencialismo se ha fortalecido.

La preocupación constante por el activismo de la sociedad, es porque sin ella es imposible fijar los límites del Estado. El tamaño del Estado va a depender del grado de madurez de la sociedad civil, este grado de madurez se traduce en un activismo responsable ante los retos del mundo moderno.

Ni los sindicatos, ni los partidos políticos, ni menos aún en agrupaciones de reciente surgimiento, se encuentran las vías suficientes para que la sociedad entienda y discuta los cambios y sus compromisos con el nuevo Estado.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Luis Aguilar Villanueva, Política y racionalidad administrativa, p. 78.
2. Ver Claus Offe, Contradicciones en el Estado del bienestar, p. 135 s.
3. Op. cit., p. 135.
4. Michel Rocard, Textos políticos, p. 71.
5. Luis Aguilar Villanueva, op. cit., p. 81.
6. Ver Claus Offe, op. cit., p. 41 s.
7. Rodolfo Jiménez Guzmán, Política. Un modo de abordarla, p. 89.
8. Claus Offe, op. cit., p. 138.
9. Omar Guerrero, El Estado en la era de la modernización, p. 79.
10. Claus Offe, op. cit., p. 142.
11. A. King y B. Scheider, La primera revolución mundial, p. 66.
12. Ver S. Gergely, Microelectrónica, p. 171 s.
13. Ver M. Shallis, El idolo de silicio p. 21 s.
14. S. Gergely, op. cit., p. XVI.
15. Ver Theodore Rodzak, El cuto a la información, p. 199.
16. James Buchanan, "Una teoría individualista del proceso político", p. 50.
17. Luis Aguilar Villanueva, op. cit., p. 140.
18. Carlos Salinas de Gortari, Mensaje de toma de posesión, pp. 6-7.

19. Carlos Salinas de Gortari. Reformando al Estado, p. 10.
20. Op. cit., p. 13.
21. Op. cit., p. 16.
22. Op. cit., p. 15.
23. Luis Aguilar Villanueva, op. cit., p. 30.
24. Ver Raúl Trejo Delarbre, Los mil días de Carlos Salinas, p. 29 s.

S E G U N D A P A R T E

LAS POLITICAS PUBLICAS.

C A P I T U L O I I I

EL ENFOQUE DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

SEGUNDA PARTE.

LAS POLITICAS PUBLICAS.

CAPITULO III.

EL ENFOQUE DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

3.1. La Ciencia Política en el Siglo XX

Este capítulo tiene como objetivo conocer el nacimiento y desarrollo de las políticas públicas, por este motivo partiremos de la situación que presentaba la ciencia política al iniciarse el presente siglo, además, examinaremos la influencia que ha ejercido la ciencia política norteamericana en las ciencias sociales contemporáneas, y que daría lugar al nacimiento del enfoque de políticas públicas a mediados de siglo. También seguiremos el desarrollo de este enfoque hasta llegar al llamado segundo momento de las políticas públicas.

3.1.1. El Desarrollo de la Ciencia Política.

El contenido de los trabajos de ciencia política ha variado a lo largo de la historia, de manera que podemos identificar cuatro periodos en su desarrollo (1): universalismo, legalismo, realismo y conductismo.

El paso de un momento a otro, aunque fue lento operó sobre todo importantes cambios en el objeto de estudio, o sea, en lo que se considera que debía ser el motivo de investigación de la ciencia política, como veremos a continuación.

Universalismo.

Este periodo es el más largo y heterogéneo, va desde el momento en que surge la preocupación por la política en las civilizaciones antiguas, hasta el siglo XIX. La ciencia política se encontraba integrada dentro del gran tronco que era la filosofía, de tal suerte, que su preocupación básica se centraba en la búsqueda de una "buena" forma de gobierno válida para "todos" los hombres (todos los considerados ciudadanos o con derecho a participar en el gobierno por su nivel económico, posición social, etc.).

Legalismo.

La aparición de la escuela legalista durante el siglo XIX significó un gran cambio, para la ciencia política, que ahora se interesaba por la investigación del origen y naturaleza del Estado, haciendo énfasis, particularmente, en el desarrollo del concepto de soberanía, a partir del punto de vista jurídico.

También contemplaba la descripción jurídica de la forma de gobierno y de los poderes formales de los ciudadanos, de la administración, del poder ejecutivo, etc.

El nuevo objetivo de la ciencia política se encontraba respaldado por los trabajos del periodo universalista preocupado por el objeto y fin del gobierno y del Estado.

Uno de los autores más importantes del periodo legalista es Hans Kelsen y su obra Teoría General del Estado.

Realismo.

De las formas legales la ciencia política pasó a los procesos no jurídicos ni institucionales. Muy pronto se centró en el estudio de los grupos que parecían ejercer el poder.

En este periodo se ubican los trabajos de autores como Mosca, Pareto, Michels, etc. La política llegó a interpretarse como un proceso en el que algunos grupos, no obstante al estar apartados de la estructura política institucionalizada, influyen en ésta.

Esta corriente tuvo una profunda influencia en los tratados de política incluso varios años después del fin de la segunda guerra mundial.

Conductismo.

La segunda guerra mundial marcó un paso decisivo en la historia de la ciencia política porque a partir de este momento se llevaron a cabo nuevas investigaciones.

A través de esta novedosa orientación se procura sistematizar, dar coherencia y dirección a toda la disciplina. El objeto de estudio se orienta hacia la conducta política, estudiada por medio de información estructurada de manera lógica, e integrada con datos cuantitativos, que permitan comprenderla y explicarla.

La ciencia política comenzó a explorar el comportamiento concreto del individuo, sus actitudes, motivaciones, valores, etc.: influida por la tendencia que el conductismo operó en casi todas las ciencias sociales.

Disciplinas como la teoría de decisiones, el enfoque estructural-funcional de la antropología y la sociología, los análisis de sistemas de la ciencia de la comunicación, etc. contribuyeron con una serie de instrumentos y conceptos para ayudar a comprender el nuevo objeto de estudio de la ciencia política.

A continuación profundizaremos sobre el desarrollo de la influencia del conductismo en las ciencias sociales en general, y en la ciencia política en lo particular.

3.1.2 El Conductismo y las Ciencias Sociales.

Antes de entrar en materia, enunciaremos los orígenes del conductismo o behaviorismo, que marcaría una nueva era en las ciencias sociales.

El conductismo (del inglés behavior, conducta) es una escuela de la Psicología según la cual el estudio de la conducta humana debería limitarse al estudio de los fenómenos directamente observables, es decir, dejar al margen del análisis toda actividad no manifiesta como los fenómenos de la conciencia o del espíritu.

Esta escuela tiene raíces positivistas puesto que rechaza cualquier estudio de la conducta humana a través de las explicaciones introspectivas o especulativas.

El conductismo nace en los primeros años del siglo XX con las investigaciones del científico ruso Pavlov, quien negaba la "interioridad" del animal como del hombre.

Burrhus Frederick Skinner en 1904 señalaba que solo debía ocuparse de la conducta observable y rechaza cualquier método de investigación que no se base en la observación sensorial.

Para Skinner, el científico describe sólo lo que ve, y busca, a partir de esto, las relaciones funcionales entre

un fenómeno dado y los fenómenos antecedentes o consecutivos. Sin embargo el desarrollo del conductismo se debió fundamentalmente a J. B. Watson en 1914.

Watson rechazó también el método introspectivo e insistió en que los experimentos psicológicos debían restringirse al estudio de la conducta. Para él, toda conducta humana era aprendida y, por lo tanto, el medio ambiente tenía un lugar de importancia capital. Para Watson no existían diferencias entre el hombre y los animales, de tal suerte que se podía aprender mucho sobre el hombre observando a los animales, más susceptibles de experimentación que el propio ser humano.

Esta escuela psicológica tuvo un enorme impacto en las ciencias sociales, a tal grado que un sector de éstas se llegó a conocer como ciencias conductistas (2)

Del conductismo fue retomado en las ciencias sociales, además del método, la preocupación por comprender la conducta humana, pero en sus aspectos políticos.

A diferencia de las grandes teorías políticas, el enfoque conductista de la política tiende a ser más analítico y más explicativo, pero más particular y de menores alcances, como veremos más adelante,

El conductismo en ciencia política constituye un movimiento de renovación de la ciencia política que se origina en los Estados Unidos entre 1920 y 1930.

El enfoque se desarrolla en dos direcciones principales.

La primera se refiere al objeto de estudio, donde se sostiene que el análisis político debe orientarse al estudio y a la observación del hombre como actor político, donde se estudiarán además sus acciones, sus motivaciones, actitudes, expectativas, orientaciones y demandas.

La segunda línea se refiere al método y a las técnicas que deben emplearse. Este enfoque se pronuncia por el empleo del método científico, tal cual se usa en las ciencias naturales, así como de "nuevas" técnicas como la entrevista, sondeos de opinión, la simulación matemática, etc.

No sería sino hasta el fin de la segunda guerra mundial, que el uso de los métodos y técnicas de investigación de las ciencias naturales serían aceptados plenamente en la ciencia política, e incluso, señalaría el inicio de una nueva era para nuestra disciplina, marcada por la aplicación de técnicas más rigurosas en el registro y análisis de datos.

El análisis del comportamiento político parte de ocho principios básicos:

1. El principio de las uniformidades. Se dice que en el estudio del comportamiento político es posible identificar regularidades que puede llevar a la enunciación de generalizaciones y teorías de gran valor explicativo y predictivo. La formulación de éstas generalizaciones solo será posible a través de un análisis riguroso y sistemático.

2. El principio de la observación. Las generalizaciones son producto de la observación de la realidad y no de especulaciones.

3. El principio de la verificación. La validez de las teorías desprendidas de la observación de la realidad tienen que verificarse por medio de una nueva confrontación de la realidad.

4. El principio de la cuantificación. A través de técnicas apropiadas y de acuerdo a la naturaleza del problema, se debe pasar a la medición y cuantificación de las observaciones para tener una mayor precisión.

5. La relación entre teoría e investigación. Este punto es semejante a lo que entiende Carlos Marx por "praxis". la necesidad de que exista una teoría que apoye el trabajo de

investigación, y que la investigación emplee una teoría para la interpretación de sus datos.

6. La relación entre ciencia pura y ciencia aplicada. El investigador debe estar conciente de separar el trabajo erudito de la actividad partidista si pretende que su tarea se considere científica.

7. El principio de los juicios de valor. La explicación empírica y la valoraciones éticas deben mantenerse separadas.

8. El principio de la interdisciplinariedad. La Ciencia política no puede ni debe ignorar los resultados de las investigaciones de las demás ciencias para no empobrecer el contenido de sus descubrimientos.

El método conductista ha mostrado mejores resultados en el estudio de pequeños grupos, organizaciones y comunidades perfectamente delimitadas, sin embargo, estas técnicas son menos confiables si se aplican a entidades de mayor envergadura como el sistema de partidos políticos o incluso el sistema político de un país.

3.1.3. La Ciencia Política Norteamericana.

La ciencia política norteamericana ha jugado un papel muy importante en el presente siglo, puesto que ella ha sido la

primera en adoptar el enfoque conductista, y también, en sus centros de investigación se originó y desarrolló el enfoque de políticas públicas. De tal suerte que haremos una descripción del desarrollo de nuestra disciplina en los Estados Unidos.

En el siglo pasado, el sistema de educación superior estadounidense mostraba muchas deficiencias, sobre todo en las disciplinas de naturaleza social como la Ciencia Política. Es entonces cuando se decide establecer programas de estudio más adecuados y modernos, copiados básicamente de las universidades alemanas. (3)

Sin embargo, ya se tenía la inquietud en esta época (mediados del siglo XIX) sobre la posibilidad de que la ciencia política pudiera transformarse en una ciencia del tipo de las que integran el mundo de las ciencias naturales.

El defensor más sobresaliente de la versión científicista de la política era John W. Burgess, padre fundador de la Ciencia Política norteamericana (4). Pensaba que la política debía estudiarse por medio del método de investigación que se utilizaba en el terreno de las ciencias naturales.

Así, transcurrirían los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX con el desarrollo de la controversia relativa al método que debía seguir la Ciencia Política.

Pero, antes de terminar el siglo XIX, comenzó el viraje que experimentaría la ciencia política hacia las formas legales (como ya hemos visto al inicio de este capítulo) y hacia los estudios comparativos.

En 1908 Arthur Bentley publicó "The Process of Government". En esta obra señalaba que el objeto de estudio de la Ciencia Política deberían de ser los "grupos políticos", porque consideraba que no existen fenómenos políticos, sino fenómenos de grupo. (5)

Pero el trabajo de Bentley sería olvidado, hasta que en 1921 Charles E. Merriam en su ensayo "The Present State of the Study of Politics" retomara el tema del método necesario para el estudio de la Ciencia Política.

Merriam observó que el método empleado en la psicología y en la estadística podría aplicarse para el estudio de la política. Una "ciencia de la política" permitiría un control más adecuado del gobierno, puesto que éste sería más eficiente en su actividad al incorporar herramientas y métodos que harían más transparentes sus tareas.

Sin embargo, era necesario superar los obstáculos presentados por la interpretación de los resultados y la complejidad de las situaciones políticas.

Algunas de las observaciones hechas por Merriam tendrían aplicación después de la segunda guerra mundial, con la reconstrucción de los países afectados directamente por la guerra, lo que le permitió ajustar su propuesta, misma que culminaría en los trabajos de Harold D. Lasswell, y el posterior desarrollo de lo que se conocería como Ciencias de la Policy.

3.2. Harold. D. Lasswell y las Ciencias de la policy.

3.2.1. Definición de "Policy".

Para penetrar en el estudio sobre el origen y orientación de la política pública, consideramos conveniente comenzar con la definición del término "policy".

Generalmente la traducción de policy al español se refiere a "política", indebidamente (si se habla de política, ésta debe ser pública), originando frecuentes errores de interpretación.

En los países de lengua inglesa se utilizan las palabras politics, policy y police con significados diferentes, a saber:

Politics se traduce como lo que entendemos en español por política, es decir, los fenómenos de la lucha por el poder, la competencia entre partidos, grupos de interés, etc. por ejercer mayor influencia dentro del gobierno, o bien, de manera popular, lo que se entiende por "grilla".

Police se traduce como policía, y en este sentido, hace referencia a lo que fué la "Ciencia de la Policía", a la cual nos remitiremos más adelante.

Por lo que se refiere a la policy, esta palabra proviene del griego politeia y pasa al latín como politia, que deriva en el alemán como policey, y en el inglés como policy. Este término carece de equivalentes en el español y en el francés.

En inglés policy significa comunmente curso de acción, y algunas veces proceso de decisión o, incluso, en ocasiones, programa de acción.

Policy según Fred Frohock "es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación". (6) De acuerdo con esta definición, policy puede aplicarse tanto al sector privado como al público, esta aclaración nos puede explicar el uso de la expresión política pública, o sea, policy en el sector público).

La definición de policy no se refiere a todos los actos gubernamentales, mismos que van desde el pavimentado de calles hasta la elaboración del presupuesto de egresos de la federación. Como señala la definición de Frohock la policy comprende actos relevantes por su naturaleza conflictiva y/o para favorecer la colaboración de la sociedad civil con el gobierno.

Una vez señalado lo anterior, procederemos a buscar los antecedentes del enfoque de políticas públicas.

3.2.2. Antecedentes del enfoque de políticas públicas.

Aunque podemos rastrear la existencia de la idea de policy en varias civilizaciones antiguas, la expresión procede de los años que siguieron inmediatamente a la segunda guerra mundial.

Desde la civilización hindú en el siglo IV a.c. a la época actual, los estudiosos de la política se han empeñado en señalar las reglas del buen gobierno, y a la política pública la podemos incluir dentro de esta tradición, puesto que este enfoque tiene como fin introducir una mayor calidad en el desempeño gubernamental.

Repasando la tradición que hemos mencionado en el párrafo anterior, nos encontramos con el "Arthasastra" de

Kautilya, que consiste en un manual del arte de gobernar, con consejos relacionados a los medios para conseguir y conservar el poder.

El método del autor es realista y racional, se fundamenta en la experiencia, rechaza los mitos y leyendas que rodeaban la figura del poder en la India.

Por otra parte, también es necesario mencionar los "Espejos de Príncipes", elaborados por la civilización árabe. Los espejos son de origen persa, y con una muy probable raíz hindú. Constituyen obras de carácter didáctico, para instruir a los soberanos, los altos funcionarios y a los secretarios de la cancillería en los quehaceres gubernamentales.

El fundador de este género es Ibn Muqafa con su obra "Adab Mayor", en donde enuncia los "secretos del arte de la política".

Posteriormente en la Europa de las monarquías absolutas, se desarrolla la Ciencia de la Policía, que funge como una "tecnología de poder", es decir, la policía es un medio para fortalecer y desarrollar el poder del Estado a través de la vida óptima de los súbditos.

La ciencia de la policía tiene como antecedente a las Ciencias Camerales, mismas que posiblemente son producto

del contacto de europeos y árabes en la Edad Media durante las cruzadas.

La Cámara era una institución que funcionaba como una especie de tesorería al servicio del señor feudal. En un principio se limitaba a operaciones de tipo financiero, pero posteriormente, con la monarquía absoluta, el cameralismo "se convirtió en un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública". (7)

El cameralismo (o cameralística) hasta el año de 1727, fecha en que Federico Guillermo I de Prusia decide establecer en las Universidades de Halle y Frankfurt del Order la profesión en Economía, Policía y Cameralística, era una disciplina restringida, oculta para todo el pueblo; a ella sólo accedían el gobernante y algunos de los funcionarios más allegados al soberano.

Pero, como señalábamos, el rey de Prusia decide profesionalizar esta disciplina, y como consecuencia inmediata de este acto, en 1729 Gasser elabora un texto titulado "Introducción a las ciencias económica, política y cameral" para el uso de sus estudiantes en la universidad.

Hacia el siglo XIX las ciencias camerales se habían modificado, y comprendían ahora a la policía, el comercio y

las finanzas. Esta última debería dedicarse a mostrar la forma en que los recursos de los particulares podían ser preservados, incrementados y usados. Mientras que el comercio, tenía el objetivo de conocer las medidas necesarias para establecer empresas comerciales para sostener a los individuos y, a su vez, ampliar los recursos de la nación.

Finalmente, con el transcurso del siglo XIX se ampliaría la influencia del gerencialismo y los estudios sobre la organización de la empresa privada, que relegarían por algún tiempo la tradición que hemos descrito.

3.2.3 Harold D. Lasswell y las Ciencias de la Policy.

En 1951 Harold D. Lasswell enuncia su propuesta de ciencias de políticas (Policies Sciences), propuesta que pretende ser una alternativa a la fragmentación que presentaban las ciencias sociales.

Antes de la segunda guerra mundial, dentro de las ciencias sociales norteamericanas, muchas disciplinas sociales, la Ciencia Política principalmente, se encontraban preocupadas por defender la "exclusividad de su objeto de estudio" evitando la ingerencia de otras ciencias en su área de investigación. (8)

Sin embargo, con la segunda guerra mundial, el ejército ensabló equipos de trabajo multidisciplinarios para analizar y evaluar de manera más eficiente la administración de los recursos humanos, materiales y financieros con que se contaba para alcanzar la victoria.

Las políticas públicas aprovecharían esta experiencia, y se caracterizarían por su interdiscipliniedad. Pretendían aumentar la racionalidad de la policy a través de una adecuada interpretación de la realidad, y un proceso de toma de decisiones más "científicos", con la ayuda de los resultados de otras disciplinas tanto sociales como naturales.

Como pudimos apreciar en el apartado anterior, dedicado a los antecedentes del enfoque de políticas, la propuesta de Lasswell no es novedosa. Sin embargo, lo que llama la atención de ésta idea es que la articulación que se busca entre las ciencias, y de éstas con la política, no se basa en una teoría con pretensiones de validez universal.

Es decir, los intelectuales norteamericano de las posguerra pensaban que los cuerpos teóricos que buscan objetividad absoluta y aplicabilidad universal son los que originan las dictaduras, al pretender ajustar la realidad a la teoría.

Es preferible el trabajo empírico de continua corrección, que se adapte a una realidad dinámica, a los sistemas de pensamiento absolutos.

"No que el científico sacrifique la objetividad al ejecutar un proyecto. La elección de las metas últimas de la acción no es objetiva. Pero una vez que se ha hecho esta elección, el científico procede con la máxima objetividad y utiliza todos los métodos disponibles". (9)

Cabe señalar, que este proyecto no pretende caer en el positivismo puro o en la razón instrumental, de ahí la función de los juicios de valor, estos permiten al investigador escoger problemas relevantes, como lo exige la policy.

Los problemas que significaron la Depresión de 1929 y la segunda guerra mundial, orillaron a las ciencias sociales hacia el estudio del proceso decisorio y su contexto, además forzarlas a mantener un contacto más cercano con la realidad para salir a la calle a la "caza" de problemas.

Dentro de este contexto, Lasswell nos dice que las ciencias de políticas "se ocupan del conocimiento de y en el (knowledge of and in) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil". (10)

Como ya hemos señalado, Lasswell pretende hacer más acertada la toma de decisiones con la ayuda del trabajo de diferentes disciplinas.

De esta forma, al conocimiento del proceso de toma de decisiones (knowledge of) se remite a tratar de entender por qué el gobierno atiende algunos problemas, y a otros los deja de lado. Pretende estudiar lo que sucede dentro de la "caja negra", según el término de la teoría de sistemas.

Mientras que por otro lado, el conocimiento en el proceso de toma de decisiones (knowledge in) es la incorporación de los resultados de las investigaciones de las diferentes disciplinas que integran el conjunto del conocimiento humano, con el objeto de mejorar y/o corregir el proceso decisorio.

Estos dos elementos de las ciencias de políticas Lasswell los contemplaba como complementarios, sin embargo, al poco tiempo, los interesados en la propuesta lasswelliana cargaron sus estudios en uno u otro elemento como veremos a continuación.

3.2.4. El desarrollo del enfoque de políticas.

Los dos elementos de las políticas públicas (knowledge of and in) han sido objeto de estudio de diferentes autores, pero las más de las veces, enfatizando sobre alguno de los

elementos.

De esta forma, se piensa que la tarea del "conocimiento de" podría ser objeto de estudio de la ciencia política, mientras que el "conocimiento en" lo sería de la economía, la ingeniería y la matemática aplicada.

Así, desde el momento en que es conocida la propuesta de Lasswell, ésta se dividió entre el llamado análisis de políticas (policy analysis) orientado a construir y evaluar las mejores opciones de política, y por otra parte, se encontraba el estudio de la elaboración de las políticas (policy making study, research) dedicado al estudio de las causas, efectos, procesos, contenido, etc. de la elaboración de la política. (11)

Es conveniente señalar que existen muchas posiciones intermedias, cada una influida por alguna otra disciplina, como la economía, la teoría de las decisiones, la sociología, etc., que nos presentan un amplio abanico de corrientes, que intentan explicarnos una realidad dinámica y heterogénea.

Ambas corrientes se dedicaron a crear un aparato teórico e instrumental para sus análisis, e incluso llegaron a participar en la elaboración y ejecución de proyectos del gobierno norteamericano, sin embargo, las dos ramas aún

carecían de objetivos claros, el ímpetu por probar que una u otra eran la visión "más adecuada" llevó a los investigadores al extremo de olvidarse del análisis serio.

Hacia los años sesenta y setenta la guerra de Vietnam y el escándalo del Watergate llevaron a las ciencias sociales a un mayor rigor analítico y realista de las decisiones públicas.

Finalmente, para los años ochenta pareciera ser que el aspecto técnico (knowledge in) fuese el predominante. En las universidades norteamericanas los programas de estudio se interesan más por los aspectos cuantitativos y en el ejercicio profesional que por el desarrollo de la disciplina. (12)

3.3. Políticas públicas y reforma del Estado.

3.3.1 Las Políticas públicas y la crisis del Welfare State.

Como ya hemos visto, el agravamiento de los problemas sociales, los problemas en la economía, etc. conforman el panorama del gobierno en los años ochenta.

La crisis ha traído como consecuencia un mayor cuidado en el uso de los recursos, se sabe que la puesta en marcha de un programa gubernamental conlleva un gasto por su

implementación, recursos que pudieron haberse empleado en algún otro programa tanto o más importante (costo de oportunidad).

También se ha visto que con una sociedad más compleja es difícil contar con todo el consenso que pudiera ser necesario para facilitar las tareas del gobierno.

Ya no se cuenta con los tradicionales grupos corporativos tanto empresariales como de trabajadores que obtenían beneficios a cambio de apoyo electoral.

El agotamiento del modelo del Estado de bienestar, de esta forma llegaba acompañado tanto por una crisis de tipo fiscal, como por el deterioro del consenso unánime de la población.

Es en este marco en el que aparece lo que Luyis Aguilar Villanueva denomina como "el segundo momento del enfoque de políticas públicas. (13)

El enfoque de políticas públicas puede ser una valiosa herramienta en el proceso de reforma del Estado.

El segundo momento de las políticas públicas intenta que los actos de gobierno recuperen el adjetivo de públicos por medio del respeto a la ley y el uso óptimo de los recursos escasos tanto económicos como políticos con que se cuenta.

además, busca que los beneficios que se obtengan de las obras o servicios estatales, (así como sus costos) se distribuyan equilibradamente entre los diferentes grupos que conforman la sociedad.

Si en el "primer momento" el enfoque de políticas pretendía hacer más inteligente el proceso de toma de decisión gubernamental, en su segunda etapa pretende rescatar la naturaleza pública del proceso decisorio.

Definir "lo público" es una "antigua nueva" tarea de la relación Estado-sociedad. El estudio de políticas (policy studies, research), así como el análisis de políticas (policy analysis) intentan dilucidar cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de "interés público", cuáles son las vías por las que los grupos de interés acceden a colocar sus demandas particulares bajo el rubro de "asuntos públicos".

El enfoque de políticas es útil para investigar los fenómenos de redistribución del poder político con motivo de la reducción del aparato gubernamental, y también el análisis del fenómeno de la aparición de nuevos grupos en la escena social.

El enfoque de políticas ofrece mucho, de ahí la necesidad de conocer algunos aspectos de lo que denominaremos el

"metodo de politicas" para tratar de entender cómo la politica pública aborda tanto la elaboración de politicas que resopondan a los intereses de la sociedad, como el tejido que forman los grupos de interés por elevar sus demandas a nivel "público".

A esta tarea nos dedicaremos en el siguiente capitulo, por ahora profundizaremos en el análisis de la concepción de "lo público" por el enfoque de politicas.

3.3.2. Plan Nacional y Politicas Públicas.

El enfoque de politicas plantea una nueva forma de gestión e introduce algunos cambios en la concepción de algunos instrumentos tradicionales de gobierno.

Tal es el caso del Plan Nacional. Un plan es un instrumento de politica económica y social que contempla en forma ordenada, las metas, estrategias y tácticas que en un tiempo y espacio determinados se utilizarán para llegar a los fines deseados.

El Plan Nacional es el documento que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país. Contiene previsiones sobre los recursos que se emplearán para alcanzar las metas deseadas, así como los instrumentos y responsables de su

ejecución. Las previsiones que se contemplen deberán referirse al conjunto de la actividad económica y social.
(14)

Los objetivos nacionales, en nuestro país se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desprenden de los ideales por los que se luchó durante la Revolución de 1910. Este proyecto comprendía aspectos como la defensa de la autonomía, la unidad nacional y el compromiso de justicia social.

El destinatario del proyecto es la "nación", entendida como una entidad comunitaria que supone un vínculo tal que los intereses particulares de los individuos o grupos están por debajo de los fines del conglomerado.

Esta entidad es indivisible y soberana. Rossolillo nos dice que la idea de nación es la ideología del estado burocrático centralizado. (15)

El protagonista del plan es el Estado; esta idea nos llevó al extremo de crear un Estado omnipresente, cerrado y con un creciente déficit fiscal.

Por medio de la planeación el Estado dirige, orienta y conduce el desarrollo. Sin embargo, el planear o planificar la actividad del conjunto social requiere un control

autoritario, o bien un masivo consenso que sólo es posible en una "sociedad homogénea, con una economía cerrada y estable.

El Plan Nacional pudo operar en México a través de una red de organizaciones políticas y sociales corporativas que le permitían controlar el flujo de demandas, e incluso seleccionarlas, de tal suerte que se facilitaba su tratamiento y el control político de los demandantes.

En México el Plan Nacional cumplió una importante función como instrumento que ayudó a consolidar el Estado moderno mexicano (ver Antecedentes), puesto que nuestra sociedad civil, hacia la década de los años veinte y principios de los treinta, se encontraba dividida y controlada por una gran cantidad de caudillos con intereses regionales, de manera que los lineamientos fijados por el Plan Nacional permiten organizar y dirigir a la sociedad hacia la industrialización y la urbanización del país.

Pero, cuando comienza a crecer la intervención gubernamental con el fin de enfrentarse a las múltiples demandas de la sociedad civil (proteger a los sindicatos y administrar empresas "no rentables", por ejemplo) necesita imponer un "formato único" a los problemas, es decir, abordarlos por medio de un mismo diagnóstico, sin reparar

en particularidades, y tratarlos por igual a través de un ejercicio de gasto público masivo, proteccionismo y subsidios indiscriminados.

En el presente planificar la actividad de toda la sociedad es difícil, si se toma en cuenta que existen sectores, regiones, grupos, partidos, organizaciones, etc. que plantean múltiples demandas, algunas incluso contradictorias, y que también visualizan de manera distinta los problemas del país, y por ende, las estrategias a seguir para su solución.

El pluralismo político y económico en la actualidad determinan el tipo de problemas a los que se debe enfrentar el gobierno, para poder obtener algún grado de consenso que le permita afrontar sus tareas.

Las condiciones económicas, sociales y políticas, e incluso culturales ya no permiten entender al Plan Nacional como el plan de acción de la nación sino como un plan para gobernar a la nación.

Los problemas públicos difieren unos de otros, y para su atención se requiere de políticas específicas, así como de instrumentos, modos, procedimientos y tiempos adecuados a cada uno. Esto conlleva el riesgo de crear una enorme maraña de políticas específicas que ya no sea posible controlar.

No debe caerse en excesos, las políticas públicas no sustituyen al Plan Nacional, sólo cambian su sentido, por lo demás, éste documento permite un control claro de actividades prioritarias, que pueden abordarse a través de políticas específicas que respondan a la naturaleza de las demandas planteadas por la sociedad.

3.3.3. El sentido de lo público.

El ejercicio de gobierno en el marco de la nueva sociedad exige dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público (16). Pero para poder ejecutar este nuevo estilo de gobierno es requisito indispensable una sociedad autónoma, conciente participativa y adecuadamente informada.

El gobierno por políticas abarca algunos elementos que ya hemos mencionado en el apartado anterior como veremos a continuación.

Las estrategias de gobierno homogéneas, globales y clientelares, que dispersan los costos en el conjunto social mientras restringe el acceso de los beneficios a unos cuantos quedan excluidos del gobierno por políticas públicas.

"La acción del Estado necesita del apoyo de los ciudadanos y el dinero de los contribuyentes. Sin el consenso de los votos y sin la coacción de los impuestos, se desmorona la República". (17)

Por otra parte, en relación con lo que se debe entender por "lo público", Luis Aguilar Villanueva nos dice que hay tres acepciones (18):

En un primer sentido, por público se entiende lo que la mayoría de los ciudadanos considera como asuntos de interés general.

En un segundo sentido, público se refiere a claridad, transparencia, es decir, a dejar de lado los acuerdos cupulares secretos y sin representación.

Y finalmente, el tercer sentido de lo público toca el aspecto de los recursos públicos al hacer incapié en el manejo responsable de los recursos, para dejar atrás la costumbre de resolver los problemas por medio del gasto público, solución que a largo plazo agrava los problemas.

El nuevo ejercicio del gobierno apela a disminuir el intervencionismo estatal, pero también requiere de una sociedad integrada por individuos y organizaciones que estén dispuestos a aceptar un mayor grado de participación

y responsabilidad en la tarea el proceso de la toma de decisiones.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Ver David Easton, "Ciencia Política", pp. 355-368.
2. Ver David Easton, Esquema para el análisis político, pp.31-32.
3. Ver Albert Somit y Joseph Tanenhaus, El desarrollo de la ciencia política estadounidense, pp. 13-37.
4. Idem ant.
5. Ver, op. cit., pp. 88-89.
6. Fred Frohock, "Public Policy": Scope and Logic, citado por Omar Guerrero "Políticas Públicas para la reforma del Estado Moderno", p. 53.
7. Omar Guerrero, Teoría de la administración pública, p. 5.
8. Ver, David Easton, "Estrategias alternativas en la investigación teórica", p. 14.
9. Harold. D. Lasswell, "La orientación hacia las políticas", p 95.
10. Harold D. Lasswell, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", p. 105.
11. Ver Luis Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, pp. 40-80.
12. Ver Albert Somit y Joseph Tanenhaus, Op. cit., op. 265-290.
13. Ver Luis Aguilar Villanueva, "Política pública y gobierno del Estado", p. 245.
14. Ver Ley de Planeación, Capítulo 4, Artículo 21.
15. Ver Francesco Rossolillo, "Nación", pp. 1022-1026.

16. Ver Luis Aguilar Villanueva, "Política pública y gobierno del Estado", p. 251.
17. Luis Aguilar Villanueva, op. cit., p. 245
18. Ver Luis Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, pp. 33-36.

C A P I T U L O I V

METODOLOGIA PARA LA ELABORACION

Y

ANALISIS DE POLITICA PUBLICA.

CAPITULO IV.

METODOLOGIA PARA LA ELABORACION Y ANALISIS DE POLITICA
PUBLICA.

Es comunmente aceptado considerar que ya sea para el policy analysis, o para el policy making studies, research, se debe seguir un método, es decir, un conjunto de etapas ordenadas racionamente, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, desarrollo y resultados; fases que también se encuentran interrelacionadas, de tal suerte que lo que pase en una de ellas afectará a las demás.

Esta noción del proceso de políticas (policy process) es útil como un instrumento analítico para construir un modelo, o sea, una representación de la realidad que nos permita manejar ciertas variables y poder explicar o elaborar una política.

Sin embargo en la "práctica" las etapas del policy process pueden sobreponerse, anticiparse, repetirse, etc. al tratar de abordar una realidad compleja y dinámica.

Las fases del método de políticas no debe tomarse al pie de la letra en el mundo real. Como ya hemos mencionado en los primeros apartados del capítulo anterior, el enfoque de políticas trata de evitar generalizaciones y poder diseñar políticas específicas a problemas específicos.

Con estas reservas debe tomarse la metodología del enfoque de políticas públicas, proceso de políticas públicas o método de políticas.

4.1. La agenda pública.

4.1.1. Necesidades, demandas y problemas.

Las necesidades y demandas son un vínculo de intercambio entre la sociedad y el Estado.

Podemos entender a la necesidad como aquello de lo que no se puede prescindir, es decir, como el conjunto de elementos que el ser humano requiere para su subsistencia, para su bienestar y para el desarrollo de sus facultades.

La necesidad debe ser sentida y percibida para poderse atender.

Las demandas son las peticiones propiamente dichas, y se expresan a través de manifestaciones concretas, como por ejemplo, una marcha o una huelga.

La necesidad se puede convertir en demanda si existe el impulso que motive a la necesidad a convertirse en un deseo, y que éste a su vez se traduzca, finalmente, en una demanda explícita.

Por otra parte, entre el momento en que se presenta una demanda y se toma la decisión de satisfacerla, es necesario

definir el problema a resolver. Este punto es todavía más importante en la relación Estado-sociedad porque el Estado, a través del gobierno, debe percibir las demandas de los grupos sociales para poder "ver" el problema.

Los problemas son artificiales en tanto que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas no están "ahí afuera", deben ser definidos y estructurados, después se procede a clasificarlos y evaluarlos.

En el momento en que definimos el problema, éste a pesar de ser una visión "artificial" no se encuentra aislado, sino al contrario, en interrelación con otros problemas de diferente naturaleza y dentro de una relación compleja.

Los problemas y sus soluciones también están íntimamente relacionadas, así como existen muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema.

4.1.2. La agenda pública.

No todos los problemas de la sociedad civil logran llamar la atención del gobierno y despertar su actividad, a saber: algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital, pueden ser descartadas o desfiguradas en su trayecto en busca de atención, y cuando se llegan a tomar

en cuenta, no necesariamente ocupan el lugar prioritario al cual aspiran los afectados.

Los individuos y grupos en la sociedad buscan transformar sus problemas particulares en asuntos de interés para el conjunto de la sociedad civil.

Cuando éstas cuestiones particulares trascienden al nivel de problemas públicos y de ahí logran su inclusión en la agenda de gobierno, originan leyes, disposiciones administrativas y asignación de recursos públicos.

De ahí la importancia del estudio de la agenda pública y del proceso que se desarrolla para incorporar los problemas de la sociedad.

La agenda se puede definir como "el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención de las autoridades públicas legítimas" (1), es decir que la agenda abarca un grupo de problemas controvertidos que exigen la intervención gubernamental.

Solo se dejan pasar los problemas que se consideran públicos (punto que analizaremos en el siguiente apartado). Este aspecto es importante, puesto que se cuenta con recursos limitados, por lo tanto, el gobierno debe evaluar cuidadosamente el destino que dará a éstos.

También debe mencionarse que aunque la agenda es del gobierno, los problemas que la integran se originan en el sistema político.

Estos problemas representan inquietudes de sectores de ciudadanos, que pueden coincidir con las prioridades gubernamentales o diferir de ellas.

De acuerdo con el grado de consenso, la agenda se puede clasificar en dos tipos (2):

Por un lado está la agenda institucional, que se estructura con los problemas que funcionalmente son de la competencia de la autoridad pública, es decir, que cuestiones que se considera que corresponden al ámbito natural del gobierno, como la impartición de justicia.

El otro tipo de agenda es la denominada coyuntural, que se integra por cuestiones que no pertenecen a la competencia acostumbrada de la autoridad, pero existe el acuerdo por parte de la sociedad civil, de la necesidad de su intervención.

Estos tipos de agenda no se presentan de manera "pura" en la práctica, como es de suponerse.

La agenda refleja el papel que juegan ciertos actores dentro de la determinación de la naturaleza pública de una cuestión, es decir, que sirve para conocer el grado de

interés de la sociedad por las actividades gubernamentales, y en consecuencia, para medir el consenso que suscita un tipo determinado de problema público.

Podemos distinguir de esta forma a los actores propiamente dichos del "público", que únicamente se limita a observar el desarrollo de los hechos.

4.1.3. La determinación de los problemas públicos y su inclusión en la agenda.

Un problema se considera público cuando es "socialmente asumido" originando un proceso de responsabilización por parte de un segmento importante de la sociedad, es decir, que un grupo determinado decide que un problema merece la atención del gobierno porque dicho grupo posee capacidad y/o autoridad para definirlo como tal. (3)

Si se desea considerar como un proceso el asumir un problema bajo el adjetivo de "público", la primera etapa será la definición del problema en cuestión y después ser aceptado en la agenda. Estas fases son interdependientes, puesto que al formar parte de la agenda se entiende que el problema ha sido definido como de interés público.

Una cuestión se puede catalogar como "problema público si el tema ha alcanzado un nivel de "crisis" por lo que ya no puede ser ignorado; cuando ha dejado de ser un problema

común y atrae la atención de los medios de comunicación; y, cuando afecta al poder público al tocar temas como "legitimidad" y/o poder.

Como ya señalamos, la agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos sobre lo que debe resolver.

Otros factores que se deben tomar en cuenta para la inclusión de problemas en la agenda es que el gobierno cuente con tiempo y recursos.

Sin embargo, todos estos elementos no garantizan por sí la politización del tema y por ende su incorporación a la agenda.

El factor con mayor peso en la configuración de la agenda formal de gobierno, sigue siendo la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones que tienen entre sí y, con el gobierno. (4)

Se ha creado una especie de regulación formal e informal para estructurar el proceso de inclusión de problemas en la agenda.

El acceso a la agenda no es libre o neutro. El control lo poseen entidades a las que podemos llamar "guardiantes de la agenda". Su función consiste en reducir la presión

cuando crece demasiado, negociar una demanda, etc. El papel de "guardian" lo pueden representar organizaciones como la prensa, por ejemplo, la cual posee la capacidad de silenciar un problema o dedicarle gran atención a otro.

Las condiciones necesarias para que una cuestión pueda introducirse en la agenda se requiere que el tema del problema se encuentre dentro del área de competencia de la autoridad pública a la que se remita; también que no hayan posiciones encontradas respecto a la cuestión a tal grado que no permita la conciliación entre los interesados.

Y finalmente, que la demanda sea traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharlo y tratarlo, es decir, que la demanda sea puesta en el conducto adecuado para hacerla llegar a las autoridades. Este conducto puede ser un individuo o una organización, que por el papel que desempeña puede traducir la demanda para que la autoridad competente la tome en cuenta.

4.2. Elementos para la toma de decisiones.

4.2.1. Decisión pública y poder político.

Una vez definido el problema como público, se encuentre incluido en la agenda, llega el momento de la decisión, centrado esencialmente en la definición de objetivos y la

fijación de las opciones o vías de acción a seguir.

Quien toma la decisión no es solo una persona. Las medidas que posibilitaron la toma de la decisión fueron elaboradas a través de un complicado proceso que contó con la intervención de varios actores.

No hay una decisión ni un decisor, solo una serie de estrategias y compromisos entre dos o más puntos de vista que no comparten la misma solución al problema. (5)

El proceso de decisión está integrado por distintos grupos e individuos con diferentes niveles de poder, recursos y por tanto, con varios grados de influencia sobre las decisiones.

Todos tienen algún tipo de acceso a la decisión. Para poder formular una decisión de manera transparente, se supone que todos los grupos o sectores de la sociedad civil pueden competir abiertamente y en igualdad de condiciones para que sus problemas sean aceptados en la agenda.

Sin embargo, no toda decisión está determinada por el consenso y el conflicto entre los diferentes grupos implicados en el proceso.

Algunas decisiones están determinadas más bien por cuestiones técnicas. La construcción de un camino, una

presa, un complejo industrial, son cuestiones en las que la decisión está mayormente determinada por factores de tipo técnico como el tipo de suelo, los recursos naturales, la ubicación de los mercados, etc. es decir, que son asuntos más bien técnicos.

Si algún otro criterio predominara sobre el aspecto técnico, podría tomarse una decisión que pudiera llevar al fracaso del proyecto.

4.2.2. El proceso de la toma de decisión.

El proceso de la toma de decisión se divide en dos fases principales, a saber: la formulación y la legitimación.

a) La formulación.

La formulación se divide en dos fases, en teoría, pero como mencionamos al inicio del capítulo, en los hechos es difícil distinguir cada paso.

La primera parte es el análisis. En esta fase el decisor y su equipo de trabajo se dedican a la tarea de estudiar el problema identificando, en la medida de lo posible, las variables y los parámetros del problema para poder elaborar un diagnóstico.

Es el momento en que se define la investigación del problema a través de la búsqueda de alternativas. Se intenta anticipar las consecuencias, ventajas y desventajas de las mismas, e incluso de la posibilidad de no hacer nada.

El segundo paso es la selección de opciones. En este punto se evalúan las alternativas de solución, se hacen previsiones, y se crean los escenarios futuros que se pueden presentar una vez tomada la decisión.

Esta fase está acompañada de tensiones puesto que es el momento en que se expresan y tratan los conflictos. Los hechos, el análisis e incluso los objetivos no son neutros, están determinados por compromisos, negociaciones, coaliciones, etc.

b) La legitimación.

Por lo que respecta a la fase de legitimación, ésta consiste en que el responsable formal, o sea, el individuo, o grupo a quien, institucionalmente, le corresponde el derecho y deber de solucionar la cuestión, la resuelva.

Generalmente quien decide sólo ratifica la alternativa seleccionada de antemano por su equipo, o bien modifica algunos detalles de la opción que ha sido preparada.

El decisor por regla general no tiene tiempo para hacerlo todo. No puede disponer de todo el conocimiento e información requerido sobre los aspectos técnicos que involucran a algunos problemas, y a sus soluciones.

Pero no debe entenderse a la legitimación como solo un acto protocolario, aunque las más de las veces este acto se reduce a la ratificación del trabajo elaborado anteriormente, posee su propio valor. (6)

El voto o la firma del decisor formal revisten el acto de carácter oficial, es decir que lo hace aceptable a los ojos de terceros, de tal suerte que si algún actor intenta discutir la opción aceptada deberá exponerse a transgredir las normas establecidas, y aceptar su responsabilidad por esta falta.

El proceso decisonal variará de acuerdo con los actores que participen en la decisión, así como la naturaleza de ésta última. El decisor tendrá que enfrentar las resistencias que presentarán aquellos que deban soportar los costos de las decisiones.

4.3. La implementación de las políticas públicas.

4.3.1. Definición de implementación.

En español la palabra implementación no existe como tal; en francés se tiene el equivalente a "poner en práctica (mettre en oeuvre), y en inglés (implementation) como "ejecutar las condiciones para realizar un programa".

En nuestro idioma poseemos la categoría de implantación o instrumentación. Sin embargo la idea del término implementación más bien denota el esfuerzo para que una decisión cuente con las condiciones y recursos para su aplicación y desarrollo con el fin de lograr los objetivos buscados.

Las condiciones se traducen en una estructura administrativa adecuada con procedimientos claros, y la existencia de instrumentos de coordinación institucional, etc. Mientras que los recursos serán económicos, materiales y humanos en cantidad y de la calidad adecuados para la consecución de los fines propuestos.

La naturaleza de la implementación es compleja puesto que se relaciona con la acción de los actores sociales en transformación.

El estudio de la etapa de implementación es reciente puesto que con anterioridad era considerada una extensión de la etapa de formulación en la cual los detalles técnicos de la formulación eran dejados a los administradores. (7)

Se creía que una formulación adecuada traería como producto una implementación que aseguraría los resultados esperados. En el siguiente punto continuaremos con esta idea.

4.3.2. El enfoque top down de la implementación.

Como observamos ya, se ha subestimado el momento de la implementación. No se le reconoce la importancia del papel que juegan los ejecutores, al pretender reducir su actividad al ámbito meramente administrativo.

Hay tres creencias sobre el aparato administrativo que han dado lugar a esta idea de la implementación:

a) se concibe a la administración como una pirámide jerarquizada y centralizada. Una orden desde la cúspide es obedecida a través de sus diferentes niveles hasta llegar a la base.

b) se cree que por un lado se tiene a los responsables elegidos por votación, mientras que por otra parte se reúnen los funcionarios a los cuales se les designa no por

su credo político, sino por su capacidad profesional.

Esta visión coincide con lo que es la dicotomía política-administración de la que habla Omar Guerrero (8) en la cual, por un lado se encuentra el universo político que comprende el conflicto y la negociación entre grupos; e independientemente de la política se encontraba el apoyo administrativo que se caracteriza por su neutralidad política.

c) Y, finalmente toda organización intenta optimizar sus recursos y resultados. La eficiencia aquí pretende lograrse a través de procedimientos científicamente establecidos.

De acuerdo con lo anterior, la implementación se traduce en la transmisión de una tarea por parte del decisor al ejecutor, a través de criterios técnicos, que tomarán la forma de procedimientos y programas acordes a los objetivos e indicaciones del decisor.

Esta perspectiva se designa "top down" que considera a la implementación como "una secuencia final que desciende del centro hacia la periferia" (9).

Sin embargo este modelo pronto demostró que no era fácil aplicación en la realidad, y las críticas no se hicieron esperar.

El modelo top down tuvo que enfrentarse a varios problemas, como el hecho de que los programas nunca son perfectos, los objetivos pueden ser contradictorios e incluso ambiguos, y que la administración generalmente no responde a los criterios de eficiencia y racionalidad.

El ámbito de estudio de la implementación guarda una curiosa correlación con los problemas que existen en el concepto de administración pública: la discusión relativa al divorcio entre la administración y la política, que se expresa en el espacio de la política pública como separación decisión-acción, donde es complejo entender como se pasa de una elección política que establece criterios a una acción concreta que debe ser interpretada y aplicada por una multiplicidad de actores.

4.3.3. El nuevo enfoque de la implementación.

La implementación es un escenario en donde no hay actores pasivos o neutros, incluso los ejecutores en el momento que determinan el destino de los recursos, la adaptación de los objetivos, etc. determinan el curso que tomará la implementación.

Además los implementadores deben tomar en cuenta que no deben ejecutar y elaborar una política al margen de la sociedad, puesto que aunque esté bien elaborada la política,

al implementaria se encuentran con el rechazo del grupo o sector al cual se creía que iba a beneficiar.

En la implementación continúa la lucha política, puesto que se debe resolver el problema de la ausencia de consenso o enfrentarse con que existía un falso consenso en el momento previo a la formulación de las soluciones.

Todos estos hechos reales nos llevan a plantear un nuevo enfoque de la implementación. Si el modelo top down iba a ser el centro a la periferia es decir, de la cúspide hacia la base de la estructura administrativa, el nuevo modelo pretende que a partir de los impactos que produce la política, ésta se rastree hacia arriba.

"Se trataría de reconstruir los efectos de la política a estudiar, en términos de impacto, intentando determinar cuántos de esos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas implementadoras, y cuántos, en cambio, responden a causas externas a la política pública examinada". (10)

El proceso de implementación abarca diferentes niveles gubernamentales y diversos órganos administrativos, constituyendo una compleja red de actores conocida como "policy-network" o "policy community".

Los objetivos de política deberán ser modificados continuamente por los implementadores para convertir ideas abstractas en planes concretos de acción y aceptar al conflicto y a la negociación como base e instrumento respectivamente, de su tarea.

4.4. La evaluación de la política pública.

4.4.1. Definición de evaluación.

La evaluación consiste en identificar y medir los efectos de una acción, además implica juicio, obtenido por medio de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posibles.

Evaluar una política pública implica valorar los efectos de la intervención gubernamental en un aspecto de la vida social dentro de un entorno.

Para la evaluación de las políticas públicas dos preguntas fundamentales son ¿quién evalúa? y ¿cómo lo hace?, es decir, se intenta indagar si existen organismos que asuman la función de evaluación, como pueden ser la prensa, los grupos de presión, funcionarios especializados en el área, etc.

¿Cómo se evalúa? hace referencia a los instrumentos que emplea el "evaluador" para descubrir, explicar y valorar

los resultados de la acción gubernamental para poder emitir un juicio.

Es necesario contar con un método capaz de preveer y, posteriormente evaluar los efectos que se generarán como consecuencia de las acciones emprendidas por el aparato estatal.

Dentro del proceso de la policy es posible visualizar la fase de evaluación cuando se juzga los productos e impactos de una política.

"Los productos de la política se distinguen de los impactos de la misma. Estos se relacionan con cambios más amplios habidos en el ambiente o en el sistema político en general". (11)

El producto lo recibe un sector o un grupo en un periodo determinado, estos productos pueden ser bienes o servicios.

Mientras que los impactos abarcan incluso a otros grupos y situaciones, efectos presentes y futuros, costos directos e indirectos, etc.

4.4.2 Los tipos de evaluación.

Los procesos de decisión implican la selección de entre diferentes políticas aquellas que se ajustan mejor a los objetivos perseguidos.

Para seleccionar la política se necesita evaluar las alternativas, los efectos provocados, planeados o no, incluso frente a la alternativa de no hacer nada para, poder elegir la más adecuada.

Cuando la evaluación se realiza antes de llevar a cabo una acción, con el objeto de ver si conviene o no ejecutarla, estamos ante la llamada evaluación a priori, evaluación ex ante, o incluso la evaluación de proyectos.

Cuando, en cambio, la comparación se efectúa después de haber ejecutado la acción con el propósito de ver en qué grado se alcanzó la situación planeada, cuáles fueron los efectos no previstos y calificarlos según su influencia, ya sea positiva o negativa, en la problemática de origen, estamos ante la evaluación a posteriori, evaluación ex post o evaluación de resultados. (12)

La evaluación es ante o a priori es prospectiva y se emplea como instrumento para dirigir elegir una política.

La evaluación a priori simula las repercusiones que pueden provocar los contenidos de la decisión para comparar estas repercusiones entre ellas y elegir la más satisfactoria.

Así, lo que diferencia ambos tipos de evaluación es que en una (la evaluación a priori) los efectos son enunciados

de antemano, mientras que la evaluación a posteriori trabaja sobre los efectos que en realidad ha producido la política.

Por otra parte, ambos tipos de evaluación enfrentan una serie de dificultades. Una consiste en que los indicadores reflejen fielmente el impacto en estudio.

La evaluación de las políticas es una de las etapas más complejas e importantes del proceso de políticas, es diferente para cada política, ya que los resultados que se producen en los distintos ámbitos de actividad estatal son diversos; por lo tanto, los parámetros para la evaluación deben ajustarse a esta circunstancia, manejar esta etapa lleva a entender ciertos aspectos:

1. Determinar lo que se va a medir, por ejemplo, eficiencia, productividad, calidad, unidades monetarias, porcentajes, etc., esto conduce a precisar cómo se va a medir, si con métodos cuantitativos, cualitativos o con ambos.
2. La realización de mediciones requiere parámetros confiables, éstos varían de una actividad a otra, por ejemplo, tasa de mortalidad en el área de salud, producto per cápita en el área económica, etc., por lo tanto, los parámetros elegidos deben estar en estrecha correspondencia con lo que se desea evaluar.

3. Se necesita que haya un sistema de información gubernamental confiable.

Otra dificultad para la evaluación de la política pública consiste en identificar que el impacto analizado sea producido verdaderamente por la política considerada, y no por alguna otra, o por la "evolución natural" de los hechos, de tal suerte, que el evaluador requiere ser un experto en los problemas que trata.

4.4.3. Intereses presentes en el proceso de evaluación.

En el proceso de evaluación, al igual que a lo largo del proceso de políticas públicas, existen diferentes intereses que de manera directa o indirecta favorecen o no la evaluación y sus posibles consecuencias.

"Diferentes intereses comportan normalmente diferentes perspectivas o puntos de vista sobre el programa a evaluar, sobre la misma evaluación en curso y sobre el uso o consecuencias que podrían derivarse de la misma. Sea cual sea el balance final de una evaluación, siempre acaba siendo verdad que para algunos esos resultados implican 'buenas noticias', mientras que para otros se convierten en malas noticias". (13)

Evaluar implica juzgar, mientras que realizar un estudio de evaluación implica proporcionar la suficiente

información como para permitir una labor de juicio.

La distinción entre la acción de emitir juicios y la de proporcionar datos en que basa esos juicios puede parecer clara y útil en abstracto, pero resulta difícil de establecer en la práctica.

En cualquier momento alguno de los intereses presentes puede considerar que de esa evaluación podrían derivarse algunas consecuencias críticas o negativas a su posición y ello conduciría a una reacción acorde con tal amenaza.

En definitiva, la evaluación plantea ciertas amenazas para alguno o algunos de los sectores implicados, ya que pone al descubierto elementos o información que pueden resultar "peligrosas" para algunos de los implicados en las decisiones.

De los resultados de la evaluación pudiera exigirse un cambio, ya sea en el diseño del programa, o bien en la organización encargada de implementar el mismo.

Por lo anterior, el grupo más interesado en los resultados de la evaluación es el integrado por los responsables de la política, los gestores, el personal operativo y los asesores del responsable. Son grupos a los que les preocupa la continuación del programa, porque de

los resultados que arroje la investigación depende si conservan o no sus actuales puestos.

También es interesante el hecho de que muchas veces los grupos o sectores a los que se destina la política, son los menos interesados en la evaluación. Se debe, a veces, a las dificultades que tienen para dejar oír su opinión, consecuencia de su falta de organización, o incluso por su reticencia a asumir su responsabilidad.

El método del enfoque de políticas es bastante complejo. Debe adaptarse a la naturaleza del problema que se trate y tener como instrumento básico la negociación.

Ni analizar, ni elaborar una política pública es tarea fácil, se requiere trabajo multidisciplinario y visión de conjunto.

Sin embargo, como lo hemos reiterado, se necesita de la participación e interés de la sociedad civil en la selección, implementación y evaluación de los problemas que deben formar la agenda pública.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Jean G. Padioleau El Estado en concreto, p 25
2. Ver Ives Meny y Jean-Claude Thoening, Las políticas públicas, op 114-115.
3. Ver op. cit., p. 120.
4. Ver Joan Subirats, Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, p. 54.
5. Ver Ives Meny y Jean-Claude Thoening, op. cit., p. 133.
6. Ver Joan Subirats, op. cit., pp. 137-138.
7. Ver Luis Aguilar Villanueva, La implementación de las políticas, pp. 33-35.
8. Ver Omar Guerrero, La administración pública del Estado capitalista, pp. 46-49.
9. Ives Meny y Jean -Claude Thoening, op. cit, p 159
10. Joan Subirats, op. cit. p. 113.
11. Pedro Humberto Moreno, "Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de la políticas públicas", p. 18.
12. Ver Myriam Cardozo, "La evaluación de las políticas públicas: Problemas metodologías, aportes y limitaciones", p 2.
13. Joan Subirats, op. cit., pp. 149-150.

T E R C E R A P A R T E

E F I C A C I A , E F I C I E N C I A

Y

J U S T I C I A .

CAPITULO V

POLITICAS PUBLICAS

Y

LEGITIMIDAD.

TERCERA PARTE.

EFICACIA, EFICIENCIA Y JUSTICIA.

CAPITULO V.

POLITICAS PUBLICAS Y LEGITIMIDAD.

El presente capitulo es la culminación de nuestro trabajo de investigación, en el pretendemos mostrar lo que significa la puesta en práctica del enfoque de políticas públicas.

Este apartado lo hemos dividido en tres puntos, a saber: las consecuencias que trae consigo el desarrollo de la policy science para la Ciencia Política y para la Administración Pública, además de la ubicación de la primera dentro de alguna de las disciplinas mencionadas.

Otra cuestión a tratar será el análisis sobre la posibilidad o no de adoptar el enfoque de políticas dentro del Sistema Político Mexicano, y finalmente, el papel que juegan la eficacia, la eficiencia y la justicia en la nueva relación Estado-Sociedad.

5.1. El Enfoque de Políticas y su ubicación dentro de las Ciencias Sociales.

5.1.1. Políticas Públicas: su relación con la Ciencia Políticas y con la Administración Pública.

a) Con la Ciencia Política.

Como ya hemos mencionado, el enfoque de políticas no pretende ser una panacea, sino un instrumento que nos permita elaborar políticas más eficientes, racionales y verdaderamente públicas.

El estudio de las policy sciences, además, permitirá reactivar los estudios relativos a Ciencia Política y Administración Pública.

Por lo que respecta a la Ciencia Política, ésta no ha prestado mucha atención a la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones.

Las teorías marxista, elitista y sistémica explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del mismo, es decir, que la toma de decisiones en el aparato gubernamental se encontraba determinada ya sea por el modo de producción, por los designios de un grupo predominante dentro de la sociedad, o por las "entradas" del sistema.

El gobierno, desde estas corrientes, no tiene la capacidad de elegir sus propósitos y/o acciones.

"Fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas, el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular". (1)

De ahí la importancia de las políticas públicas para la Ciencia Política, éstas significan una nueva orientación dentro de la disciplina, una orientación más acorde con el estudio de una realidad compleja y dinámica.

Consideramos que el enfoque de políticas es una rama especializada de la Ciencia Política, que se desarrolla a partir de la influencia del conductismo y la segunda guerra mundial (como lo mostramos en el tercer capítulo).

No nos inclinamos a considerar a las políticas públicas como una "nueva ciencia"(2) puesto que carecen de un objeto de estudio perfectamente definido y de un método preciso.

El método en las policy sciences es un instrumento adecuado para análisis de una sociedad más diferenciada e informada, sin embargo, tomando en cuenta lo visto en el capítulo dedicado al método que emplea el enfoque, éste responde a una estructura flexible que puede adaptarse en el número de pasos y secuencia de los mismos, a la naturaleza del fenómeno a analizar.

De la misma forma, el objeto de estudio no se encuentra totalmente definido, toda actividad estatal puede tener cabida dentro del campo de estudio del enfoque de políticas.

Por lo anterior es que ubicamos al enfoque de políticas dentro de la Ciencia Política, como una rama que se ha desarrollado a partir de la influencia del conductismo y de la Ciencia Política Norteamericana. Este novedoso subcampo es útil en el análisis y elaboración de las políticas gubernamentales.

b) Con la Administración Pública.

El Estado moderno se mueve en condiciones crecientemente complejas y cada vez más determinadas por la incertidumbre, aunque subsistan los ambientes de certidumbre y riesgo. (3)

En condiciones de certidumbre, se cuenta con información suficiente para el desempeño de su labor, permitiéndole prever las consecuencias de una decisión; tal es el caso de la administración pública cuando se refiere a la abundante legislación que da soporte a su actividad.

La administración pública se ha dedicado preferentemente a las consideraciones jurídicas institucionales, es decir, al estudio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia, instancias y procedimientos formales. También, en menor

grado, la administración pública se ha encaminado al estudio de las consideraciones operativas para cumplir e implementar órdenes.

Sin embargo, el que la administración pública se acerque a las políticas públicas, rescataría el sentido clásico del "buen gobierno" eliminando la concepción dicotómica de política-administración y su imagen burocrática, uniéndola con la Ciencia Política en el esfuerzo encaminado en la búsqueda de una mejor forma de gobierno.

El actuar en condiciones de riesgo implica para el gobierno prever múltiples resultados y las probables consecuencias de estos resultados es conocida, por ejemplo, los desastres naturales, que se sabe que ocurren, pero no cuándo, por lo tanto se han desarrollado planes de acción en virtud de algún siniestro (como el Plan DN-3).

Finalmente, en condiciones bajo incertidumbre, el gobierno se enfrenta a la falta de información que le permita escoger una política, cuyas consecuencias por lo tanto, le son desconocidas. Estas condiciones son en las que el enfoque de políticas ha mostrado ser más fructífero.

5.2. El enfoque de políticas y sus consecuencias en el Sistema Político Mexicano.

5.2.1. Los cambios de la sociedad.

Como pudimos apreciar en el segundo capítulo, las fuerzas de la sociedad civil han construido vías alternativas de comunicación con el Estado, es decir, que además de los partidos políticos, los sindicatos, etc., han aparecido grupos vecinales, de estudiantes, feministas, de costureras, etc., que se constituyeron para buscar una solución concreta a sus demandas.

En resumen, estos cambios han significado un giro en las relaciones entre la sociedad y el Estado, fenómeno que hace más complejos los mecanismos de conciliación de intereses y la posibilidad del consenso.

Se ha reclamado un nuevo estilo de gobierno, orientado hacia la búsqueda de participación, la consulta y la corresponsabilidad. Además, muchas de estas nuevas organizaciones no se encuentran en actitud de aceptar lineamientos desde la cúspide de la estructura social.

Los cambios en la relación Estado-sociedad, además, revelan el debilitamiento de las estructuras corporativas tradicionales que ya no cumplen con las expectativas de sus miembros, lo que trae la necesidad de re-orientar la

asignación de recursos buscando una mayor equidad, es decir, que la atención del gobierno (y por ende el flujo de recursos) sea para las organizaciones que verdaderamente respondan a los intereses de sus agremiados.

La relación que el gobierno va a guardar en relación con estos movimientos independientes, debe basarse en la concertación, o sea, en acuerdos entre las partes, puesto que la interlocución corporativa tradicional ya no funciona en las condiciones que predominan actualmente en la sociedad civil.

"[...] el secreto de la estabilidad política y del desarrollo económico de la nación residió en una intervención amplia y protagónica del Estado y en una muy baja independencia de las organizaciones civiles y políticas en el tratamiento de sus asuntos privados y en la definición de los intereses nacionales. Si a esto se añaden los imperativos constitucionales que encargan al Estado el resguardo de los recursos nacionales comunes y la tarea de la justicia social, la anchura del ámbito público y de la intervención estatal es enteramente explicable".

(5)

El país camina hacia una reivindicación de la dignidad ciudadana y éste hecho representa un reto para los partidos políticos, en el sentido de intentar cooptar estas "fuerzas

vivas de la sociedad civil" para encauzarlas e institucionalizarlas, so pena de quedarse fuera del nuevo esquema de la sociedad que se encuentra en proceso de construcción.

Estos movimientos sociales independientes son producto, sin lugar a dudas, del desarrollo industrial urbano del país, y por lo tanto, exigen un nuevo trato que respete su independencia y sus derechos.

5.2.2. La participación ciudadana.

A pesar de la nueva realidad política que presenta la sociedad civil de nuestro país, ésta no se ve reflejada en una mayor influencia y presencia de estas nuevas organizaciones en las instituciones políticas. La modernización política, por lo tanto, requiere actuar a favor de una mayor correlación entre pluralidad social y representación política.

Para avanzar en el proceso de modernización de las instituciones del país, es necesaria la participación de la sociedad civil.

"La principal función de la participación es liberar el potencial que las sociedades manifiestan como resultado de la diversidad que contienen. En este sentido, el papel de la participación debe ser conciliar diversidad con

creatividad, mientras que el rol del Estado debe ser estimular y crear mecanismos capaces de conciliar esta participación en sus múltiples formas y heterogéneas expresiones". (6)

La participación es esencial, y no solo en la ejecución de los proyectos específicos, sino también en su diseño y fiscalización. Esta participación posibilita el que los beneficiados por la actividad gubernamental realicen sus aportaciones al financiamiento de los programas, (vía impuestos), y que los ciudadanos sean también quienes decidan qué proyectos se van a llevar a cabo, en qué plazo y con qué prioridades.

La participación contribuye con el proceso de democratización de la sociedad. Pero, a pesar de la importancia de la misma, existen múltiples obstáculos para su ejercicio.

Según Mario Moya Palencia (7), se deben reunir seis condiciones esenciales para la participación política:

1. Información y educación cívica. Como ya hemos visto en el apartado relativo a la sociedad de la información, el ciudadano de la sociedad moderna se encuentra inmerso en un mar de información. Sin embargo, se debe poseer un mayor grado de educación para poder discernir de entre los meros

datos y lo que puede servir efectivamente como información útil para la toma de decisiones.

2. Voluntad de participación. Es importante que el ciudadano tenga el deseo de participar, y de que el sistema político los induzca a hacerlo.

3. El tamaño de las unidades de participación. El individuo no puede presentar sus demandas de manera directa al Estado, sino que para entablar una relación con éste, debe integrarse con otros ciudadanos para conformar organizaciones que le permitan al Estado escuchar las demandas que se le planteen. Estas organizaciones contribuyen a integrar y formar la sociedad, como por ejemplo la familia, la escuela, el sindicato, la unión de colonos, etc.).

4. Reducción de las distancias sociales. Con esto nos referimos a la capacidad de relacionarse a los diferentes grupos entre sí. Que en lo posible se reduzcan las distancias ocasionadas por el nivel económico, el grado de atención del Estado a sus problemas, etc., para poder disminuir la desigualdad de los hombres.

5. La flexibilidad de las relaciones de autoridad. El aparato estatal no debe asfixiar al ciudadano y a los grupos con el ejercicio de su autoridad, o sea, que debe

permitir ciertos márgenes de autonomía a los movimientos centro de la sociedad civil.

6. La existencia de fuentes independientes de poder. Es necesario que haya pluralidad de organizaciones, y que éstas permitan al individuo escapar de las "mayorías". Es muy adecuado, e incluso necesario, que haya organizaciones y movimientos alternativos a la mayoría, porque éstos dan vida a la actividad política de la sociedad civil, en cuanto que fomenta la circulación de ideas, puntos de vista y proyectos.

Sin embargo, sería ingenuo pensar que todos los grupos sociales cuentan con la misma capacidad analítica, de recursos económicos y de organización.

Ejemplo de lo anterior lo son los grupos empresariales. Los empresarios constituyen la porción de la población a la cual el gobierno proporciona una mayor influencia y participación en el proceso de formulación de políticas.

Los empresarios son los ciudadanos más activos; pueden contribuir al financiamiento de campañas electorales influyendo, por lo tanto, tanto en los partidos políticos como en otros grupos de interés.

Sin embargo, el gobierno no debe caer en la trampa de responder únicamente a las demandas de los grupos de poder

económico, no debe otorgarles todo lo que le pide, pero sí lo que necesitan para realizar una operación suficientemente beneficiosa. Este problema entre la función de acumulación y la de legitimidad del Estado será abordada más adelante.

5.2.3. El predominio del Ejecutivo en la elaboración de las políticas públicas.

Pero, como también hemos señalado en el capítulo anterior, la lista de los participantes en la elaboración e implementación de las políticas públicas es bastante larga: funcionarios gubernamentales, líderes de los partidos políticos y de los grupos de interés, así como cierto número de ciudadanos sumamente activos.

"Aunque el número de decisores dentro de las políticas públicas aumenta con las normas democráticas, como cuando un gabinete militar cede el paso a una legislatura de unas centenas de miembros, este número es muy pequeño si se le compara con la población total". (8)

Ante la complejidad de la sociedad en el mundo moderno, y tomando en cuenta la participación que de una u otra forma tienen diferentes grupos e individuos, tanto de la sociedad civil como del aparato administrativo en la elaboración de políticas, para que todos estos esfuerzos no degeneren en

una lucha abierta que conduzca a la anarquía, se requiere de un mecanismo de control que dé cauce institucional a todas estas demandas.

Los numerosos decisores, aunque compongan la "élite" que mencionamos en el párrafo anterior, requiere muchos arreglos y negociaciones para su ajuste mutuo y cooperación.

Además, aunque el número de decisores sea reducido, las políticas que implementen deben de responder en su mayoría a las expectativas de "sus bases". El trabajo que tiene esta élite es grande, si desea ubicarse en el ámbito de los gobiernos democráticos.

Es así que el Poder Legislativo y el aparato administrativo que compone al Poder Ejecutivo, tendrán que implementar mecanismos de coordinación de esfuerzos, además de tomar en cuenta los intereses y expectativas que presentan las organizaciones civiles.

"Las mismas necesidades de organización, delegación, especialización y dirección que hacen que el Congreso tenga que crear el sistema de comités; le obligan también a buscar el liderazgo del Ejecutivo para emprender las políticas, pensando en la necesidad de incluso un mayor liderazgo que el que pueden ejercer los comités autónomos

y sus presidentes respectivos, el Congreso se fija en el Presidente". (9)

Los sistemas democráticos necesitan un liderazgo que les permita controlar (no suprimir) los conflictos entre tantos intereses. Aquí es donde se encuentra presente la figura del político. A pesar de que las decisiones gubernamentales deben de tomar en cuenta la escases de recursos económicos, también debe considerarse la escases de recursos políticos (el consenso) lo que conduce a contar con negociadores hábiles, con buenos analistas que nos muestren la forma más adecuada de invertir nuestros recursos, no contemplando únicamente el aspecto técnico, que es necesario, pero no determinante.

5.2.4. El presidencialismo frente al enfoque de políticas.

Fero, ubicándonos dentro del contexto de nuestro sistema político. ¿Está preparado para la aplicación del enfoque de políticas? Nosotros pensamos que sí están dadas las condiciones básicas para el uso del mismo.

El sistema presidencial mexicano encuentra su base en el Artículo 89 de nuestra Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917. Aquí se establece un Ejecutivo fuerte y unipersonal, que cuenta con la facultad de elaborar proyectos de ley o vetar los mismos; además cuenta con

otras facultades concedidas y reconocidas por la costumbre, sin embargo, este poder se encuentra limitado en el tiempo (seis años), y por el principio de no reelección.

En el Presidente de la República recaen las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Administración Pública, además de líder del Partido Revolucionario Institucional. (10)

Como ya hemos podido apreciar dentro del apartado dedicado a los antecedentes, estas facultades del Poder Ejecutivo Mexicano han sido empleadas para impulsar y transformar a la sociedad civil hacia el desarrollo y el progreso, sin embargo, en esta tarea no se han logrado todos los objetivos deseados.

"México tiene una maquinaria de gobierno que, creo, satisface bien sus necesidades entre otros un periodo presidencial fuerte sin reelección; un partido hegemónico junto con elecciones democráticas que proveen opciones; mucha rotación dentro de una élite política altamente calificada; profesionales de los cursos de acción política bien calificados y con diversos antecedentes disciplinarios". (11)

Sin embargo, es necesario todavía hacer varios ajustes a la maquinaria gubernamental. No es posible cambiar todo de un solo golpe, incluso sería peligroso para

la estabilidad del sistema, además de que no se cuenta con los recursos económicos suficientes para afrontar estos gastos.

Se deben detectar áreas específicas que deben ser reformadas, como la creación de un selecto círculo de asesores, implementación de infraestructura para el manejo de información, capacitación del personal, etc.

Pero, además de los cambios en el área gubernamental, se deben seguir fomentando la participación activa de la sociedad civil.

Destinataria, pero también contraparte e interlocutora de las acciones y decisiones del gobierno, la sociedad civil mexicana ha experimentado un creciente proceso protagónico. Hoy en día hay más gente organizada, y sobre todo, más gente dispuesta a solicitar, presionar, participar o reclamar, pero no puede afirmarse aún que esa gente sea mayoría.

No hay que caer en triunfalismos y creer que la sociedad civil, por el hecho de encontrarse en un proceso de diferenciación, sea también más participativa.

Los terremotos de 1985 marcan el momento más claro de movilización ciudadana, pero no por una convicción política, sino para sobrevivir.

Es necesario que el gobierno continúe promoviendo la participación de grupos los integrantes de la sociedad civil, y que se transforme a sí mismo para poseer la capacidad de responder a los retos que le plantea la sociedad.

No caigamos en un Estado autómatas, donde el gobierno bajo criterios estrictos de eficiencia, regule la actividad de las organizaciones civiles. Este es un trabajo para los políticos y politólogos de fines de siglo.

5.3. El enfoque de políticas: eficacia, eficiencia y justicia.

5.3.1. El concepto de justicia.

Al comienzo de nuestra investigación, en el apartado dedicado al marco conceptual, planteamos una definición de legitimidad. Sin embargo, en este punto enriqueceremos nuestra definición.

Según Karl W. Deutsch (12), legitimidad se refiere a lo que se hace en política, es decir, la compatibilidad de una acción o práctica políticas con el código de valores prevaleciente en la comunidad.

"La gente siente que un gobierno es justo o injusto, legítimo o ilegítimo, no sólo por la forma en que llegó al

poder, sino también -y principalmente- por lo que hace".

(13)

Por otra parte, y continuando con nuestro autor, si retomamos a la política como el arte de lo posible, "para ser eficaz, todo político o estadista debe saber lo que se puede hacer, políticamente, en cualquier tiempo y lugar particulares; debe saber qué leyes y conductas aceptará el pueblo, qué considerará como legítimo y qué permitirán sus hábitos de obediencia que se imponga. Y debe saber cuáles leyes y comportamientos continuará apoyando el pueblo durante un tiempo suficientemente largo para alcanzar los resultados deseados." (14)

Así, en base a lo señalado, podemos deducir el importante papel que juega el enfoque de políticas, puesto que precisamente es un instrumento producido por la búsqueda del buen gobierno, que nos posibilita realizar un análisis multidisciplinario de la realidad, generando líneas de acción estratégicas aplicables a situaciones excepcionales, cuyos costos y beneficios deben distribuirse de manera equitativa entre los diferentes grupos que conforman la sociedad civil.

El término justicia es de importancia relevante, puesto que es a través de ésta que un pueblo siente si un gobierno es "bueno o no", es decir, si funciona o no, si es legítimo o no.

La idea principal de justicia es la imparcialidad; no importa que las leyes e instituciones estén ordenados y sean eficientes, si son injustas han de ser reformadas o abolidas.

"La justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad". (15)

Es decir, que las instituciones son justas cuando no se hacen distinciones arbitrarias entre las personas al asignarles derechos y deberes.

Esta idea de justicia es fundamental, puesto que cuando el Estado de Bienestar distribuyó los costos de sus políticas entre toda la población, y los beneficios de éstas sólo alcanzaron a unos cuantos, produjo los déficits de consenso que contribuyeron a un aspecto de la crisis de Estado.

5.3.2. La búsqueda de la eficacia en la gestión pública.

Cuando la sociedad confía en el gobierno, éste mantiene prolongadamente su existencia. El grado de confianza está en función directamente proporcional de lo que la sociedad recibe del mismo para satisfacer sus demandas y expectativas.

A esta confianza, como ya se señaló, se le denomina legitimidad, mientras que el grado de cumplimiento de expectativas y demandas, eficacia.

El Estado capitalista debe cumplir dos funciones contradictorias: la acumulación y la legitimación, es decir, que debe intentar mantener o crear las condiciones que propicien una acumulación de capital rentable; ahora bien, el Estado también debe mantener o crear las condiciones que propicien la armonía social.

En este punto retomamos lo señalado respecto a la justicia, es decir, un Estado que abiertamente usa sus medios en favor de la acumulación que beneficia a una fracción de la sociedad a expensas de otras, pierde su legitimidad.

Pero, si el Estado ignora la necesidad de la acumulación, se arriesga a secar sus fuentes de financiamiento, puesto que al no haber actividad económica, no hay impuestos, y por lo tanto, faltan los recursos que posibiliten soportar los gastos que produce su actividad.

El Estado necesita mediar entre ambas funciones. Sin embargo, "es respondiendo a las expectativas y deseos de los individuos como se logra ganarlos". (16)

Ante una situación extrema de incapacidad de dirección de las instituciones políticas de la sociedad, las políticas que se implementen deben traducirse en acciones inmediatas, recurriendo incluso a dejar de lado las estructuras muy burocratizadas, es en este punto donde muestran su utilidad las políticas públicas.

5.3.3. La eficacia y la eficiencia gubernamentales como fuente de legitimidad en la relación Estado-sociedad.

De acuerdo con lo escrito hasta aquí, se asiste a un cambio profundo en la fuente de legitimidad del Estado.

Se trata de combinar rápidas actuaciones rentables y visibles a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de obtener apoyos.

La acción de gobierno ha de ser sensible a las demandas de los ciudadanos a las que tienen que dar respuesta. Uno de los principales retos de las organizaciones públicas a nivel mundial radica en estructurar en todas sus facetas al gobierno para un eficaz y eficiente servicio, desde la distribución de los espacios políticos, los procedimientos e incluso el lenguaje que se emplea.

No basta con producir los bienes y servicios que el ciudadano reclama, hay que distribuirlos adecuadamente.

Es así que la acción gubernamental sobre asuntos específicos de intenso interés público, se ha convertido en punto crítico de consenso y conflicto, porque en ellos se cristalizan o malogran la publicidad y racionalidad del gobierno mismo.

Como nos señala Luis Aguilar Villanueva (17) la sociedad civil otorga su confianza y apoyo a gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas; pero es indiferente ante gobiernos que presentan abstractos manifiestos doctrinarios, y/o interpretaciones complejas de la realidad.

Ya no se consideran válidas las explicaciones globales del mundo, las ideologías abstractas parecen condenadas a carecer del consenso de la población. Se tiende a aceptar la pluralidad, es decir, la existencia de diferentes modelos explicativos que pueden incluso ser incompatibles unos con otros. El modelo que se elija dependerá de su conveniencia operacional.

Ahora se tiende a abandonar la noción de verdad absoluta y sustituirla por una adecuación a la realidad en favor de teorías que intentan fundarla en el consenso o en la utilidad. Corremos el riesgo de caer en el relativismo, puesto que hay tantas verdades como culturas.

El desencanto por temas universales y las explicaciones globales conduce al predominio de los análisis y descripciones que se reducen a pequeños campos de estudio.

Por lo anterior, la labor del político y del politólogo es más que nunca fundamental.

La teoría y la práctica necesitan una de la otra para que se puedan elaborar estudios descriptivos y analíticos de la realidad. Si antes calmos en el extremo de las concepciones abstractas que negaban las diferencias, en estos momentos orientamos nuestros instrumentos analíticos al atomismo y al relativismo que a la larga nos llevarán a tratar con una maraña de "realidades individuales" sin relación unas con otras.

Lograr un equilibrio entre ambas tendencias es difícil, pero creemos que no imposible. Es necesario modificar la teoría y buscar nuevos instrumentos o visiones que incorporen las transformaciones que estamos viviendo.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Luis Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas públicas, p. 16.
2. Ver Yehesquel Dror "Prolegómenos para las ciencias de políticas", pp. 120-122.
3. Ver Jean Paul Rheault, Teoría de las decisiones, pp. 55-59.
4. Enrique González Tiburcio, Reforma del Estado y política social, pp. 46-47.
5. Op. Cit., p. 83.
6. Ver Mario Moya Palencia, Democracia y participación, pp. 33-35.
7. Charles E. Lindblom, El proceso de elaboración de políticas públicas, p. 74.
8. Op Cit., p. 78.
9. Ver Luis Mejía Piña, El partido oficial y la modernización en México, pp 84-93.
10. Yehesquel Dror, Enfrentando el futuro, p. 18.
11. Ver Karl W. Deutsch, Política y gobierno, p. 29
12. Idem ant.
13. Op. Cit., p. 32.
14. John Rawls, Teoría de la justicia, p. 24.
15. César Barrera Chavira, Ingeniería política, p. 75.
16. Ver Luis Aguilar Villanueva, Op. Cit., p. 20.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

Hemos podido apreciar en nuestra investigación que las políticas públicas y la Reforma del Estado han venido a cambiar de manera significativa la relación que existe entre el Estado y la sociedad.

Anteriormente, la sociedad civil mexicana fue dirigida de manera paternalista por el aparato gubernamental, mismo que tuvo que suplir en sus funciones tanto al empresariado como a los sindicatos, de tal suerte que él era el responsable del desarrollo del país.

Sin embargo, pronto el modelo del Estado de Bienestar cayó en excesos que motivaron la demanda de las organizaciones civiles de un manejo más responsable en el uso de los recursos económicos y políticos gubernamentales.

Esta sociedad industrial y urbana, producto de la acción estatal, ha reclamado con justa razón, que los costos y beneficios desprendidos de las políticas gubernamentales se distribuyan de manera equitativa entre todos los grupos que integran a la sociedad civil, y no sólo a un grupo o a los líderes de las organizaciones corporativas que ya no cuentan con el apoyo de sus bases.

También hemos visto que el enfoque de políticas públicas es un instrumento de "buen gobierno" que posibilita llevar a cabo análisis multidisciplinarios de una realidad compleja, de los cuales, se derivarán líneas de acción estratégicas aplicables a situaciones especiales que requieren de una acción inmediata. Los costos y beneficios que se desprendan de esta acción se deberán distribuir equitativamente entre los diferentes grupos que conforman la sociedad civil.

La política pública es un esfuerzo por parte de la Ciencia Política norteamericana para romper con la dicotomía política-administración, es decir, la separación que habla entre el trabajo del tomador de decisiones (el político), y el ejecutor de las mismas (el administrador).

Detectamos en el apartado dedicado al análisis del método del enfoque de políticas que en éste se da una frecuente negociación que propicia que no se cuente con una elaboración o análisis "lineal" de políticas, o sea, que una decisión tomada en la cúspide de la organización, se efectúe al pie de la letra por parte de los ejecutores.

En el enfoque de políticas frecuentemente se está re-diseñando y adaptando la ejecución de una decisión, y por lo

tanto, el proceso de decisión no puede estar divorciado del de ejecución.

La legitimidad es el grado de confianza que posee la sociedad en el gobierno, misma que está en relación directa con la satisfacción de las demandas y perspectivas que se le plantean.

El grado de cumplimiento de estas expectativas y demandas es la eficacia. Sin embargo, también al gobierno se le pide más eficiencia, es decir, que con sus recursos limitados se consiga la producción de más bienes y servicios.

Esta situación es la que determina que los individuos reaccionen de manera favorable a planteamientos concretos, que busquen la solución efectiva de sus demandas y que sospechen, e incluso ignoren, abstractos y complejos cuerpos teóricos que no les solucionan de manera tangible sus necesidades.

Incidir en una realidad social compleja y dinámica a partir de visiones homogeneizantes y abstractas, debilita el campo de acción gubernamental y, por lo tanto, el consenso con el que cuenta.

A estas demandas de la sociedad civil responde el enfoque de políticas. Esta herramienta de gobierno es conveniente para la solución de demandas específicas, de grupos específicos, por encima de estructuras burocráticas tradicionales.

La adopción del enfoque de políticas permite una relación más dinámica entre el Estado y los grupos de la sociedad civil.

A lo largo del diseño de la política pública, así como de su puesta en marcha intervienen diferentes grupos, tanto gubernamentales como de la sociedad, que propician un incesante juego de negociación que hace más democrático el ejercicio de gobierno.

Sin embargo, el enfoque de políticas no es una panacea, incluso se corre el riesgo de crear una enorme red de políticas específicas sin control alguno. Aquí es donde se encuentra el papel de la planeación, es decir, que a través de la elaboración de un Plan de Gobierno se dé coherencia y control a la puesta en práctica de políticas públicas.

Además, debemos ser conscientes de que el único grupo en la sociedad civil que posee los recursos económicos y de

organización para ejercer una influencia decisiva en la elaboración de políticas gubernamentales. lo constituye el sector empresarial.

En México podemos afirmar que ya existen las condiciones para la adopción del enfoque de políticas, puesto que, por una parte, se cuenta con la infraestructura básica para el manejo de la información que requiere la elaboración de los análisis de ésta naturaleza; además, se tiene al personal que puede llevar a cabo los trabajos de investigación, como lo son los grupos de asesores gubernamentales, mismos que poseen una formación multidisciplinaria, así como experiencia en su ejercicio profesional.

Por otra parte, y como hemos señalado, en la sociedad civil mexicana hay grupos que son más participativos y que procuran organizarse al margen del paternalismo gubernamental.

No podemos decir que toda la sociedad es ya participativa por el hecho de ser heterogénea, sin embargo, existen grupos y organizaciones que plantean de manera concreta demandas específicas y que están dispuestas a afrontar su co-participación y responsabilidad. No es toda la sociedad, pero ya hay un indicio de participación

responsable significativa en algunas organizaciones.

La sociedad que necesita el enfoque de políticas para su funcionamiento adecuado es una sociedad abierta y participativa, responsable, informada y organizada, misma que se ha intentado (y no del todo) fomentar con el proceso de modernización. Esta sociedad contrasta con la sociedad pasiva y paternalista del Estado del Bienestar.

El presidencialismo mexicano incluso sirve para controlar la puesta en práctica de políticas públicas, además se cuenta con asesores que poseen estudios interdisciplinarios y experiencia. Hay todavía mucho por hacer, pero ya se tienen las bases necesarias para su diseño y ejecución.

Se está dando un cambio en la relación que guardan el Estado y la sociedad, esto se advierte por medio de un nuevo sentido de legitimidad basado en la eficacia, la eficiencia y la justicia. Sin embargo, debe recordarse que el "tamaño" del Estado va a estar determinado por la responsabilidad y participación de los grupos sociales.

Sin una participación consciente, responsable y organizada, no será posible que la sociedad influya en la toma de decisiones.

B I B L I O G R A F I A .

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

Libros.

AGUILAR Camín, Héctor, "El cambio mundial y la democracia" en AAVV. Coloquio de Invierno. III México y los cambios de nuestro tiempo, 1a. ed., México, UNAM-CNCA-FCE, 1991.

AGUILAR Camín, Héctor y MEYER, Lorenzo, A la sombra de la revolución mexicana, 3a. ed., México, Cal y Arena, 1990.

AGUILAR Villanueva, Luis F., Política y racionalidad administrativa, 1a. ed., México, INAP, 1982.

----- El estudio de las políticas públicas, 1a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

----- La hechura de las políticas, 1a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

----- Problemas públicos y agenda de gobierno, 1a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

----- La implementación de las políticas, 1a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

ALCANTARA Saenz, Manuel, "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político" en MERINO Huerta, Mauricio, Cambio político y gobernabilidad, 1a. ed., México, CNCPYAP-CONACYT, 1992.

AAVV, Diccionario de psicología, Tomo I, 2a. ed., Barcelona, Orbis, 1985.

AAVV, Enciclopedia práctica de psicología, Tomo I, 1a. ed., Barcelona, Orbis, 1985.

AAVV, Primera cumbre iberoamericana. Discursos, declaración de Guadalajara y documentos, 2a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1992.

BARRERA Chavira, César, Ingeniería política, Tesis de licenciatura, ENEP Acatlán, México, 1993.

BAYONA, Antonio, "Estado" en MARTINEZ Silva, Mario (Coord.) Diccionario de ciencia política y administración pública, Tomo I, 1a. ed., México, CNCPYAP, 1980.

BOBBIO, Norberto. "Estado", en BOBBIO, Norberto (Coord.), Diccionario de política. Tomo I, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991.

-----, "Gobierno" en BOBBIO, Norberto (Coord.) Diccionario de política. Tomo I, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991.

BOBBIO Norberto v BOVERO, Michelangelo, Origen y fundamento del poder político, 1a. ed., México, Grijalbo, 1985.

BRAVO Ugarte, José. Compendio de historia de México, 12a. ed., México, Jus, 1984.

BUCHANAN, James. "Una teoría individualista del proceso político" en EASTON, David (Comp.), Enfoques sobre teoría política, 1a. reimp., Buenos Aires, Amorrortu, 1982.

CARRILLO Barriso, Ernesto. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea" en MERINO Huerta, Mauricio, Cambio político y gobernabilidad, 1a. ed., México, CNCPYAP-CONACYT, 1992.

CERRONI Umberto. Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías, 1a. ed., México, Siglo XXI, 1992.

CROZIER, Michel, La sociedad bloqueada, 1a. ed., México, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.

DEUTSCH, Karl W., Política y gobierno, 1a. ed., Madrid, Fondo de cultura económica, 1976.

DROR, Yehezkel, Enfrentando el futuro, 1a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1980.

----- "Prolegómenos para las ciencias de políticas" en AGUILAR Villanueva Luis, El estudio de las políticas públicas, 1a. ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

EASTON, David, "Ciencia Política" en AAVV, Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Tomo II, 2a. reimp., Bilbao, Aguilar, 1977.

----- Esquema para el análisis político, 5a. reimp., Argentina, Amorrortu, 1989.

EASTON, David "Introducción: estrategias alternativas en la investigación teórica" en EASTON, David, (Comp.) Enfoques sobre teoría política, 1a. reimp., Argentina, Amorrortu, 1982.

EULAU, Heinz, "Comportamiento político, análisis del" en AAVV, Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Tomo II, 2a. reimp., Bilbao, Aguilar, 1979.

FERNANDEZ Santillan, José, Política y administración pública en México, 1a. ed., México, INAP, 1981.

FLORES Caballero, Romeo R., Administración pública y política en la historia de México, 2a. ed., México, FCE-INAP, 1980.

FUENTES, Carlos, "La situación mundial y la democracia", en AAVV, Coloquio de invierno. I La situación mundial y la democracia, 1a. ed., México, UNAM-CNCA-FCE, 1992.

GERGELY, Stefan M., Microelectrónica, 1a. ed., Barcelona, Salvat, 1985.

GONZALEZ Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y política social, 1a. ed., México, INAP, 1991.

GUERRERO, Omar. El Estado en la era de la modernización, 1a. ed., México, Plaza y Valdes, 1992.

----- El Estado y la administración pública en México, 1a. ed., México, INAP, 1989.

----- Introducción a la administración pública, 1a. ed., México, Harla, 1987.

----- La administración pública en el Estado capitalista, 2a. ed., México, Fontamara, 1988.

----- La teoría de la administración pública, 1a. ed., México Harla, 1986.

----- "Políticas públicas para la Reforma del Estado" en AAVV, La Reforma del Estado, Tomo II, 1a. ed., México, CNCPYAF, 1982.

HOBBSBAWM, Eric, "Crisis de la ideología, la cultura y la civilización", en AAVV, Coloquio de invierno. I La situación mundial y la democracia, 1a. ed., México, UNAM-CNCA-FCE, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD, SEDESOL. Reforma del Estado, 1a. ed., México, SEDESOL, 1992.

JIMENEZ Guzmán, Rodolfo, Política, un modo de abordarla, 1a. ed., México, UNAM-ENEP Acatlán, 1990.

KING, Alexander y SCHNEIDER, Bertrand, La primera revolución mundial. Informe del consejo al club de Roma, 1a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1991.

LASSWELL, Harold D., "Ciencias praxiológicas" en AAVV Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Tomo II, 2a. reimp., Bilbao, Aguilar, 1979.

----- "La concepción emergente de las ciencias de las políticas" en AGUILAR Villanueva, Luis, El estudio de las políticas públicas, 1a. ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

----- "La orientación hacia las políticas" en AGUILAR Villanueva, Luis El estudio de las políticas públicas, 1a. ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1992.

LEVI, Lucio, "Legitimidad", en BOBBIO, Norberto (Coord.), Diccionario de política, Tomo II, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991.

LINDBLOM, Charles E., El proceso de elaboración de las políticas públicas, 1a. ed., México, Miguel Angel Porrúa-MAP, 1991.

LOAEZA, Soledad, "El fin del narcisismo político mexicano" en AAVV, Coloquio de invierno. III México y los cambios de nuestro tiempo, 1a. ed., México, UNAM-CNCA-FCE, 1992.

MEJIA Piña, Luis, El partido oficial y la modernización en México. (Un estudio sobre la gobernabilidad y las posibilidades de democratización del sistema), Tesis de licenciatura, ENEP Acatlán, México, 1992.

MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude, Las políticas públicas, 1a. ed., Barcelona, Ariel, 1992.

MEYER, Lorenzo, La segunda muerte de la revolución mexicana, 1a. ed., México, Cal y arena, 1992.

MICAILOV, M.I., La revolución industrial, 1a. ed., México, Cartago, 1934.

MOYA Palencia, Mario, Democracia y participación, 1a. ed., México, UNAM-ENEP Acatlán, 1982.

OFFE, Claus, Contradicciones en el Estado del bienestar, 1a. ed., México, CNCA-Alianza, 1990.

PADICLEAU, Jean G. El Estado en concreto, 1a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1989.

PASQUINO, Gianfranco, "Conductismo" en BOBBIO, Norberto (Coord.), Diccionario de política, Tomo I, 7a. ed., México, Siglo XXI, 1991.

PAZ, Octavio, Pequeña crónica de grandes días, 1a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1990.

PONIATOWSKA, Elena, La noche de Tlatelolco, 45a. ed., México, Era, 1987.

RAWLS, John, Teoría de la justicia, 1a. ed., Madrid, Fondo de cultura económica, 1979.

REGONINI, Gloria, "Estado de bienestar", en BOBBIO, Norberto (Coord.), Diccionario de política, Tomo I, 6a. ed., México, 1991.

ROCARD, Michel, ¿Coherencia o ruptura? Textos políticos 1979-1985, 1a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1988.

ROS, Jaime, "La economía y la política macroeconómica durante el auge petrolero: 1973-1982" en AAVV, El auge petrolero: de la euforia al desencanto, 1a. ed., México, UNAM, 1987.

ROSSOLILLO, Francesco, "Nación" en BOBBIO, Norberto (Coord.), Diccionario de política, Tomo II, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991.

ROSZAK, Theodore, El culto a la información. El folclore de los ordenadores y el verdadero arte de pensar, 1a. ed., México, CNCA-Grijalbo, 1990.

SALINAS de Gortari, Carlos, Mensaje de tono de posesión, Presidencia de México, Dirección General de Comunicación Social, México, 1989.

----- Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1990.

SALINAS de Gortari, Carlos. Reformando al Estado. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social, México, 1990.

SANI, Giacomo. "Consenso" en SCBBIO, Norberto (Coord.), Diccionario de política, Tomo I, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991.

SHALLIS, Michael. El ídolo de silicio, 1a. ed., Barcelona, Salvat, 1986.

SOMIT, Albert y TANENHAUS, Joseph. El desarrollo de la ciencia política estadounidense, 1a. ed., México, Gernika, 1988.

SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, 1a. ed., Madrid, INAP, 1989.

TREJO Delarbre, Raúl. Los mil días de Carlos Salinas, 1a. ed., México, El Nacional, 1991.

UVALLE Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública, 1a. ed., México, Fondo de cultura económica, 1984.

----- La teoría de la razón de Estado y la administración pública, 1a. ed., México, Plaza y Valdes, 1992.

WEBER, Max. Economía y sociedad, 7a. reimp., México, Fondo de cultura económica, 1984.

Hemerografía.

AGUILAR Villanueva, Luis F., "Política pública y gobierno del Estado" en La revista del colegio, CNCPYAP, Año II, núm. 4, Octubre de 1990, pp. 233-255.

Docuemntos.

CARDOZO Brum, Myriam, "La evaluación de las políticas públicas", ponencia presentada en el seminario "Introducción a las políticas públicas", INAP, Noviembre 16, 17 y 18, México, 1992.

MORENO Salazar, Pedro H., "Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas", ponencia presentada en el seminario "Introducción a las políticas públicas", INAP, Noviembre 16, 17 y 18, México, 1992.

ROBLES Tapia, Gonzalo, "La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas", ponencia presentada en el seminario "Introducción a las políticas públicas", INAP, Noviembre 16, 17 y 18, México, 1992.